

dr hab. inż. prof. UJK Jarosław PROŃKO
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

kpt. dr inż. Barbara KACZMARCZYK
Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych we Wrocławiu

BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA – POJĘCIE, ISTOTA, STRATEGIA, SYSTEM

STRESZCZENIE

Rozwój cywilizacyjny stał się przyczyną dynamicznie zmieniających się poglądów na temat charakteru, funkcji i przeznaczenia państwa, którego głównym zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa sobie a także obywatelom w warunkach zrównoważonego rozwoju. Dyskusja na temat państwa a także bezpieczeństwa wciąż trwa. Istotna jest zatem strategia państwa, która powinna zawierać misję, ocenę możliwości jej realizacji, cele operacyjne, a także funkcjonalne programy działania. Pojawiające się stare i nowe zagrożenia charakteryzujące się dużą dynamiką i złożonością sprawiają, że przeciwdziałać im może system bezpieczeństwa narodowego, w ramach którego podejmuje się szereg działań. Dzięki podejmowaniu tych działań możliwe jest zrealizowanie naczelnego interesu Rzeczypospolitej Polskiej jaki jest bezpieczeństwo państwa.

Słowa kluczowe:

bezpieczeństwo, państwo, bezpieczeństwo państwa, strategia, system

WSTĘP

Rozważania na temat bezpieczeństwa państwa są złożone. Przyczyną powyższego z jednej strony jest pojmowanie bezpieczeństwa z drugiej zaś państwa, które jest organizacją realizującą własne cele i strategie.

Dyskusji nie sposób prowadzić dalej bez wyjaśnienia dwóch podstawowych terminów takich jak państwo i bezpieczeństwo.

Wraz z rozwojem cywilizacyjnym zmieniały się poglądy na temat charakteru, funkcji i przeznaczenia państwa. Zaprezentowane poniżej wyniki rozważań pozwoliły odpowiedzieć na pytanie: Co rozumie się pod pojęciem państwa?

PAŃSTWO

Rozważania w powyższym zakresie należy rozpocząć od prezentowanych poglądów niektórych filozofów. Jednym z nich jest Arystoteles, który uważał, że państwo to wspólnota terytorialna i organizacja obejmująca zakresem swego działania ogół członków zamieszkujących dane terytorium, w którym powinno panować prawo mające zapewnić poddanym sprawiedliwość i dobro. Jego zdaniem państwo to pewna wspólnota różnych grup ludzi niezbędna do jego istnienia.¹ Podobnie uważał Platon, który ujmował istotę państwa jednym zdaniem, a mianowicie „pokąd państwo rozrastające się zechce być jednością, potąd je powiększać, a poza tę granicę nie!”²

W myśli obydwu wspomnianych filozofów państwo postrzegane jest przez pryzmat jego obywateli. To oni są podmiotem, a twór, który tworzą, zwany państwem, winien im właśnie służyć. Poglądy tych wielkich myślicieli ukazują nam ideał państwa, ale nie opisują rzeczywistych stosunków społecznych wewnątrz nich panujących. Stąd też myśli te postrzegane są raczej jako nierealne wizje, coś do czego powinniśmy dążyć, ale ze względu na naszą ułomność nigdy nie osiągniemy. Jak ujął to Nicolo Machiavelli wyjaśniając motywy napisania książki *Książe*, we wstępie do niej: „Moim zamiarem jest rzeczy użyteczne pisać dla tego, kto je rozumie, przeto o wiele bardziej właściwym wydaje mi się iść za prawdą rzeczywistą zdarzeń niż za jej wyobrażeniem. Wielu wyobrażało sobie takie republiki i księstwa, jakich w rzeczywistości ani się nie widzi, ani się nie zna; wszak sposób, w jaki się żyje jest tak różny od tego, w jaki się żyć powinno, że ten, kto chce postępować tak, jak się powinno postępować, a nie tak, jak się postępuje, gotuje raczej swoją klęskę, niż zapewnia panowanie”.³

Autor powyższych słów, pomimo, iż uznany za głosiciela nauk amoralnych, znalazł duże uznanie w tradycji anglosaskiej, w której uznawany jest za ojca nauk politycznych. Zdobył je dzięki zastosowaniu w swoich rozważaniach naukowo – technicznego podejścia do problematyki państwa. Zgodnie z jego poglądami państwo powinno mieć ustrój republikański i stać na straży porządku społecznego, zapewniającego człowiekowi obdarzonemu energią właściwe pokierowanie swoją wolą i działaniem.

¹ Arystoteles, *Polityka*, t.7, PWN, Warszawa 1964, s. 303.

² Platon, *Państwo*, tom I, Alfa, Warszawa 1994, s. 170-175.

³ N. Machiavelli, *Książe*, przeł. W. Rzymowski, wyd. 2., Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1980, rozdz. XV.

Idea ta jest w pełni zgodna z przytoczonymi wcześniej poglądami filozofów starożytnych. Podkreśla ona w sposób szczególny cel istnienia państwa: *zapewnienie jego obywatelom swobody działania w granicach przyjętego w danej społeczności porządku społecznego. Na straży nie przekraczania tych granic stoi właśnie państwo wraz z całym swoim aparatem władzy.*

Wraz z upływającym czasem postrzeganie państwa dostosowywane było do współczesnej rzeczywistości. *Słownik języka polskiego* wydany w 2007 roku definiuje państwo jako „zorganizowaną politycznie społeczność zamieszkującą określone terytorium, mające swój rząd i swoje prawa”⁴. W opublikowanym w 2009 roku *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* zaznaczono, a w zasadzie uzupełniono powyższy zapis o sformułowanie, że owa społeczność powinna być uznana przez społeczność międzynarodową, a mianowicie „uznana przez społeczność międzynarodowa organizacja polityczna grupy społecznej obejmująca określone terytorium, na którym rozciąga się jego władza i obowiązują prawa przez nią stanowione”⁵.

Podobnie uważa R. Wróblewski, którego zdaniem państwo to „organizacja polityczna wielkiej grupy społecznej, nierozdzielnie związana z określonym terytorium, na którym rozciąga się jego władza i obowiązujące prawa przez nią stanowione.”⁶

Należy jeszcze przytoczyć politologiczną definicję państwa, chyba najlepiej oddającą jego istotę: „państwo jest przymusową organizacją, wyposażoną w atrybuty władzy zwierzchniej po to, by ochraniać przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi ład, zapewniający zasiedlającej jego terytorium społeczności, składającej się ze współzależnych grup o zróżnicowanych interesach, warunki egzystencji korzystne odpowiednio do siły ich ekonomicznej pozycji i politycznych wpływów”⁷

Reasumując, z powyższych rozważań wynika, że zasadniczymi elementami państwa są: społeczeństwo, terytorium i władza.

⁴ *Słownik języka polskiego PWN P-Ż*, PWN, Warszawa 2007, s. 8.

⁵ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2009, s. 95.

⁶ R. Wróblewski, *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993, s. 9.

⁷ M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Druktur, Warszawa 2007, s. 33.

Warto również wspomnieć o siedmiu funkcjach, które spełnia każde współczesne państwo, a mianowicie:⁸

- wewnętrzną, która sprowadza się do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa wewnątrz kraju, co osiąga się poprzez działanie organów administracji państwa;
- zewnętrzną, która spełniana jest poprzez działalność prowadzoną w zakresie stosunków z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi, której istotą jest ochrona interesów państwa, prowadzona głównie przez jej służbę dyplomatyczną;
- gospodarczo-organizatorską, która przejawia się organizowaniem gospodarki oraz wpływem na procesy gospodarcze;
- socjalną;
- adaptacyjną polegającą na przystosowaniu państwa do zmieniających się warunków cywilizacyjnych;
- regulacyjną, która sprowadza się do całokształtu działalności polegającej na wpływaniu na zachodzące procesy społeczne;
- innowacyjną polegającą na wprowadzaniu przez państwo nowych procesów i przeobrażeń społecznych.

Głównym zadaniem każdego państwa i jego obywateli jest zapewnienie sobie bezpieczeństwa w warunkach zrównoważonego rozwoju. Bezpieczeństwo państwa w wielu opracowaniach naukowych definiowane jest jako „element jego bytu i rozwoju określony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń”⁹. Bezpieczeństwo państwa jest określane jako stan lub proces. Może być zatem postrzegane jako „stan wywołujący poczucie możliwości rozwoju narodu wynikający z braku zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego, jak też możliwości obrony przed tymi zagrożeniami”¹⁰, a także, jako „stan uzyskany w wyniku zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi określony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń”¹¹. Bezpieczeństwo państwa związane jest z procesem powstawania nowoczesnych państwowości, dlatego też powinno być postrzegane jako ciągły proces, który ulega zmianom w odniesieniu do zasięgu oraz jakości.

⁸ K. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie*, Liber, Warszawa 1998, s. 12.

⁹ J. Zubek, *Doktryny bezpieczeństwa*, Studium, AON, Warszawa 1991, s. 9.

¹⁰ *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne*, Studium, AON, Warszawa 1991, s. 7.

¹¹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Studia i materiały, nr 40, AON, Warszawa 1996, s. 14.

STRATEGIA

Istotne z punktu widzenia rozważań o bezpieczeństwie wydają się słowa Włodzimierza Fehlera, którego zdaniem „jednym z najbardziej pożądanym i cenionym przez ludzkość dóbr są dwie zasadnicze strategie. Pierwsza koncentruje się na działaniach przygotowujących do ochrony przed zagrożeniami, druga zaś skupia się na takim kształtowaniu otoczenia, aby oddalać i minimalizować możliwości pojawienia się tychże. W obydwu przypadkach, chociaż przy odmiennym podejściu, zagrożenie jest kategorią o kluczowym znaczeniu”¹².

Zagrożenie to potencjalna możliwość zaistnienia niekorzystnych okoliczności lub poniesienia straty. Potencjalność nieuchronnie kieruje nas ku przyszłości, którą staramy się przewidzieć. Znaczna część przyszłych stanów należy do obszaru niepewności – nic o nich nie wiadomo. Jednakże o niektórych z nich można wyrokować zarówno w zakresie prawdopodobieństwa ich wystąpienia jak i skutków, jakie spowodują. Ogólnie dzieli się je na zjawiska i zdarzenia pozytywne oraz negatywne dla indywidualnego i społecznego poczucia bezpieczeństwa. Oceny takiej dokonuje się na podstawie wiedzy oraz relacji świadków z przeszłości, zakładając przy tym, że w przyszłości określone zjawisko pojawiać się będzie:

- w takich samych okolicznościach - te same warunki początkowe spowodują taką samą jego ewolucję;
- lub też z taką samą częstotliwością jak dotychczas.

Dokujemy zatem ekstrapolacji dotychczasowej wiedzy o zjawisku poza obszar, z którego ta wiedza pochodzi, co powoduje uzasadniony brak zaufania do opracowanej prognozy. Ponadto chaotyczność wielu zjawisk sprawia, iż wiedza o zjawisku jest natury częstościowej (probabilistycznej). Przy tych samych warunkach początkowych można jedynie określić częstość pojawiania się określonych trajektorii ewolucji zjawiska. Nie ma natomiast pewności, czy obserwowane dotychczas trajektorie są jedynymi możliwymi do realizacji.

To sprawia, że zbiór zdarzeń przyszłych może być zbiorem nieskończonym, a tym samym stosowanie klasycznej definicji prawdopodobieństwa, przy różnych podejściach do problemu jego szacowania, może prowadzić do wzajemnie sprzecznych wyników (zob. paradoks Bertranda).

¹² W.Fehler, *Zagrożenie-kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa* [w:] Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa, red. nauk. K.Jałoszyński, B.Wiśniewski, T.Wojtuszek, WSA, Bielsko-Biała 2007, s. 8.

„Oswojenie przyszłości” odbywa się poprzez jej nazywanie. Służy ono poprawie komunikatywności przekazywanych innym własnych myśli oraz emocjonalnemu ukierunkowaniu poszukiwanych przez nas rozwiązań. Stąd też przyszłe sytuacje nazywamy:

- wyzwaniami, jeżeli uważamy, że ich ewolucja będzie wymagała od nas podjęcia nowych, innowacyjnych i trudnych zadań, aby móc w przyszłości skutecznie osiągać zamierzone przez nas cele;
- szansami, jeżeli uważamy, że ich ewolucja będzie sprzyjać osiągnięciu założonych przez nas celów;
- zagrożeniami, jeżeli uważamy, że ich ewolucja będzie obniżać prawdopodobieństwo osiągnięcia założonych przez nas celów.

Zarówno szanse jak i zagrożenia są dla nas również wyzwaniami, ale o określonej „barwie”, sprzyjającymi bądź nie, naszym zamierzeniom.

Świadomi własnej niewiedzy i niskiej wiarygodności prognoz staramy się tak konstruować nasze plany, aby były uniwersalne – pasowały do wielu różnych sytuacji w przyszłości. Staramy się nakreślić zasady, jakimi kierować się będziemy przy podejmowaniu decyzji adekwatnie do pojawiających się okoliczności (rozwoju sytuacji). Takie podejście jest szczególnie potrzebne w organizacjach (państwach) ze względu na:

- komunikację społeczną – zakomunikowanie otoczeniu i członkom organizacji celu naszych działań i uogólnionego sposobu ich realizacji, a w zasadzie reguł i zasad jakich będziemy się trzymać realizując ów cel;
- zapewnienie spójności działań wielu ludzi, a często również wielu organizacji, zaangażowanych w realizację sformułowanych celów.

Tak skonstruowany „plan działania” nazywamy strategią. Nazwa pochodzi z języka greckiego: *stratēgós*, które jest złożeniem słów *stratos* (wojsko) i *ago* (prowadzę), co w dosłownym tłumaczeniu oznacza prowadzącego wojska. Mianem tym w starożytnej Grecji określano dowódcę armii lub floty oraz osobę piastującą urząd o funkcjach zarówno wojskowych, jak i cywilnych. Natomiast w cesarstwie bizantyńskim mianem tym określano dowódcę okręgu administracyjno-wojskowego.¹³

Rola ówczesnego stratega była bardzo odpowiedzialna. Był on najważniejszym urzędnikiem państwowym, co wiązało się z wysokim prestiżem społecznym

¹³ Polskim odpowiednikiem stratega w XI-XIII w. był wojewoda, czyli najwyższy urzędnik książęcy, zastępujący księcia w sądownictwie i dowodzeniu wojskiem.

i władzą. Jego podstawowym zadaniem była realizacja celów państwa. Pełnił też rolę doradcy rządzących w zakresie określania kierunków działania i polityki państwa w dłuższej perspektywie czasowej. Realizacja zadań przez niego często wiązała się z jednoosobowym podejmowaniem bardzo trudnych, często strategicznych dla państwa decyzji z punktu widzenia interesów państwa.

Przekładając powyższe na dzisiejsze czasy zasadnym wydaje się stwierdzenie, że strateg XXI wieku to ten, który ma wizję funkcjonowania państwa w znacznej perspektywie czasowej. Dziś co prawda nie istnieje już urząd stratega, ale w dalszym ciągu społeczeństwo oczekuje od władz pomysłu, czyli wizji funkcjonowania państwa w perspektywie kilku, kilkunastu i kilkudziesięciu lat. Wizji towarzyszy również oczekiwanie sposobu jej realizacji, który będzie akceptowalny przez większość zaangażowanych w jej realizację osób. Według R. Krupskiego strategia to „koncepcja funkcjonowania organizacji w dłuższym okresie, zawierająca zoperacjonalizowane główne cele, sposoby działania i reguły zachowania się.”¹⁴

Realizacji wizji towarzyszyć będą musiały działania wielu ludzi, członków organizacji. Bez ich zaangażowania wizja pozostanie tylko i wyłącznie na etapie planów. Dlatego też niezwykle ważny jest sposób przedstawienia tej wizji. Jednym ze sposobów takiego sformułowania jest określenie misji organizacji, której nie należy utożsamiać z celami operacyjnymi strategii tylko ze sposobem ich realizacji. Strategia obejmuje dwie istotne sfery ludzkiej działalności. Są nimi cele i sposoby ich osiągnięcia. Misja jest określeniem nie tylko ostatecznego celu organizacji, ale przede wszystkim sposobu wyboru dróg jego osiągnięcia w zmiennym otoczeniu. Jest niejako określeniem „zasad moralnych” jakimi kierować się będzie organizacja w osiągnięciu celów strategicznych.¹⁵

Misja jest również jednym z trzech czynników ograniczających swobodę kształtowania, lub wyboru strategii. Z jednej bowiem strony jest wizja przyszłości z drugiej zaś własny potencjał, który z naturalnych powodów dzieli się na finansowy i pozafinansowy, zależny nie tylko od posiadanych dóbr materialnych i niematerialnych, ale również od wzajemnej ich konfiguracji.¹⁶

Reasumując, należy stwierdzić, że strategia powinna zawierać misję, ocenę możliwości jej realizacji, cele operacyjne, a także funkcjonalne programy działania. Dzięki tym elementom czytelna powinna być wizja przyszłych działań i stan organi-

¹⁴ R. Krupski, *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje-metody*, Wydawnictwo AE, Wrocław 2003, s. 14.

¹⁵ J. Prońko, *Istota strategii [w:] Teoretyczne aspekty strategii bezpieczeństwa państwa*, red. nauk. A. Szerauc, Płock 2010, s. 87.

¹⁶ Tamże.

zacji w przyszłości. Skuteczność uzależniona jest od właściwej konstrukcji wskazanych elementów, która będzie czytelna dla wszystkich członków organizacji. Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwe będzie dokonanie oceny i w konsekwencji realizacji. „Do oceny jakości strategii Tilles proponuje przyjąć takie kryteria jak:

- horyzont czasowy;
- poziom ryzyka;
- wewnętrzną spójność i zgodność;
- odpowiedniość strategii w stosunku do dostępnych zasobów.”¹⁷

Należy zauważyć, że misja, ocena możliwości i uwarunkowań oraz celów strategicznych są to główne elementy strategii, których kolejność powstawania nie jest jednoznacznie zidentyfikowana. W literaturze przedmiotu występują trzy modele. Pierwszy z nich zakłada, że jako pierwsze w tworzeniu strategii wyłaniają się cele strategiczne. Drugi zaś, że w pierwszej kolejności należy przeprowadzić analizę otoczenia i organizacji a następnie postawić cele strategiczne. Z kolei trzeci model zakłada, iż funkcje identyfikacji celów, analizy otoczenia i organizacji są wzajemnie sprzężone i wzajemnie się warunkują.

Odpowiedź na pytania dotyczące czym jest strategia należałoby zatem sprowadzić do odpowiedzi na pytania: *Czym dana organizacja będzie w przyszłości? Jaki będzie jej kształt?*

W literaturze przedmiotu znajdziemy wiele, dość znacznie różniących się definicji strategii:

- strategia to kompletny plan; plan, który określa cele oraz jakie decyzje będą podjęte w każdej możliwej sytuacji (J. von Neumann, O. Morgenstern).
- strategia dotycząca planu wojny to określenie poszczególnych kampanii wojennych oraz indywidualnych przedsięwzięć w ich ramach (C. von Clausewitz).
- strategia to ciąg decyzji określających zachowanie w pewnych przedziałach czasu (H.A. Simon).
- strategia to określenie głównych długofalowych celów firmy i przyjęcie takich kierunków działania, oraz taka alokacja zasobów, które są konieczne dla zrealizowania celów (A.D. Chandler);¹⁸
- dział sztuki wojennej obejmujący przygotowanie i prowadzenie wojny oraz poszczególnych jej kampanii i bitew (Słownik Języka Polskiego);

¹⁷ A. K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i Praktyka*, PWN, Warszawa 2002, s. 189.

¹⁸ Za A. Wajda, *Organizacja i zarządzanie*, PWE, Warszawa 2003, s. 54.

- przemyślany plan działania w jakiejś dziedzinie (Słownik Języka Polskiego).¹⁹

W ogólnym znaczeniu strategia sprowadza się do określenia sprawnego działania każdego podmiotu i do stosowania najbardziej skutecznych sposobów tego działania. Jak zauważa Stanisław Koziej strategia bezpieczeństwa jest to „teoria i praktyka (nauka i sztuka) kierowania sprawami bezpieczeństwa danego podmiotu przez najwyższego (naczelnego) decydenta (indywidualnego lub zbiorowego), z uwzględnieniem zwłaszcza ustalania celów bezpieczeństwa oraz sposobów ich osiągnięcia”²⁰.

Strategie można klasyfikować według różnych kryteriów. Stanisław Koziej szkicuje następującą typologię strategii bezpieczeństwa według:²¹

- koncepcji: zapobiegania, reagowania;
- roli: deklaratywna, rzeczywista (realna), idealna (teoretyczna);
- procedur konfrontacji: działań kolejnych (sekwencyjnych), działań jednoczesnych;
- metod prowadzących do zwycięstwa: pokonania (rozbitcia w walce, bitwie), wyczerpania (pozasilowego, pośredniego, długotrwałego), zniszczenia (zwycięstwa totalnego, zlikwidowania przeciwnika);
- obiektu oddziaływania i metod podejścia: odstraszenia (powstrzymywania - przeciwnik), wymuszania (zaniechania złych zamiarów – potencjalny przeciwnik), ubezpieczenia (gwarantowania, zapewniania – sojusznik, koalicjant, partner);
- sfer aktywności i środków strategicznych: dyplomatyczna, ekonomiczna, informacyjna, militarna itp.;
- zasięgu: wielka (całościowa, totalna), na obszarze konkretnego konfliktu (na TDW);
- treści: operacyjna (strategia działania), preparacyjna (strategia przygotowania i transformacji systemu bezpieczeństwa).

Strategie tworzone były przez wielu teoretyków i praktyków. Literatura przedmiotu wymienia jako przykład: wybitnego stratega wojny Sun Tzu, Carla von Clausewitza – teoretyka wojny, który często głosił, że *Wojna jest jedynie kontynuacją polityki innymi środkami*, Tukidydesa z Aten – autora monografii *Wojna pelo-*

¹⁹ Słownik języka polskiego P-Ż...dz.cyt., s. 322.

²⁰ S.Koziej, *Wprowadzenie do teorii i historii bezpieczeństwa-skrypt internetowy* (www.koziej.pl), Warszawa 2010, s. 4.

²¹ Tamże, s. 7.

poneska, Gajusza Juliusza Cezara – rzymskiego polityka, wodza, dyktatora i pisarza czy też Napoleona Bonapartego – wybitnego przywódcę, stratega wojennego.

Zdaniem Stanisława Kozieja jednym z najważniejszych wymiarów strategii są jej zasady zwłaszcza operacyjne, czyli historycznie ukształtowane reguły sprawnego przygotowania i prowadzenia walki (kooperacji negatywnej), zwiększające prawdopodobieństwo uzyskania w niej sukcesu (zwycięstwa) przy jak najmniejszych kosztach (stratach własnych). Uważa on również, że głównym sensem, istotą, stosowania wspomnianych zasad strategii jest zapewnienie uzyskania, utrzymania i wykorzystania przewagi, którą należy rozumieć nie tylko w wymiarze ilościowym (materialnym, liczebnym), ale także jakościowym (niematerialnym).²²

Głównym zadaniem każdego narodu jest zapewnienie sobie bezpieczeństwa w warunkach zrównoważonego rozwoju. Dokument *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* to wyraz troski o bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polski i jej obywateli.²³ Określa on interesy narodowe i formułuje cele strategiczne zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, skorelowana ze strategiami sojusznicznymi - Koncepcja Strategiczna NATO i Europejska Strategia Bezpieczeństwa - stanowi podstawę do opracowania wykonawczych dyrektyw strategicznych, a w szczególności Polityczno-Strategicznego Dyrektywy Obronnej RP, strategii poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa narodowego, strategicznych planów reagowania obronnego i zarządzania kryzysowego oraz wieloletnich programów transformacji systemu bezpieczeństwa państwa, w tym programów pozamilitarnych przygotowań obronnych i programów rozwoju sił zbrojnych.”²⁴

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej definiuje strategię bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) jako „obowiążącą w państwie koncepcję zapewnienia jej bezpieczeństwa, zawierającą w szczególności identyfikację interesów narodowych i celów strategicznych, ocenę przyszłościowego kształtowania się strategicznego środowiska bezpieczeństwa oraz zasady i sposoby osiągnięcia celów strategicznych w przewidywanych warunkach (realizacji zadań operacyjnych), a także przygotowania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego (realizacji zadań preparacyjnych)”²⁵.

²² Szerzej, tamże s. 8-9.

²³ Szerzej, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 2.

²⁴ Tamże, s. 3.

²⁵ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 249.

We wspomnianym dokumencie wyróżnia się trzy kategorie strategii bezpieczeństwa narodowego, a mianowicie: operacyjnej, preparacyjnej, sektorowej.

Strategia operacyjna bezpieczeństwa narodowego to „dział (dziedzina) strategii bezpieczeństwa narodowego obejmujący zasady i sposoby osiągnięcia celów strategicznych (realizacji operacyjnych zadań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego) w przewidywanych warunkach (środowisku) bezpieczeństwa oraz określenie wymagań operacyjnych wobec systemu bezpieczeństwa narodowego”.²⁶

Strategia preparacyjna bezpieczeństwa narodowego to „dział (dziedzina) strategii bezpieczeństwa narodowego obejmujący zasady i sposoby przygotowania (utrzymania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego (realizacji preparacyjnych zadań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego (realizacji preparacyjnych zadań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego) stosownie do wymagań wynikających ze strategii operacyjnej)”.²⁷

Strategia sektorowa bezpieczeństwa narodowego to „obowiązująca w państwie koncepcja realizacji przez dany sektor państwa (dział lub grupę działów administracji państwowej) przewidzianych dłań w strategii bezpieczeństwa narodowego operacyjnych i preparacyjnych zadań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Obejmuje określenie celów, ocenę warunków, ustalenie sposobów, wydzielenie środków danego sektora do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa”.²⁸

SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Naczelnym interesem Rzeczypospolitej Polskiej jest bezpieczeństwo narodowe. W związku z faktem pojawiania się zagrożeń charakteryzujących się dużą dynamiką i złożonością zmian niezbędny jest zintegrowany system, którego zadaniem jest przeciwdziałanie tym wszystkim niebezpiecznym zjawiskom. Mowa w tym miejscu jest o *Systemie bezpieczeństwa narodowego*. Bezpieczeństwo narodu uzależnione jest od szeregu podejmowanych działań, które zdaniem Juliana Kaczmarka i Antoniego Skowrońskiego „układają się zwykle w pewien dość skomplikowany system z zależnymi od siebie podsystemami.”²⁹

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże.

²⁹ J.Kaczmarek, A.Skowroński, *Bezpieczeństwo. Świat-Europa-Polska*, Alta 2, Wrocław 1998, s. 5.

Zasadnym wydaje się rozpocząć rozważania od wyjaśnienia terminu system. *Słownik języka polskiego* definiuje go jako:³⁰

- układ elementów mających określoną strukturę i stanowiący logicznie uporządkowaną całość;
- zespół wielu urządzeń, dróg, przewodów, itp., funkcjonujących jako całość;
- narządy lub inne części żywego organizmu pełniące razem określone funkcje;
- uporządkowany zbiór twierdzeń, poglądów, tworzących jakąś teorię;
- określony sposób wykonywania jakiejś czynności lub zasady organizacji czegoś;
- forma ustroju państwowego;
- zespół skał powstałych w ciągu jednego okresu geologicznego;
- całościowy i uporządkowany zespół zadań połączonych ze sobą stosunkami logicznego wynikania.

Uogólniając, należy stwierdzić, że system (stgr. *σῶστημα* [*systema*] – rzecz złożona) to zbiór elementów i relacji między nimi służący realizacji określonego celu, grupy celów lub rodzaju procesów. Stąd też zawsze do słowa system dodajemy przymiotnik określający ów cel lub rodzaj procesów, np.:

- system wytwórczy;
- system społeczny;
- system nerwowy;
- system państwowy (ustrój państwa)
- system bezpieczeństwa;
- itp.

Każdy system funkcjonuje wewnątrz innego systemu (jest jego częścią). Stąd też w analizie systemowej odkrywamy nie tylko elementy tworzące system i związki (relacje) między nimi, ale również jego powiązania z innymi systemami stanowiącymi jego otoczenie.

Pierwotnie podejście systemowe do badania zjawisk stosowano w biologii. W latach późniejszych zaczęto je stosować w cybernetyce, socjologii, ekonomii oraz kognitywistyce. Teoria systemów pretenduje do najbardziej ogólnej teorii wszystkiego – z jej pomocą próbuje się wyjaśniać działanie wszelkich inteligentnych zespołów: organizmów żywych, społeczeństw oraz zespołów złożonych – człowiek – technika; człowiek – społeczeństwo – środowisko.

³⁰ *Słownik języka polskiego PWN P-Ż ... dz.cyt., s.339.*

Podejście systemowe do badanych problemów wymaga konsekwentnego przestrzegania kilku podstawowych zasad:

- precyzyjne określenie granic systemu – należy go tak zdefiniować, aby można było jednoznacznie określić: czy dany element należy do systemu, czy nie?
- niezmienność granic systemu – w czasie analiz nie można zmieniać granic systemu;
- podział systemu na podsystemy musi być zupełny – nie może istnieć element należący do systemu, a nie należący do jednego z jego podsystemów;
- podział systemu na podsystemy musi być funkcjonalny – podsystemy wyodrębniamy ze względu na spełniane funkcje.

Każdy realnie istniejący system posiada następujące cechy:

- granice;
- entropia – stopień uporządkowania systemu;
- oddziaływanie z otoczeniem – wymiana informacji, energii i materii;
- każdy system posiada własności samoregulacji:
 - homeostaza – każdy system ma tendencję do zachowania równowagi wewnętrznej (funkcjonalnej),
 - morfostaza – każdy system ma tendencję do zachowania swojej struktury – powiązań między jego elementami,
 - morfogeneza – tendencja do zmian;
- funkcjonowanie systemu charakteryzuje się:
 - ekwifinalnością – ten sam efekt można uzyskać różnymi sposobami,
 - ekwipotentjalnością – te same procesy mogą przynosić różne efekty.

Wobec powyższego system bezpieczeństwa państwa, w bardzo ogólny sposób, można zdefiniować jako: zbiór elementów i relacji między nimi (struktury, zasad współpracy, wymiany informacji, itp.) przeznaczony do zapewnienia bezpieczeństwa państwa.

Ze względu na fakt, iż system bezpieczeństwa tworzą ludzie należący do pewnej społeczności, jego struktura i sposób funkcjonowania jest pochodną tradycji i kultury bezpieczeństwa, zmiennych w środowisku bezpieczeństwa oraz zobowiązań sojuszniczych i międzynarodowych. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* definiuje pojęcie system bezpieczeństwa państwa jako „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym

i militarnym³¹, natomiast system obronny państwa jako „to skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych wzajemnie powiązanych i działających na rzecz obrony państwa”³².

Zgodnie z postanowieniami obowiązującej *Strategii bezpieczeństwa narodowego* na system bezpieczeństwa narodowego składają się „wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i właściwych ustaw organy oraz instytucje należące do władz ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych, w tym Parlament, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i centralne organy administracji rządowej. Ważnymi jego elementami są siły zbrojne oraz służby i instytucje rządowe zobowiązane do zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, prowadzenia działań ratowniczych oraz ochrony ludności i mienia w sytuacjach nadzwyczajnych, a także - w zakresie przewidzianym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i właściwych ustawach - władze samorządowe oraz inne podmioty prawne, w tym przedsiębiorcy tworzący potencjał przemysłowo-obronny”³³.

Istotą działania elementów systemu bezpieczeństwa państwa w zakresie ich kompetencji³⁴ jest ich funkcjonowanie w ramach przyznanego im przez przepisy prawa określonego zakresu działania, zadań i obowiązków, pozwalających odróżnić je od innych systemów.

Zgodnie z postanowieniami przywołanej strategii system bezpieczeństwa państwa składa się z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych.

W *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* system bezpieczeństwa narodowego definiowany jest jako „całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowana (w podsystemy i ogniwa), utrzymywana i przygotowywana. Składa się z podsystemu (systemu) kierowania i szeregu podsystemów (systemów) wykonywanych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) i podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)”.³⁵

³¹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2009, s. 139.

³² *Biuletyn informacyjny nr 1/159*, Wyd. Szt. Gen. WP, Warszawa 1994, s. 7.

³³ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 83.

³⁴ *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1993, s.330 – definiuje pojęcie „kompetencji” następująco: „zakres pełnomocnictw i uprawnień, zakres działania organu władzy lub jednostki organizacyjnej; zakres czyjejś władzy, umiejętności, odpowiedzialności”.

³⁵ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 250.

System kierowania bezpieczeństwem narodowym (bezpieczeństwem państwa) to „część systemu bezpieczeństwa narodowego przeznaczona do kierowania jego funkcjonowaniem, obejmująca organy władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej), wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania, system łączności).”³⁶

W skład podsystemu kierowania systemem bezpieczeństwa państwa wchodzi organy władzy publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem oraz organy dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególną rolę w kierowaniu bezpieczeństwem sprawuje Parlament, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów. Wyżej wymieniony system realizuje zadania odnoszące się do rozpoznawania i monitorowania źródeł zagrożeń godzących w bezpieczeństwo państwa oraz zapobieganiem ich powstawaniu zarówno na terenie kraju, jak i poza jego granicami a także skutkom tychże zagrożeń oraz ich usuwaniem.

Podsystemy (w tym ogniwa) wykonawcze systemu bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) to „siły i środki przewidziane do realizacji ustawowo określonych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem. Można wśród nich wyróżnić:

- podsystemy operacyjne: podsystem obronny (obronności państwa, obrony narodowej, bezpieczeństwa militarnego); podsystemy ochronne państwa i ludności (bezpieczeństwa cywilnego, pozamilitarnego);
- podsystemy wsparcia: społeczne i gospodarcze.”³⁷

W skład podsystemów wykonawczych, zgodnie z zapisami punktu 91 Strategii bezpieczeństwa narodowego, wchodzi siły i środki pozostające pod zwierzchnictwem właściwych ministrów kierujących działami administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej szczebla centralnego i terenowego, organów samorządu terytorialnego, a także innych podmiotów odpowiedzialnych za realizację określonych prawem zadań w zakresie bezpieczeństwa państwa.

³⁶ Tamże.

³⁷ Tamże.

Zasadniczymi zadaniami podsystemów wykonawczych, w myśl punktu 92 wspomnianej *Strategii* są:

- wczesne rozpoznawanie wyzwań i zagrożeń oraz zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, a w warunkach ich wystąpienia - przeciwdziałanie negatywnym skutkom;
- zwiększanie potencjału państwa i jego zdolności do realizacji interesów narodowych.

Istotą strategii jest niewątpliwie ustalenie możliwych i koniecznych dla państwa celów długoterminowych oraz ich osiągnięcie dzięki podejmowaniu szeregu działań ważnych dla przedmiotu rozważań. Zasadnicza wydaje się z punktu widzenia rozważań w przedmiotowym zakresie analiza *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022*³⁸. Rządowy Plan uporządkowania strategii rozwoju zawierający koncepcję uporządkowania obowiązujących dokumentów strategicznych³⁹ realizujących średnio i długookresową strategię rozwoju kraju⁴⁰ włączył *Strategię rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* do grona dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju kraju. Rozwiązanie to stwarza szansę na wzmocnienie warstwy realizacji strategii i nadanie nowego impulsu pracom związanym z budową zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w powiązaniu z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju. Kierunki działań niniejszej *Strategii* koncentrować się będą na dwóch podstawowych zasadach takich jak: efektywność i spójność. Dlatego też jej głównym celem będzie wzmocnienie efek-

³⁸ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2012-2022*, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 roku, dostępna na stronach internetowych MON.

³⁹ Podstawą prawną, w oparciu o którą opracowane zostały strategie rozwoju jest art. 9 ustęp 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

⁴⁰ Długookresowa strategia rozwoju kraju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności” (DSRK) wskazuje główne trendy i wyzwania, wynikające zarówno z rozwoju wewnętrznego kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym oraz przedstawia kompleksową wizję rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w perspektywie do roku 2030, z uwzględnieniem wymiaru regionalnego i przestrzennego. Natomiast średniookresowa strategia rozwoju kraju (ŚSRK) jest wiodącą strategią rozwojową, określającą podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym. ŚSRK wyznacza obszary strategicznej interwencji o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym, a także strategiczne inwestycje, które następnie zostają uwzględnione w innych strategiach rozwoju i programach. Dzięki temu zapewniona zostaje integracja polityki przestrzennej z polityką regionalną oraz koncentracja działań prorozwojowych państwa na kluczowych obszarach tematycznych i przestrzennych. Obowiązującą ŚSRK jest Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo, przyjęta uchwałą nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M. P. z 2012 r., poz. 882).

tywności i spójności systemu bezpieczeństwa narodowego. Jak wynika z zapisów wspomnianej *Strategii* efektywność będzie osiągnięta poprzez podnoszenie sprawności zasadniczych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego. Powyższe będzie możliwe dzięki realizacji takich celów (operacyjne) jak:

- kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym;
- umocnienie zdolności państwa do obrony;
- rozwój odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego.

Z kolei *spójność systemu bezpieczeństwa narodowego (na zewnątrz i do wewnątrz)* możliwa będzie do osiągnięcia takich celów (systemowo-koordynacyjne) jak:

- zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa;
- tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa.

PODSUMOWANIE

Skuteczność podejmowanych działań w celu likwidacji wszelkich sytuacji niebezpiecznych wymaga przede wszystkim uporządkowanego stanu wiedzy w zakresie bezpieczeństwa. Podejście systemowe do problematyki bezpieczeństwa pozwala właśnie taki stan osiągnąć.

Rekapitulując uprawnionym jest stwierdzenie, że złożoność problematyki bezpieczeństwa państwa w kontekście przedmiotu i podmiotu wypowiedzi wskazuje na jej interdyscyplinarność. Złożoność, o której mowa, pomimo tego, że poddawana systematycznej naukowej eksploracji nadal będzie obiektem badań naukowców i dociekań praktyków. Wszyscy oni bowiem realizują swe prace poszukując racjonalnych rozwiązań nie tyle podnoszących poziom poczucia bezpieczeństwa obywateli, co rzeczywistego stanu akceptowanego w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym państwa.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Arystoteles, *Polityka*, t.7, PWN, Warszawa 1964.
- [2] *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne*, Studium, AON, Warszawa 1991.

- [3] *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.
- [4] *Biuletyn informacyjny nr 1/159*, Wyd. Szt. Gen. WP, Warszawa 1994.
- [5] Fehler W., *Zagrożenie-kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa* [w:] Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa, red. nauk. K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, WSA, Bielsko-Biała 2007.
- [6] Gulczyński M., *Nauka o polityce*, Druktur, Warszawa 2007.
- [7] Kaczmarek J., Skowroński A., *Bezpieczeństwo. Świat-Europa-Polska*, Alta 2, Wrocław 1998.
- [8] Koziej S., *Wprowadzenie do teorii i historii bezpieczeństwa-skrypt internetowy* (www.koziej.pl), Warszawa 2010.
- [9] Koźmiński A. K., Piotrowski W., *Zarządzanie. Teoria i Praktyka*, PWN, Warszawa 2002.
- [10] Krupski R., *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje-metody*, Wydawnictwo AE, Wrocław 2003.
- [11] *Machiavelli N.*, Książę, przeł. W. Rzymowski, wyd. 2., Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1980.
- [12] *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1993.
- [13] *Platon, Państwo, tom I*, Alfa, Warszawa 1994.
- [14] Prońko J., *Istota strategii* [w:] Teoretyczne aspekty strategii bezpieczeństwa państwa, red. nauk. A. Szerauc, Płock 2010.
- [15] *Słownik języka polskiego PWN P-Ż*, PWN, Warszawa 2007.
- [16] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2009.
- [17] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Studia i materiały, nr 40, AON, Warszawa 1996.
- [18] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
- [19] *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2012-2022*, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 roku, dostępna na stronach internetowych MON.
- [20] Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M. P. z 2012 r., poz. 882).

- [21] Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).
- [22] Wajda A., *Organizacja i zarządzanie*, PWE, Warszawa 2003.
- [23] Wojtaszczyk K., *Kompendium wiedzy o państwie*, Liber, Warszawa 1998.
- [24] Wróblewski R., *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*, Warszawa 1993.
- [25] Zubek J., *Doktryny bezpieczeństwa*, Studium, AON, Warszawa 1991.

STATE SECURITY - NOTION, ESSENCE, STRATEGY, SYSTEM

ABSTRACT

The development of civilization has become a cause of dynamically changing views on the nature, function and purpose of the State, whose main task is to ensure the security of citizens in terms of sustainable development. The discussion on security of the state is still underway. Therefore the state strategy should include a mission to assess the possibility of its implementation, operational objectives, as well as functional programs of action. Emerging old and new threats are characterized by high dynamics and complexity make them can counteract the national security system, under which undertakes a number of activities. By taking these actions, it is possible to realize the Polish interest of security of the state.