

**Bezpieczeństwo państw  
Europy Środkowo-Wschodniej  
w kontekście zagrożeń ekologicznych**



Redakcja naukowa

**Adam SZULCZEWSKI**

**Bezpieczeństwo państw  
Europy Środkowo-Wschodniej  
w kontekście zagrożeń ekologicznych**

AKADEMIA POMORSKA W SŁUPSKU  
Wydział Nauk o Zarządzaniu i Bezpieczeństwie

Słupsk 2017

© Instytut Bezpieczeństwa Narodowego, 2017

Żadna część tej publikacji nie może być powielana w jakiegokolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich.

Recenzenci:

dr hab. Weronika Jakubczak  
dr hab. inż. Mieczysław Koziński  
prof. dr Ludmila Antonova  
prof. dr Andrii Degtyar  
prof. dr Yuri Kuts

Korekta, skład i projekt okładki:  
Studio ANATTA

ISBN 978-83-63680-67-1

Nakład: 100 egzemplarzy

Wydawnictwo:  
Fundacja Pro Pomerania  
Zamek Książąt Pomorskich, ul. Dominikańska 5–9, 76-200 Słupsk

Druk:  
Zakład Ubezpieczeń Społecznych Warszawa

*Publikacja ta poświęcona jest  
dr. inż. Adamowi Szulczewskiemu,  
który nauczył nas cieszyć się z małych rzeczy,  
być potrzebnym i pożytecznym ludziom.  
Zostawił nas, ale nie porzucił.*



<i>Wstęp</i> .....	9
Ireneusz Bieniecki, Izabela Szkurlat, <i>Morski oddział Straży Granicznej i jego działalność na rzecz ochrony środowiska na przelomie XXI-XXI wieku</i> .....	11
Robert Czyż, <i>Współpraca organizacji pozarządowych (NGO) i fundacji z samorządami gminnymi i policją w poczuciu budowania bezpieczeństwa i porządku publicznego w kontekście zagrożeń ekologicznych Europy Środkowej</i> .....	33
Joanna Grubicka, Krzysztof Rogowski, <i>Lokalne ujęcia wody – bezpieczeństwo, zagrożenia, monitorowanie</i> .....	37
Joanna Grubicka, Adam Szulczewski, <i>Wirtualność rzeczywistości środowiska informacyjnego jako ekologicznie zdeterminowany zespół informacyjno-komunikacyjny</i> .....	53
Patrycja Jank, <i>Bezpieczeństwo państw Europy Środkowo-Wschodniej w kontekście zagrożeń ekologicznych</i> .....	63
Sylwia Kosznik-Biernacka, <i>Polska na tle państw Europy Środkowej w kontekście porozumienia klimatycznego</i> .....	73
Piotr Lizakowski, Dariusz Skalski, Sławomir Stanisław Dębski, Patryk Gabriel, Damian Kowalski, <i>Zarządzanie kryzysowe na poziomie wojewódzkim</i> .....	83
Piotr Lizakowski, Dariusz Skalski, Sławomir Stanisław Dębski, Patryk Gabriel, Damian Kowalski, <i>Bezpieczeństwo zewnętrzne Unii Europejskiej a bezpieczeństwo ekologiczne</i> .....	95
Piotr Lizakowski, Dariusz Skalski, Sławomir Stanisław Dębski, Patryk Gabriel, Damian Kowalski, <i>Polityka bezpieczeństwa unii europejskiej a bezpieczeństwo ekologiczne</i> .....	107
Piotr Lizakowski, Dariusz Skalski, Sławomir Stanisław Dębski, Patryk Gabriel, Damian Kowalski, <i>Polityka bezpieczeństwa w Unii Europejskiej</i> .....	119
Piotr Lizakowski, Dariusz Skalski, Sławomir Stanisław Dębski, Patryk Gabriel, Rafał Glazik, <i>Zarządzanie projektami unijnymi w latach 2007–2013 na poziomie wojewódzkim. Wybrane aspekty</i> .....	135
Agnieszka Sałek-Imińska, <i>Ekonomiczne narzędzia zarządzania przedsiębiorstwem w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego</i> .....	145
Hanna Sommer, Grzegorz Zakrzewski, <i>Zapobiegać zdarzeniom destrukcyjnym w środowisku naturalnym czy po zdarzeniu narzekać? Pytania o kształt innowacyjnej edukacji ekologicznej</i> .....	159

<b>Adam Szulczewski</b> , <i>Bezpieczeństwo ekologiczne Bałtyku</i> .....	173
Vilém Adamec, Petr Bergłowicz, Lenka Maleřová, Jiří Pokorný, Marek Smetana, Grzegorz Diemientew, Zbigniew Olszówka, Krzysztof Rogowski, Maciej Zaorski, <i>Doświadczenia ratownictwa ekologicznego na podstawie międzynarodowego ćwiczenia p.k. „Chemia 2016”</i> .....	189
* * *	
Vladimir Anatolievich Andronov, Viktoriia Valeriivna Glukha, Evgeniy Rybka, <i>Specific Legal State Regulation of Environmental Safety in the European Union</i> .....	205
Svitlana Dombrowska, <i>Environmental Safety in the Context of the National Security of the State</i> .....	211
Stella Gornostal, <i>Investigation of the Influence of Changing the Operating Mode of the Aeration Tank on the Quality of Wastewater Treatment</i> .....	221
Nataliia V. Hryhorenko, <i>Features of Public Services in the Field of Civil Protection of Ukraine</i> .....	233
Igor Khmyrov, Roman Miroshnichenko, <i>Existing Mechanisms of Public Administration of the Environmental Safety Provision in Ukraine</i> .....	239
Olena I. Liashevska, Viktoriia I. Liashevska, <i>Improvement of State Regulation of Regional Development</i> .....	253
Alina Pomaza-Ponomarenko, <i>53<sup>rd</sup> Munich Security Conference: New Accents in Social Security Development</i> .....	259
Andrey Romin, <i>Modern Condition of State Regulation of Environmental Safety in Ukraine</i> .....	277
Svetlana Rudenko, <i>Potential of Public Administration in the Provision of Environmental Safety in Ukraine</i> .....	285
Oleg Semkyv, <i>Specificity of State Environmental Security in Ukraine</i> .....	295
Olena Starova, <i>Linguistic Representation of Environmental Issue Concept in Modern Ukrainian Online Media Outlets</i> .....	303
Sergey Vavrenyuk, <i>Spectrum of Problems of the Public Administration on Ensuring Environmental Safety in the State</i> .....	315
<i>Zakończenie</i> .....	323



## WSTĘP

Problemy związane z relacjami człowiek i środowisko zawsze należały do ważniejszych w historii *homo sapiens*. Obecnie nabrały nowego wymiaru, którego odzwierciedleniem jest bezpieczeństwo ekologiczne. Rozpatrując problem ekologiczny wielopłaszczyznowo, możemy dojść do wniosku, że problem zabezpieczenia odpowiednich warunków dla obecnego pokolenia i kolejnych budzi coraz większe zainteresowanie zarówno naukowców, jak i przeciętnego człowieka. Dzisiejsze bezpieczeństwo ekologiczne to także „stan braku zagrożenia państwa i społeczeństwa ze strony środowiska życia, w zakresie obniżenia poziomu jego egzystencji, ograniczenia aktywności ekonomicznej i uszczuplenia bogactwa”<sup>1</sup>.

Termin „bezpieczeństwo ekologiczne” jest stosunkowo młody na gruncie teorii bezpieczeństwa, nie ustalono też dotychczas jego jednolitej definicji. Istnieje więc pewna swoboda jego interpretacji, zależnie od przyjętego przez autora kryterium. Problemem jest również różnorodność sposobu podejścia i odnoszenia się do okresu jego sformułowania oraz powiązań z zainteresowaniami autora.

W celu przybliżenia punktu widzenia przedstawicieli trzech narodów w niniejszej publikacji udało się zebrać artykuły autorów polskich, ukraińskich i czeskich, którzy prezentują swoje podejście do problemu bezpieczeństwa ekologicznego.

Głos w dyskusji z udziałem przedstawicieli środowisk naukowych państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej pozwala na wielopłaszczyznową ocenę i prognozę rozwoju sytuacji. Zaprezentowane w monografii materiały mają zwrócić uwagę środowisk naukowych na kierunki przeobrażeń geopolitycznych w Europie i na świecie oraz na skutki, jakie one wywołują.

Opublikowaniu artykułów zawartych w monografii przyswieceła założenie, że współczesne zagrożenia środowiska naturalnego, mające zarówno wymiar globalny oraz personalny, dotyczą każdego z nas. Z tego choćby powodu należy pochylić się nad specyfiką tego zagrożenia, by skuteczniej przeciwdziałać jego negatywnym skutkom.

Artykuły autorów zagranicznych zamieszczono w oryginale z uwagi na brak możliwości pełnej adiustacji.

*Adam Szulczewski*

Instytut Bezpieczeństwa Narodowego  
Akademii Pomorskiej w Słupsku

Słupsk, 30.06.2017 r.

<sup>1</sup> J. Pięta, *Globalne zagrożenia ekologiczne*, [w:] tenże, *Globalne zagrożenie bezpieczeństwa*, Warszawa 2013.



**dr Ireneusz BIENIECKI**  
**dr Izabela SZKURŁAT**

Instytut Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Pomorska w Słupsku

## **MORSKI ODDZIAŁ STRAŻY GRANICZNEJ I JEGO DZIAŁALNOŚĆ NA RZECZ OCHRONY ŚRODOWISKA NA PRZEŁOMIE XX I XXI WIEKU**

**ABSTRACT** **Maritime Border Department and Its Activities to Protect the Environment During the XX and XXI Century**

The article presents organisational changes in the maritime protection border system after the dissolution of the Border Guard Army in 1991–2004. The uprising, organisations development and activity of the Maritime Border Guard Unit (MOSG) in Gdansk in the field of environment protection of the Polish Coast in 1991–2004 were discussed. The forces and resources at the disposal of the MOSG, their location on the coast, the forms and methods of their service as well as chosen examples of their activities are presented in this article.

**Keywords:** environmental protection of the coast, Maritime Border Guard Unit in Gdansk

**ABSTRAKT** W artykule zaprezentowano zmiany organizacyjne w systemie ochrony granicy morskiej po rozwiązaniu Wojsk Ochrony Pogranicza w latach 1991–2004. Omówiono powstanie, rozwój organizacyjny i działalność Morskiego Oddziału Straży Granicznej (MOSG) w Gdańsku w zakresie ochrony środowiska polskiego Wybrzeża w latach 1991–2004. Przedstawiono siły i środki znajdujące się w dyspozycji MOSG, ich rozmieszczenie na Wybrzeżu, formy i metody pełnienia służby, a także wybrane przykłady dotyczące jego działalności w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** Morski Oddział Straży Granicznej w Gdańsku; ochrona ekologiczna Wybrzeża

### **WSTĘP**

Przeobrażenia mające miejsce w Polsce po 1989 r. nie ominęły również systemu zabezpieczenia polskich granic. Sejm RP rozpoczął prace legislacyjne, które zaowocowały pakietem

nowych ustaw granicznych. W miejsce funkcjonujących w Polsce od 13 września 1945 r. Wojsk Ochrony Pogranicza (WOP) powołano nową formację – Straż Graniczną (SG).

W art. 1 ustawy o SG znalazł się zapis mówiący o tym, że: „Do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego tworzy się jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formację – Straż Graniczną”.

Prace organizacyjne z tym związane zostały zakończone 15 maja 1991 r. i z tym dniem rozwiązano dotychczasowe WOP. W ich miejsce 16 maja 1991 r. powołano nowy organ SG, w której ramach początkowo funkcjonowało 13 oddziałów tej formacji<sup>1</sup>.

Polska SG była formacją nowoczesną o policyjno-administracyjnym charakterze. Podobną formę organizacyjną miały organy ochrony granic państw zachodnich. W tym czasie w takim samym kierunku przekształcano formacje graniczne w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej (na Węgrzech, Czechach, Słowacji i Litwie). Centralnym organem administracji państwowej do spraw ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu osobowego był Komendant Główny SG. Początkowo był on podporządkowany ministrowi spraw wewnętrznych, a od 1997 r. ministrowi spraw wewnętrznych i administracji. Organami terenowymi podlegającymi komendantowi głównemu SG w Warszawie byli komendanci: oddziałów, granicznych placówek kontrolnych, dywizjonów i strażnic.

W 1992 r. granicę RP ochraniało 12 oddziałów SG. Oddziałom SG podlegało w tym czasie 62 granicznych placówek kontrolnych (GPK) ze 179 przejściami granicznymi, w tym 7 lotniczymi oraz 3 dywizjony SG (Świnoujście, Kołobrzeg, Gdańsk-Westerplatte). Dyslokacja sił i środków formacji na poszczególnych odcinkach granicy była zróżnicowana, co zaprezentowano w tabeli poniżej.

**Tabela 1.** Odcinki granicy państwowej ochraniające przez SG RP w 1992 r. i rozmieszczenie wybranych oddziałów i pododdziałów tej formacji

Odcinek granicy RP	Długość odcinka granicy (w km)	Liczba GPK SG na odcinku granicy	Liczba oddziałów SG ochraniających odcinek granicy
Granica wschodnia: – z Rosją – z Litwą – z Białorusią – z Ukrainą	1 245,82 209,70 102,41 407,47 526,24	14	4
Granica południowa: – z Czechami – ze Słowacją	1 303,38 785,66 517,72	20	6
Granica zachodnia – z RFN	461,45	14	3
Granica morska	524,00 (linii brzegowej)	10	1
Ogółem:	3 534,65		

Źródło: Informacja wydziału prasowego KGSG o działalności SG w 1992 r., s. 1–7 (odpis w zbiorach autorów)

<sup>1</sup> Zarządzenie nr 47/91 Ministra Spraw Wewnętrznych dr. inż. H. Majewskiego z 16.05.1991 r. w sprawie zorganizowania SG i rozformowania WOP, Kancelaria MOSG w Gdańsku, t. 3, s. 1.

## **Stan uregulowania stosunków prawnych z RFN**

Państwo to, nie będąc podmiotem prawnym Umowy między PRL a NRD o stosunkach prawnych na wspólnej granicy państwowej oraz o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych z 28 października 1969 r., nie uznawało jej, ale w praktyce przestrzegało częściowo jej ustalenia w zakresie nieobjętym zawartymi między RP a RFN nowymi porozumieniami (umowami).

W 1992 r. podpisano umowy dotyczące małego ruchu granicznego, przejść granicznych i rodzaju ruchu granicznego (6 listopada 1992 r.), paraflowano umowę o przepływie statków przez morskie wody wewnętrzne w rejonie wyspy Uznam, rozpoczęto analizę niemieckiego projektu umowy o oznakowaniu i pomiarze wspólnej granicy oraz ustanowieniu stałej mieszanej komisji granicznej, planując na 1993 r. opracowanie polskiego projektu i podjęcie dwustronnych negocjacji.

## **Stan uregulowania stosunków prawnych z Czechami i Słowacją**

Umowa między PRL a CSRS z 2 grudnia 1967 r. formalnie nadal obowiązywała. Od 1991 r. prowadzono rozmowy ekspertów, ustalające zastąpienie jej umową o wspólnej granicy państwowej. Stosowny projekt został uzgodniony w grudniu 1992 r. i stanowił trzon przyszłych umów polsko-czeskich i polsko-słowackiej granicy państwowej, do których negocjacji przystąpiono po zorganizowaniu struktur państwowych w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej.

## **Stan uregulowania stosunków prawnych z Ukrainą**

Do 12 stycznia 1993 r., kiedy to podpisano umowę między RP a Ukrainą, przestrzegano postanowień umowy między PRL a ZSRS z 15 lutego 1961 r. Umowę dotyczącą przejść granicznych podpisano 18 maja 1992 r.

## **Stan uregulowania stosunków prawnych z Rosją**

W 1992 r. ustalono, że przestrzegana na granicy z Obwodem Kaliningradzkim umowa z 15 lutego 1961 r. (cytowana powyżej) będzie negocjowana po uzgodnieniu z MSZ FR sukcesji prawnej po byłym ZSRS, podpisano także umowę o przejściach granicznych (22 maja 1992 r.).

## **Stan uregulowania stosunków prawnych z Litwą**

Umowa z 15 lutego 1961 r. była przestrzegana nieoficjalnie. Projekt opracowanej w 1992 r. nowej umowy miał być przedstawiony po uzgodnieniu z MSZ terminów negocjacji. W 1992 r. podpisano umowę o przejściach granicznych (12 sierpnia 1992 r.) oraz o wspólnej kontroli (28 września 1992 r.).

## Stan uregulowania stosunków prawnych z Białorusią

W tym czasie przestrzegana była umowa z 15 lutego 1961 r. W 1992 r. podpisano umowy o przejściach granicznych (24 kwietnia 1992 r.) i o wspólnej kontroli (18 września 1992 r.)<sup>2</sup>.

## POWSTANIE MORSKIEGO ODDZIAŁU STRAŻY GRANICZNEJ W GDAŃSKU I JEGO DZIAŁALNOŚĆ W LATACH 90. XX WIEKU

Do czasu powołania SG ochroną polskiej granicy morskiej zajmowały się trzy nadmorskie brygady WOP (Pomorska BWOP w Szczecinie, Bałtycka BWOP w Koszalinie i Kaszubska BWOP w Gdańsku). Ponadto do 1991 r. przy ochronie granicy morskiej współdziałał z nim wydzielony związek taktyczny Marynarki Wojennej (MW) w postaci Morskiej Brygady Okrętów Pogranicza (MBOP z siedzibą w Gdańsku)<sup>3</sup>. Wprowadzenie w życie nowych „ustaw granicznych”, a także ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej z 21 marca 1991 r. skutkowało zmianą dotychczas funkcjonującego systemu ochrony morskiej granicy państwowej.

Zadania, jakie postawiono przed SG, spowodowały, że działalność służb granicznych przestała ograniczać się do ochrony morza terytorialnego i morskiej granicy państwa. Zgodnie z nowymi zapisami w ustawach poszerzono je o zadania mające na celu ochronę interesów ekonomicznych i ekologicznych na polskich obszarach morskich (pomorskich wodach wewnętrznych, morzu terytorialnym i wyłącznej strefie ekonomicznej – WSE). Do realizacji tych zadań w strukturach nowej formacji powołano Morski Oddział Straży Granicznej (MOSG) z siedzibą w Gdańsku<sup>4</sup>.

Zgodnie z zarządzeniem nr 6/91 komendanta głównego SG z 14 lutego 1991 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania terenowych organów SG oraz organizacji komend oddziałów, strażnic, granicznych placówek kontrolnych i dywizjonów powołano 14 oddziałów SG. Na Wybrzeżu powołano: Oddział SG w Szczecinie, Koszalinie i Gdańsku. Ponadto w Gdańsku utworzono Oddział Morski SG z terytorialnym zasięgiem działania na morskich wodach wewnętrznych oraz w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej<sup>5</sup>.

Zgodnie z rozkazem specjalnym komendanta głównego SG z 18 lutego 1991 r. z dniem 15 lutego 1991 r. przyjęto i zaczęto stosować nazwę Kaszubski Oddział SG i Morski Oddział SG<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Informacja wydziału prasowego KGSG o działalności SG z 1992 r., s. 2–3 (odpis w zbiorach autorów).

<sup>3</sup> Zob. J. R. Prochwicz, *Wojska Ochrony Pogranicza 1945–1965. Wybrane problemy*, Piotrków Trybunalski 2011, s. 1–563; I. Bieniecki, *Wojska Ochrony Pogranicza oraz ich miejsce w systemie ochrony i obrony granicy morskiej Polski w latach 1965–1991*, Słupsk 2016, s. 1–480.

<sup>4</sup> I. Bieniecki, *Morski Oddział Straży Granicznej 1991–2001*, „Biuletyn Historyczny Muzeum Marynarki Wojennej” 2003, nr 18, s. 162–186.

<sup>5</sup> Zarządzenie nr 6/91 Komendanta Głównego SG płk prof. dr hab. M. Lisieckiego z 14.02.1991 r., Kancelaria MOSG w Gdańsku, t. 3, s. 1–4.

<sup>6</sup> Rozkaz specjalny Komendanta Głównego SG nr 30 z 18.02.1991 r., Kancelaria MOSG w Gdańsku, s. 1–2. Początkowo Kaszubski Oddział SG w Gdańsku wg etatu nr 44/013 posiadał skład osobowy składający się z 878 funkcjonariuszy i 83 pracowników – urzędników państwowych.

Porozumienie w sprawie powstania MOSG podpisali 4 czerwca 1991 r. minister obrony narodowej kontradm. Piotr Kołodziejczyk oraz minister spraw wewnętrznych Henryk Majewski. W dniu 12 lipca 1991 r. komendant główny SG płk prof. dr hab. Marek Lisiecki wydał zarządzenie organizacyjne dotyczące utworzenia MOSG. Oddział ten powstał na bazie przekazanych do nowej formacji sił i środków rozformowanej MBOP.

Zgodnie z zarządzeniem nr 41 komendanta głównego SG z 10 września 1991 r. powołano zespół do opracowania koncepcji systemu ochrony granicy państwowej na morzu oraz polskich obszarach morskich (dalej: pom) w składzie 14 osób. Przewodniczącym zespołu został komendant MOSG – kmdr dypl. Stanisław Lisak, a wśród członków zespołu był m.in. komendant Kaszubskiego Oddziału SG – ppłk SG mgr Tadeusz Kaczyński. Zespół miał zakończyć pracę do 31 października 1991 r.<sup>7</sup>

Do 12 marca 1992 r. MOSG funkcjonował zgodnie z etatem w składzie trzech dywizjonów (Pomorskiego w Świnoujściu, Bałtyckiego w Kołobrzegu i Kaszubskiego w Gdańsku-Westerplatte). W wyniku przeprowadzonej reorganizacji nadmorskich struktur SG reformowano także MOSG. Zorganizowano go na bazie istniejącego już oddziału oraz sił i środków rozformowanych oddziałów SG – Kaszubskiego Oddziału SG w Gdańsku, Bałtyckiego Oddziału SG w Koszalinie oraz części Pomorskiego Oddziału SG w Szczecinie.

Działania o charakterze proekologicznym funkcjonariusze MOSG prowadzili od początku funkcjonowania oddziału. Już w 1992 r. jednostki pływające MOSG wypływały w morze 358 razy. W wyłącznej strefie ekonomicznej i strefie przybrzeżnej zużyto 3 523 motogodziny (w tym z inspektorami urzędów morskich 2 680). Podczas kontroli przebyto w WSE i strefie przybrzeżnej 15 677 Mm (mil morskich). W tym czasie rozpoznano 997 jednostek łowczych własnych i 161 jednostek obcych. Skontrolowano 299 jednostek własnych i 24 jednostki łowcze obce. Zgłoszono 43 wnioski o ukaranie. Jednostki pływające MOSG przebywały w 1992 r. na kontrolach łącznie 347 dni. Wśród wyjść jednostek pływających były 34 wyjścia interwencyjne (jednostek dyżurujących). Wyłowiono 29 zestawów kłusowniczych. Ujawniono 7 przypadków naruszeń przepisów o ochronie środowiska, a jednostki pływające uczestniczyły w 4 akcjach ratowniczych<sup>8</sup>.

Działania takie kontynuowano w 1993 r. Między innymi, na początku tego roku, w związku z zatonięciem promu JAN HEWELIUSZ kilka jednostek pływających MOSG wykonywało zadania na rzecz Ośrodka Koordynacyjnego Polskiego Ratownictwa Okrętowego (PRO) w Gdyni. Dla przykładu 15 stycznia 1993 r. jednostka pływająca Bałtyckiego Dywizjonu SG – SG 312, oraz 16 stycznia 1993 r. – SG 165 z Pomorskiego Dywizjonu SG uczestniczyły w akcji ratowniczej i zabezpieczyły rejon zatonięcia tego promu pod względem bezpieczeństwa żeglugi<sup>9</sup>.

W dniu 12 marca 1993 r. dwie jednostki pływające MOSG – SG 312 pod dowództwem por. SG Krzysztofa Kicermana oraz SG 323 dowodzona przez kpt. SG Krzysztofa Młyńczaka dokonały zatrzymania kutra rybackiego bandery duńskiej KR-180. Kuter ten od czterech dni dokonywał połowu dorsza w polskiej WSE, wchodząc w głąb strefy do 20 Mm. W dniu 9 marca tego roku niebezpiecznie manewrując, dokonał uszkodzenia sieci

<sup>7</sup> Zarządzenie nr 41 Komendanta Głównego SG z 10.09.1991 r.

<sup>8</sup> Tamże, s. 20.

<sup>9</sup> Tamże, s. 22.

śledziowej polskiego kutra rybackiego ŁEB-62. Podobna sytuacja powtórzyła się 12 marca. Jednostka duńska nie reagowała na sygnały polskich kutrów rybackich.

Dlatego też jednostki pływające MOSG, dokonując od 11 marca kontroli rybołówstwa w WSE, zostały skierowane w rejon przebywania kutra duńskiego. O godz. 15.45 kuter KR-180 został rozpoznany i przystąpiono do jego zatrzymania. Jednak początkowo załoga kutra nie reagowała na sygnały do zatrzymania przekazywane wg Międzynarodowego Kodu Sygnałowego (MKS), w tym na wystrzeliwane naboje sygnałowe. Jednostki SG w celu wymuszenia zatrzymania się kutra były zmuszone o godz. 16.06 do użycia uzbrojenia pokładowego jako sygnału ostrzegawczego. W wyniku podjętych działań kuter zatrzymał się i na jego pokład z jednostek pływających SG została skierowana grupa kontrolna z inspektorem ochrony rybołówstwa. Stwierdziła ona, że na pokładzie jednostki duńskiej znajduje się świeża ryba w ilości ok. 5 t dorszy oraz niesklarowane sieci rybackie, w których były świeże dorsze. Świadczyło to o niedawnym połowie. W wyniku stwierdzonych faktów: pirackiego połowu dorszy, których występowanie na Bałtyku ulega poważnemu zmniejszeniu, i połowu, na który wprowadzono okres ochronny, jednostki pływające MOSG dokonały aresztowania duńskiego kutra rybackiego i doprowadziły go do portu w Ustce, gdzie dokonano odprawy granicznej i celnej oraz zabezpieczono dowody przestępstwa.

Kuter przekazano do dyspozycji Urzędu Morskiego w Słupsku. Należy nadmienić, że w prowadzonej akcji granicznej dużą pomoc SG udzieliły polskie jednostki rybackie, informując o pozycjach duńskiego kutra rybackiego, co pozwoliło na szybkie zlokalizowanie kutra i niedopuszczenie do jego ucieczki<sup>10</sup>.

Przypadki nielegalnych połowów dotyczyły też polskich kutrów rybackich. Na przykład 26 października 1993 r. kuter UST-15 posiadał 53 skrzynki dorsza, natomiast 27 października 1993 r. kuter ŚWI-1 posiadał 50 skrzynek dorsza, a UST-15 – 38 skrzynek dorsza. 28 października 1993 r. UST-139 miał 26 skrzynek dorsza, a kuter DAR-19 – 19 skrzynek dorsza.

W dniu 29 października 1993 r. podczas prowadzenia przez SG 312 z Bałtyckiego Dywizjonu SG kontroli pom miało miejsce zatrzymanie, z użyciem uzbrojenia, kolejnego kutra rybackiego, tym razem bandery polskiej UST-14. W związku z posiadaniem na pokładzie 88 skrzynek dorsza i podejrzanym zachowaniem się kutra oraz brakiem możliwości przeszukania kutra podjęto decyzję o doprowadzeniu kutra UST-14 do portu w Kołobrzegu. Powyższy przypadek posiadania na pokładzie polskich kutrów dużej ilości dorsza (w tym czasie zgodnie z decyzją Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej można było mieć tylko przyłów w ilości nieprzekraczającej 10% połowu) nie był odosobniony. Przykłady te świadczyły o nieprzestrzeganiu przez polskich rybaków przepisów obowiązujących na pom, a kary stosowane przez UM nie odnosiły spodziewanych skutków<sup>11</sup>.

Kolejne działania funkcjonariuszy MOSG były związane z ich udziałem w gaszeniu pożarów. Latem 1994 r. utrzymujące się od wielu tygodni wysokie temperatury i susza były przyczyną licznych pożarów na terenie całego kraju. Nie ominęły one również Wybrzeża Gdańskiego, gdzie w trudnych sytuacjach pomocy strażakom udzielili funkcjonariusze MOSG. Ich działania w tym zakresie można również zaliczyć do działań o charakterze proekologicznym.

<sup>10</sup> Tamże, s. 23–24.

<sup>11</sup> Tamże, s. 32–33.



Między innymi w nocy z 8 na 9 lipca w gaszeniu pożaru w rejonie Gdańska-Wisłoujście uczestniczyło 54 funkcjonariuszy z Kaszubskiego Dywizjonu SG. Dopiero w godzinach rannych wspólnie ze strażakami sytuację opanowano. Ten pożar dla funkcjonariuszy SG był mniej szczęśliwy, bowiem podczas akcji gaszenia pożaru, na skutek wybuchu niewypału, ranny został mar. SG Jacek Równy, który trafił do szpitala. Za szczególną aktywność i zaangażowanie został on wraz z czterema innymi funkcjonariuszami wyróżniony (28 lipca) przez ministra spraw wewnętrznych.

Również 9 lipca 1994 r. pięciu funkcjonariuszy SG wykryło pożar lasu w Mikoszewie. Ich sprawne i skuteczne działanie pozwoliło na opanowanie pożaru. Mimo tego spłonęło 0,7 ha lasu. Udało się jednak uratować 50 ha rezerwatu przyrody. Podczas tych działań funkcjonariusze SG popalili ubiory ćwiczebne, jednak nie doznali obrażeń.

Za udział w akcjach gaszenia pożarów wyróżniono urlopami nagrodowymi ogółem 16 funkcjonariuszy z Kaszubskiego Dywizjonu SG i ze strażnicy w Krynicy Morskiej<sup>12</sup>.

Natomiast 15 lipca 1994 r. na wysokości portu w Helu statek bandery cypryjskiej TRADE NOMAD oczyszczał swoje zbiorniki z ropy. Powyższy fakt został sfilmowany kamerą przez inspektora urzędu morskiego lecącego helikopterem. Na prośbę dyrektora UM z portu we Władysławowie wyszła do ww. statku jednostka Kaszubskiego Dywizjonu SG – SG 150, którą dowodził mł. chor. SG Eugeniusz Ludorf. W wyniku działań funkcjonariuszy SG statek zawrócono na kotwiczowisko portu Gdynia, a na kapitana, który przyznał się do przedstawionych zarzutów, nałożono karę 13 mld PLN. Powstała plama ropy rozpląnęła się na wodzie i nie nadawała się do zebrania<sup>13</sup>.

## ZMIANY ORGANIZACYJNE MOSG W LATACH 1999–2000 I REALIZACJA ZADAŃ SŁUŻBOWYCH

Na przełomie XX i XXI w. MOSG był jedną z 12 jednostek organizacyjnych tej formacji i do końca 1999 r. realizował zadania w ochronie granicy państwowej, opierając się na następujących granicznych jednostkach organizacyjnych:

- 6 strażnic SG (w Krynicy Morskiej, Władysławowie, Łebie, Ustce, Kołobrzegu i Międzyzdrojach);
- 11 granicznych placówek kontrolnych (w Elblągu, Gdańsku, Gdańsku-Rębiechowie, Gdyni, Władysławowie, Helu, Łebie, Ustce, Darłowie, Kołobrzegu i Dziwnowie);
- 3 dywizjony SG (Pomorski Dywizjon SG w Świnoujściu, Bałtycki Dywizjon SG w Kołobrzegu i Kaszubski Dywizjon SG w Gdańsku-Westerplatte)<sup>14</sup>.

W 1999 r. na odcinku służbowej odpowiedzialności MOSG ujawniono 153 przypadki naruszeń przepisów o ochronie środowiska, w tym:

- 135 dotyczące nielegalnych połowów ryby,
- 9 związanych z ujawnieniem wycieków olejowych i ropopochodnych,

<sup>12</sup> Kronika MOSG w Gdańsku z lat 1991–1993, Kancelaria MOSG w Gdańsku, s. 18 (odpis w zbiorach autorów).

<sup>13</sup> Tamże, s. 31.

<sup>14</sup> *Sprawozdanie o stanie ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego i działalności Morskiego Oddziału Straży Granicznej w 1999 r. z 24.01.2000 r.*, Kancelaria MOSG w Gdańsku, s. 1.

- 1 dotyczący nielegalnego wydobywania bursztynu,
- 7 związanych z ujawnieniem niewybuchów.

Ujawniona ilość przypadków świadczyła o coraz lepszym rozpoznaniu przez MOSG i współdziałające służby zagrożeń ekologicznych. Ze względu na morski charakter granicy dotyczyło to przede wszystkim połowów ryb w okresie objętym zakazem ich odławiania lub ujawniania niezacwidencjonowanej ryby na burcie kutra i połowów poza wydzielonymi limitami.

Podczas realizowanych zadań na rzecz ochrony środowiska w analizowanym okresie funkcjonariusze MOSG zabezpieczyli ogółem różnorodny sprzęt o łącznej wartości 125 640 PLN, co zaprezentowano w tabeli poniżej.

Tabela 2. Przedmioty zabezpieczone w działaniach na rzecz ochrony środowiska przez funkcjonariuszy MOSG w 1999 r.

Rodzaj	Wielkość	Szacunkowa wartość w PLN	Odsetek ogółu wartości
Ryby	13 934 kg	78 053	62,2
Nieoznakowane sieci	19 028 m	40 040	32
Łódź rybacka z silnikiem	1 szt.	2 000	0,2
Zestawy kłusownicze do połowów ryby	–	4 055	3,3
Sprzęt do wydobywania bursztynu		1 500	1,2
Ogółem:		125 648	100

Źródło: *Informacja wydziału prasowego KGSG o działalności SG w 1992 r.*, s. 6 (odpis w zbiorach autorów)

W tym czasie wszystkie przypadki ujawnienia wycieków olejowych i ropopochodnych na morzu były zgłaszane do urzędu morskigo. Ponadto w trakcie lotów patrolowych samolotem TURBOLET z przedstawicielem MOSG (specjalistą ds. ochrony środowiska i rybołówstwa – kmdr. por. SG Ryszardem Michałakiem) wszystkie takie zdarzenia były filmowane kamerą wideo (SOLAR), a ich pełną dokumentację filmową przekazywano do urzędu morskigo. W analizowanym okresie (1999 r.) przeprowadzono łącznie 98 lotów<sup>15</sup>.

W ramach prowadzonego współdziałania jednostki organizacyjne MOSG uczestniczyły tym czasie w realizacji następujących przedsięwzięć:

- 13 stycznia 1999 r. jednostki pływające Pomorskiego Dywizjonu SG zabezpieczyły zgodnie z porozumieniem prace minerskie prowadzone przez Polskie Ratownictwo Morskie (PRM) w basenie Mulnik portu Świnoujście oraz transport wydobytych niewybuchów na poligon morski,
- 10 lutego 1999 r. funkcjonariusze ze strażnicy Łeba zabezpieczali miejsce znalezienia 10 szt. panzerfaustów (pochodzących z okresu II wojny światowej) do czasu przybycia saperów z jednostki Marynarki Wojennej (MW),
- 8 sierpnia 1999 r. funkcjonariusze SG z Władysławowa ujawnili niewypał – pocisk artyleryjski wypłukany przez wodę na plaży we Władysławowie (pocisk zabezpieczyli saperzy z 9 Flotylli MW Hel-Bór),

<sup>15</sup> Tamże, s. 6.

- 15 września 1999 r. funkcjonariusze Strażnicy SG Władysławowo podczas realizacji czynności służbowych na terenie campingu w m. Jastarnia ujawnili dwie miny przeciwpiechotne pochodzące z okresu II wojny światowej (o powyższym poinformowano jednostkę saperów z MW Hel-Bór),
- 18 października 1999 r. służba dyżurna GPK Łeba z nasłuchu radiowego uzyskała informację pochodzącą z polskiego kutra rybackiego poławiającego w rejonie położonym ok. 5 Mm na północny zachód od portu Łeba, o podjęciu z wody wraz z siecią długiego cylindrycznego przedmiotu kształtem przypominającym torpedę. Przedmiotu jednak nie wydobyto, ponieważ zerwał się i utonął. Powyższą informację (wraz ze współrzędnymi) oficer dyżurny operacyjny MOSG przekazał służbie dyżurno-operacyjnej MW w Gdyni<sup>16</sup>.

Od 1 stycznia 2000 r. została zmieniona struktura organizacyjna MOSG (za wyjątkiem dywizjonów, gdzie zmiana ta miała miejsce od 3 stycznia tego roku) i przedstawiała się ona następująco:

- 9 strażnic SG (w Krynicy Morskiej, Gdańsku, Gdyni, Władysławowie, Łebie, Ustce, Darłowie, Dźwirzynie, Rewalu i Międzyzdrojach);
- 6 granicznych placówek kontrolnych (w Gdańsku, Gdańsku-Rębiechowie, Gdyni, Władysławowie, Ustce, Kołobrzegu);
- 2 dywizjony SG (Kaszubski Dywizjon SG w Gdańsku – dalej: KdSG, i Pomorski Dywizjon SG w Świnoujściu – dalej: PdSG).

W tym czasie (2000 r.) służbowy odcinek odpowiedzialności MOSG obejmował ogółem obszar o powierzchni 36 724,07 km<sup>2</sup>, w tym:

- Zalew Szczeciński – 372,02 km<sup>2</sup>,
- Zalew Wiślaný – 303,04 km<sup>2</sup>,
- Zatokę Gdańską – 1 210,35 km<sup>2</sup>,
- Morze terytorialne – 8 681,66 km<sup>2</sup>,
- Wyłączną Strefę Ekonomiczną – 22 633,59 km<sup>2</sup>,
- Strefę „szarą” – 3 523,41 km<sup>2</sup>,
- oraz strefę nadgraniczną – obejmującą 57 gmin nadmorskich (przeciętnie 15 km od linii brzegowej), która rozciągała się na obszarze dwóch województw – zachodnio-pomorskiego i pomorskiego<sup>17</sup>.

Granica morska RP obejmowała:

- 423,0 km granicy morskiej,
- 10 374,66 m granicy na Zalewie Wiślanym,
- 657,5 m granicy na Mierzei Wiślanej (między znakami granicznymi 2436–2439),
- 20 508,2 m granicy na Zalewie Szczecińskim (między znakami 892–893)<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Tamże, s. 14.

<sup>17</sup> *Informacja o realizacji zadań przez MOSG za okres 2000 r.* (odpis w posiadaniu autorów), Kancelaria MOSG w Gdańsku, s. 1.

<sup>18</sup> Tamże, s. 2.

## UDZIAŁ FUNKCJONARIUSZY MOSG W DZIAŁANIACH KONTROLNYCH NA WYBRZEŻU W 2001 ROKU

W 2001 r. na odcinku MOSG stwierdzono 171 przypadków naruszenia przepisów obowiązujących na pom oraz przepisów ochrony środowiska. Zabezpieczono i przekazano inspektorom ochrony środowiska:

- 333 zestawy kłusownicze o łącznej długości 16 834 m i szacunkowej wartości 113 503 PLN,
- 2 383 kg ryby (niewymiarowej, złowionej w okresie ochronnym) o szacunkowej wartości 15 480 PLN,
- ujawniono 9 przypadków niezaewidencjonowania w dzienniku pokładowym kutra 11 069 kg złowionej ryby o szacunkowej wartości 51 720 PLN,
- zabezpieczono 6 łodzi wraz z wyposażeniem służących do nielegalnego połowu ryby o szacunkowej wartości 10 700 PLN oraz 1 silnik o szacunkowej wartości 1 000 PLN,
- na „gorącym uczynku” ujęto 37 obywateli RP (w tym 8 nieletnich).

W tym roku na odcinku granicy z FR odnotowano 10 zdarzeń związanych z naruszeniem przepisów obowiązujących na pom oraz przepisów ochrony środowiska. Zabezpieczono i przekazano inspektorom ochrony rybołówstwa 115 zestawów kłusowniczych o łącznej długości 3 330 m i szacunkowej wartości 11 250 PLN.

Dwa zdarzenia dotyczyły nielegalnego wydobywania bursztynu.

- W dniu 24 listopada 2001 r. funkcjonariusze SG ze Strażnicy Krynica Morska wspólnie ze strażą leśną z nadleśnictwa Elbląg, w lesie (w okolicach Krynicy M.) zabezpieczyli do dyspozycji straży leśnej sprzęt służący do nielegalnego wydobywania bursztynu: 16 węży strażackich, 1 sztycę, 1 kaszor. Łączna wartość zatrzymanych przedmiotów wynosiła 5 100 PLN.
- W dniu 19 listopada 2001 r. funkcjonariusze Strażnicy SG Krynica M., wspólnie z funkcjonariuszami policji, w m. Januszyny zatrzymali do dyspozycji KP Policji Stegna 1 obywatela RP za nielegalne pozyskiwanie bursztynu. Ponadto do dyspozycji policji zabezpieczono sprzęt do wydobywania bursztynu o szacunkowej wartości 2 425 PLN<sup>19</sup>.

## DZIAŁALNOŚĆ FUNKCJONARIUSZY DYWIZJONÓW SG W 2001 ROKU

Zadania w ochronie granicy państwowej i nadzoru nad eksploatacją i eksploracją pom jednostki pływające MOSG realizowały na podstawie obowiązujących w tym czasie dokumentów – zarządzeń komendanta głównego SG i komendanta MOSG, wytycznych komendanta MOSG i decyzji komendanta MOSG.

Planowanie, organizowanie i pełnienie służby granicznej oraz kontrole statków na pom odbywały się wg kwartalnych planów pracy wykorzystania jednostek pływających dywizjonów do kontroli pom (zatwierdzanych przez komendanta MOSG) oraz planów ochrony granicy państwowej dywizjonów MOSG i przedsięwzięć określonych w rocznych

<sup>19</sup> Informacja o realizacji zadań w ochronie granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego w 2001 r. przez MOSG na odcinku służbowej odpowiedzialności z 11.01.2001 r., Kancelaria MOSG w Gdańsku, s. 1–2.

i kwartalnych planach pracy. Podstawowymi formami pełnienia służby granicznej przez jednostki pływające dywizjonów MOSG były:

- dyżury przy użyciu jednostek pływających SG,
- dozory przy użyciu jednostek pływających SG,
- wsparcia pełnienia służby granicznej lub prowadzenia działań granicznych przy użyciu jednostek pływających SG.

Natomiast podstawowymi formami prowadzenia działań granicznych przez jednostki pływające dywizjonów MOSG były:

- kontrole statków na pom,
- rozpoznania,
- pościgi,
- eskortowania,

## **LICZBA I CHARAKTER PROWADZONYCH PRZEZ JEDNOSTKI PŁYWAJĄCE SG DZIAŁAŃ GRANICZNYCH W OCHRONIE GRANICY PAŃSTWOWEJ NA MORZU W 2001 ROKU**

W 2001 r. jednostki pływające dywizjonów SG zrealizowały 351 wyjść w morze (PdSG – 174, KdSG – 177) celem prowadzenia działań granicznych w formie: rozpoznawania, kontroli statków, pościgów i eskortowania.

### **Rozpoznawanie**

9 wyjść (PdSG – 2, KdSG – 7), w tym:

- 5 wyjść na rozpoznanie zanieczyszczeń morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego, z pobraniem próbek zanieczyszczenia do analizy i protokolarnym przekazaniem ich właściwym terytorialnie inspektorom ochrony środowiska (sprawców zanieczyszczeń w 4 przypadkach nie ustalono, w 1 przypadku sprawcę ustalono – był nim polski kuter rybacki WŁA-153);
- 4 wyjścia na rozpoznanie, wykrytych i niezidentyfikowanych przez posterunki obserwacji wzrokowo-technicznej (POWT) SG jednostek pływających, jednostki te rozpoznano i skontrolowano – nie stwierdzono naruszenia obowiązującego prawa na pom.

### **Kontrole statków na pom**

Jednostki pływające MOSG zrealizowały 3 429 wyjść (PdSG – 159, KdSG – 170) na kontrole statków na pom.

### **Pościgi**

9 wyjść (tylko PdSG), za jednostkami pływającymi, które opuściły port z pominięciem odprawy graniczno-celnej (dot. portu Świnoujście).

### **Eskortowania**

Jednostki pływające SG – 75 razy eskortowały statki do morskich przejść granicznych (mpg), celem dokonania odpraw graniczno-celnych na wjazd lub wyjazd do (z) RP.

Eskortowanie prowadziły jednostki pływające SG, pełniąc służbę graniczną w formie dozoru oraz prowadzące działania graniczne w formach rozpoznawania i pościgu<sup>20</sup>.

W 2001 r. liczba i wartość zatrzymanego połowowego sprzętu kłusowniczego przez jednostki pływające dywizjonów SG przedstawiały się następująco:

- 5 900 mb sieci kłusowniczej o łącznej wartości ok. 68 780 PLN (KdSG – 5 750 m – 68 480 PLN, PdSG – 150 m – 300 PLN);
- 4 wonty o łącznej długości ok. 160 mb i wartości ok. 200 PLN, bez wartości użytkowej – w obecności inspektora rybołówstwa morskiego zniszczono je komisyjnie w PdSG;
- 23 kotwice sieciowe (rybackie).

Wyżej wymieniony sprzęt kłusowniczy, przekazano protokolarnie do właściwych terytorialnie urzędów morskich.

## LICZBA I CHARAKTER UJAWNIONYCH NARUSZEŃ PRZEPISÓW OBOWIĄZUJĄCYCH NA POM ORAZ PRZEPISÓW OCHRONY ŚRODOWISKA MORSKIEGO

Ogółem na 123 skontrolowane polskie kutry i łodzie rybackie stwierdzono 49 przypadków (PdSG – 26, KdSG – 23) naruszenia obowiązujących zasad bezpieczeństwa żeglugi, prowadzenia rybołówstwa morskiego i ochrony środowiska morskiego. Uwagi dotyczyły:

- ♦ naruszania przepisów w zakresie ochrony rybołówstwa morskiego:
  - braków na kutrach licencji połowowych, obowiązujących na dany rok kalendarzowy,
  - dokonywania połowów na akwenach zakazanych dla prowadzenia rybołówstwa morskiego (na akwenach ochronnych),
  - stosowania niewłaściwego oznakowania lub nieoznakowanego stacjonarnego sprzętu połowowego (głównie na morskich wodach wewnętrznych),
  - źle prowadzonych lub w ogóle nieprowadzonych dzienników okrętowych w zakresie ewidencjonowania ilości i rodzaju faktycznie odłowionej ryby,
  - wystawiania stacjonarnego sprzętu połowowego w zabronionym pasie 100 m, przylegającym do linii pław granicznych (morskiej granicy państwowej z FR na zalewie Wiślanym),
  - wystawianie większej ilości stacjonarnego sprzętu połowowego (siatek rybackich), aniżeli było to przewidziane dla danego typu łodzi rybackiej;
- ♦ naruszania przepisów w zakresie ochrony środowiska morskiego:
  - braków zapisów w dziennikach okrętowych dotyczących zdawania w porcie wód zęzowych,
  - ustalenie jednego sprawcy spowodowania zanieczyszczenia wód morskich – kuter rybacki bandery polskiej WŁA-153 wydał zaolejone wody zęzowe za burtę (we współdziałaniu ze statkiem powietrznym MOSG M-20 MEWA).

<sup>20</sup> Tamże, s. 4.

W czterech przypadkach jednostki pływające MOSG określały wielkość i rozmiary zanieczyszczeń wód morskich i pobierały próbki zanieczyszczeń dla urzędów morskich (do badań laboratoryjnych) – sprawców zanieczyszczeń nie ustalono. W 2001 r. jednostki pływające dywizjonów SG nie uczestniczyły w akcjach zwalczania rozlewów i nadzwyczajnych zagrożeń środowiska<sup>21</sup>.

## DZIAŁALNOŚĆ FUNKCJONARIUSZY STRAŻNIC SG NA WYBRZEŻU W 2001 ROKU

Strażnice MOSG zadania w ochronie porządku prawnego w terytorialnym zasięgu działania komendantów strażnic MOSG realizowały również przy wykorzystaniu lekkich środków pływających, tj. ponton MR-4800B, będących na wyposażeniu tych pododdziałów. W 2001 r. strażnice SG zrealizowały tymi środkami ogółem 179 wyjść, podczas których przeprowadzono kontrole:

- morza terytorialnego w pasie do 2 Mm od linii brzegowej – 42 wyjścia,
- morskich wód wewnętrznych – 90 wyjść,
- wód śródlądowych – 43 wyjścia.

Podczas realizowanych kontroli uzyskano następujące efekty:

- skontrolowano jednostek rybackich – 149,
- skontrolowano jednostek sportowo-turystyczno-żeglarskich – 116,
- skontrolowano obiektów wodno-lądowych (przystanie i wypożyczalnie sprzętu) – 201,
- skierowano wniosków o ukaranie do dyrektorów urzędów morskich, okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego, Państwowej Straży Pożarnej i innych – 11,
- ujawniono przypadki nielegalnych połowów ryb – 7,
- zajęto do celów procesowych ryby – 117 kg o szacunkowej wartości 715 PLN.

Ilość i wartość zajętego sprzętu kłusowniczego w 2001 r. przedstawiała się następująco:

- 208 szt. sieci o łącznej długości 10 198 mb i szacunkowej wartości ok. 48 070 PLN,
- 35 zestawów kłusowniczych dł. 785 mb o wartości 2 865 PLN,
- 4 zestawy liny z 320 hakami dł. 500 mb wartości 228 PLN,
- 2 miroże o wartości 500 PLN,
- 7 szt. kotwic o wartości 225 PLN,
- 1 żak o wartości ok. 300 PLN,
- 1 wędka teleskopowa o wartości 30 PLN,
- 1 hak teleskopowy o wartości 30 PLN.

Łączna wartość zajętego sprzętu wyniosła ok. 52 248 PLN.

Najczęściej popełniane wykroczenia w 2001 r.:

- nieprzestrzeżenie warunków bezpieczeństwa przez użytkowników skuterów wodnych,
- naruszanie przepisów porządkowych i portowych,
- sporadycznie naruszanie przepisów w zakresie wyposażenia kutrów rybackich w środki pirotechniczne i ratunkowe,

<sup>21</sup> Tamże, s. 7–9.

- braki w wymaganych dokumentów przez członków załóg łodzi rybackich,
- prowadzenie połowu ryb w miejscach zabronionych,
- dokonywanie kłusowniczego połowu ryb z wykorzystaniem profesjonalnego sprzętu połowowego przez osoby nieuprawnione na wodach wewnętrznych i śródlądowych<sup>22</sup>.

## WSPÓŁDZIAŁANIE Z URZĘDAMI MORSKIMI W 2001 ROKU

Współpraca MOSG z UM odbywała się w tym czasie wg opracowanych planów współdziałania, podpisanych pomiędzy dyrektorami UM w Gdyni, Słupsku i Szczecinie a komendantem MOSG.

Współpraca ta miała charakter ciągły i polegała również na wymianie informacji o sytuacji w pom w zakresie bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska morskiego. Każdorazowo, po przeprowadzeniu kontroli na statkach na pom i stwierdzeniu uwag w ww. zakresie, odpowiedni dyrektorzy UM otrzymywali kserokopie sporządzanych protokołów z kontroli statków w celu wyciągnięcia sankcji administracyjnych w stosunku do osób winnych stwierdzonych naruszeń obowiązujących przepisów.

W ramach współdziałania UM były powiadamiane z odpowiednim wyprzedzeniem, o wyjściach jednostek pływających MOSG na kontrole pom, z propozycją wzięcia udziału w nich inspektorów. Na przykład w 2001 r. w kontrolach pom na jednostkach pływających SG inspektorzy UM brali udział 6 razy.

Jednostki pływające SG pięć razy wychodziły w morze na prośbę terenowych organów administracji morskiej (urzędów morskich, kapitanatów portów) celem określenia wielkości, rozmiarów i ustalenia ewentualnych sprawców zanieczyszczeń wód morskich. Pobrane próbki zanieczyszczeń olejowych dostarczono ww. instytucjom (do badań laboratoryjnych).

W 4 przypadkach sprawców zanieczyszczeń nie ustalono, natomiast w 1 ustalono, że sprawcą powstałego zanieczyszczenia był kuter rybacki bandery polskiej WŁA-153. Protokół pokontrolny wraz z pobranymi próbkami zanieczyszczeń przekazano dyrektorowi UM w Gdyni.

W tym samym roku funkcjonariusze komendy MOSG (wydziału morskiego) brali udział w 10 lotach kontrolno-patrolowych nad pom samolotem Turbolet UM w Gdyni. Po wykonaniu każdego lotu kontrolno-patrolowego sporządzano sprawozdanie z lotu o sytuacji na pom. Było ono przesyłane (faksem) do służb dyżurnych operacyjnych granicznych jednostek organizacyjnych MOSG<sup>23</sup>.

## WYNIKI UZYSKANE PRZEZ LOTNICTWO SG W OCHRONIE GRANICY MORSKIEJ W LATACH 2000–2002

Tylko w latach 2000–2002 wykonano ogółem 667 lotów w czasie 664 h 21 min, w tym 167 lotów patrolowych w czasie 460 h 48 min.

<sup>22</sup> Tamże, s. 10–11.

<sup>23</sup> Tamże, s. 12.



Podczas tych działań:

- zaobserwowano łącznie 9 374 jednostki pływające w tym: 5 794 kutrów rybackich, 1 595 jednostek handlowych w swobodnym przepływie (bez uwag), 390 okrętów wojennych MW różnych bander, 781 jednostek sportowo-żeglarskich i motorowych oraz 814 innych,
- rozpoznano łącznie 1 656 jednostek pływających w tym: 209 tankowców w czasie swobodnego przepływu (bez zanieczyszczeń), 369 rudowęglowców, 214 semikontenerowców, 606 kutrów rybackich i 269 okrętów MW (w tym band. RP).

W kategorii nadzwyczajnych zagrożeń środowiska morskiego ujawniono 35 plam substancji ropopochodnych lub filmu olejowego, w tym 31 sfilmowano bez sprawców i zgłoszono do UM, a w 4 przypadkach prawdopodobnymi sprawcami były jednostki KOŁ-125, WŁA-153, WŁA-77 i WŁA-90. Sprawców tych zdarzeń sfilmowano a materiały przekazano do UM w Słupsku i UM w Gdyni. O powyższych zdarzeniach poinformowano służby dyżurne (oficerów dyżurnych operacyjnych MOSG, dywizjonów SG i strażnic SG)<sup>24</sup>.

W 2002 r. realizacja zadań na morzu przez funkcjonariuszy MOSG koncentrowała się na prowadzeniu kontroli w zakresie przestrzegania przepisów obowiązujących podczas połowów w WSE, naruszania prawa swobodnego przepływu oraz przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom (pgwp).

Wydział lotniczy MOSG tylko w 2002 r. zrealizował ogółem 336 lotów w czasie 340 h 54 min, w tym:

- loty patrolowo-rozpoznawcze – 85 lotów w czasie 251 h 29 min,
- loty nawigacyjno-szkoleniowe – 243 loty w czasie 82 h 35 min,
- loty techniczne – 2 loty w czasie 1 h 05 min,
- loty inne – 6 lotów w czasie 5 h 45 min<sup>25</sup>.

W wyniku działalności służbowej wydziału lotniczego nad pom:

- zaobserwowano 5 280 jednostek pływających, w tym: 3 375 kutrów rybackich, 910 jednostek handlowych w swobodnym przepływie (bez uwag), 187 okrętów MW różnych bander, 362 jachty sportowo-żeglarskie i motorowe i 446 innych jednostek pływających;
- rozpoznano 1 148 jednostek pływających, w tym: 144 tankowce – bez zanieczyszczeń w swobodnym przepływie, 237 rudowęglowców (bez uwag), 128 semikontenerowców (bez uwag), 498 kutrów rybackich i 141 okrętów MW.

W ocenianym okresie stwierdzono następujące nadzwyczajne zagrożenia środowiska morskiego w postaci 23 plam substancji ropopochodnej lub filmu olejowego, w tym 20 bez sprawców (sfilmowano i zgłoszono do UM) oraz 3 z prawdopodobnymi sprawcami, za które uznano jednostkę MW o numerze 271, kuter WŁA-77 oraz kuter WŁA-90. Materiał dowodowy w tej sprawie sfilmowano i przekazano do UM w Słupsku i UM w Gdyni. O powyższym poinformowano oficera dyżurno-operacyjnego MOSG, dywizjonów SG i strażnic SG.

<sup>24</sup> *Efekty uzyskane w wyniku działalności służbowej wydziału lotniczego w latach 2000–2002*, Kancelaria MOSG, s. 1.

<sup>25</sup> *Sprawozdanie z realizacji zadań w wydziale lotniczym MOSG z roku 2002* (dokument niedatowany), Kancelaria MOSG w Gdańsku, s. 1.

Współdziałanie samolotu z jednostkami organizacyjnymi SG jak i innymi instytucjami oceniono jako dobre. Z jednostkami formacji dokonywano bieżącej wymiany informacji, a także sporządzano pisemne i telefoniczne meldunki z każdego lotu. W odniesieniu do innych instytucji, z którymi współdziałano na morzu, to do UM oraz Centrum Koordynacyjnego Działań Morskich (CKDM – aktualnie Inspektorat Monitoringu Ruchu Morskiego) w Ustce przekazywano na bieżąco informacje dotyczące ruchu jednostek pływających w pom oraz nadzwyczajnych zagrożeń środowiska morskiego. Natomiast z MW RP prowadzono wymianę informacji o sytuacji na pom i rozpoznanych jednostkach pływających obcych bander w tym wojennych.

Wśród problemów występujących podczas realizacji zadań w ochronie granicy państwowej zgłaszano niewystarczające wyposażenie samolotu w środki umożliwiające dokumentowanie fotograficzne obserwowanych podczas lotu zdarzeń i obiektów (proponycja przekazania do wydziału lotniczego z wydziału morskiego cyfrowego aparatu fotograficznego do ciągłego użytkowania). Druga zgłaszana propozycja dotyczyła braku dyżurowego systemu pracy załóg latających i zamiar wprowadzenia dyżurów załóg na lotnisku w Gdańsku-Rębiechowie<sup>26</sup>.

Na początku XXI w. (2002 r.) do głównych zagrożeń występujących na granicy morskiej zaliczano:

- ♦ zorganizowany, o charakterze międzynarodowym przemyt narkotyków do Polski,
- ♦ nielegalną migrację obywateli Afryki, Azji i WNP przez terytorium RP do Europy Zachodniej,
- ♦ przemyt towarów w polskich portach morskich i przystaniach oraz na statkach i innych jednostkach pływających – środków psychotropowych i promieniotwórczych oraz broni, kradzionych jachtów i łodzi motorowych, samochodów, pokładowego sprzętu elektronicznego, towarów objętych podatkiem akcyzowym (alkohol i papierosy),
- ♦ naruszanie interesów ekonomicznych na polskich obszarach morskich w tym:
  - nielegalne połowy i handel odłowionymi rybami przez polskie i obce jednostki rybackie,
  - wystawianie kłusowniczego sprzętu połowowego,
  - nieprzestrzeganie norm,
  - rozpoznano łącznie 1 431 jednostek pływających, w tym: 118 tankowców różnych bander,
  - próby wwozu odpadów chemicznych i śmieci, a także produktów żywnościowych, które nie spełniały polskich norm,
  - spuszczenie do wód morskich i kanałów portowych zużytego oleju i zanieczyszczonych wód zęzowych,
  - wyrzucanie na pełnym morzu i w pobliżu WSE materiałów toksycznych, szkodliwych dla ludzi i środowiska<sup>27</sup>.

Natomiast w kolejnym roku nastąpiło zwiększenie liczby lotów statków powietrznych MOSG. Na rok 2003 zaplanowano dla sił i środków wydziału lotniczego MOSG wykonanie ogółem 350 h lotów w dwóch podstawowych kategoriach, jako:

<sup>26</sup> Tamże, s. 1–2.

<sup>27</sup> Tamże, s. 2.

- loty w ochronie granicy państwowej – 260 h (74,3%),
- loty szkolno-treningowe – 90 h (25,8%).

Faktycznie w okresie 12 miesięcy tego roku uzyskano ogółem podczas 498 lotów, nalo-ty w czasie 321 h 03 min<sup>28</sup>.

W tym czasie miały miejsce samodzielne wykrycia i przekazania informacji podczas wykonywania lotów w ochronie granicy nad pom:

- zaobserwowano łącznie 2 754 jednostki pływające w tym: 1545 kutrów rybac-kich, 469 jednostek handlowych podczas swobodnego przepływu, 86 okrętów MW różnych bander, 413 jachtów sportowo-żeglarskich i motorowych oraz 241 innych jednostek pływających przepływu (bez zanieczyszczeń), 200 masowców-kontenerowców, 828 kutrów rybackich, 77 okrętów MW i 127 żaglowo-motorowych.

W kategorii nadzwyczajnych zagrożeń środowiska morskiego wykryto 14 plam sub-stancji ropopochodnych lub filmu olejowego, w tym 9 bez sprawców, których sfilmowa-no i zgłoszono do UM, natomiast 5 prawdopodobnych sprawców to były jednostki: MW o numerze 271 i 273, kuter GDY-11, kuter KOŁ-10 i platforma Petrobalticu. Po-nadto stwierdzono połowy bez zezwolenia na WSE przez 2 kutry rybackie band. duńskiej (nr burtowe T-120, T-379). Powyższe zdarzenia sfilmowano, a materiały przekazano do UM Słupsk i UM Gdynia. O powyższych zjawiskach poinformowano oficerów dyżurnych operacyjnych MOSG, dywizjonów SG i strażnic SG.

W tym czasie współdziałanie wydziału lotniczego MOSG z innymi służbami po-legało:

- w odniesieniu do UM na bieżącym przekazywaniu informacji dotyczących ruchu jednostek pływających w pom oraz o nadzwyczajnych zagrożeniach środowiska morskiego,
- na udziale funkcjonariuszy wydziału lotniczego we wspólnych lotach patrolowych na samolocie UM L-410 Turbolet,
- w odniesieniu do MW RP na wymianie informacji o sytuacji na pom i rozpozna-nych jednostkach pływających obcych bander w tym wojennych,
- w odniesieniu do SAR samolot brał udział w dwóch akcjach poszukiwawczo-ratowniczych,
- do Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku przekazywano informacje dotyczące pożarów obszarów leśnych zauważonych w ramach lotów patrolowych.

Dla swojej codziennej działalności wydział lotniczy otrzymywał na bieżąco informacje (w formie faksów) dotyczące stosowanych zgód i zezwoleń na wykonywanie: połowów, skupu i sprzedaży ryb w pom, prowadzonych prac naukowo-badawczych, nurkowań i po-szukiwaniu rozbitków<sup>29</sup>.

W połowie 2004 r. (26 lipca 2004 r.) skorygowano dane dotyczące długości odcin-ków granicy państwowej ochraniających przez poszczególne jednostki organizacyjne SG,

<sup>28</sup> *Sprawozdanie z realizacji zadań w wydziale lotniczym MOSG z roku 2003* (dokument niedatowany), Kancelaria MOSG w Gdańsku, s. 1.

<sup>29</sup> Tamże, s. 1–2; zobacz też I. Bieniecki, *Działalność funkcjonariuszy Morskiego Oddziału Straży Granicznej w ochronie granicy w roku 2003*, „Biuletyn Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej” 2004, nr 2, s. 69–92.

a także długości granicy morskiej i granic z poszczególnymi państwami. Korekta ta wynikała ze zmian organizacyjnych w SG oraz nowych pomiarów geodezyjnych granicy państwowej<sup>30</sup>.

W tym czasie SG RP ochraniała odcinki granicy państwowej z sąsiednimi państwami o łącznej długości 3 505,27 km (100%).

**Tabela 3.** Długość odcinków granicy państwowej RP z państwami sąsiadującymi wg stanu z 26 lipca 2004 r.

Odcinek granicy państwowej RP z państwem sąsiadującym	Długość odcinka w km
Federacja Rosyjska	232,4 (w tym długość odcinka rozgraniczającego morze terytorialne RP i FR – 22,21 km)
Republika Litewska	104,28
Republika Białorusi	418,24
Ukraina	535,18
Republika Słowacka	541,06
Republika Czeska	789,79
Republika Federalna Niemiec	489,37 (w tym długość odcinka rozgraniczającego morze terytorialne RP i RFN – 22,22 km)
Ogółem:	3505,27

Źródło: *Informacja wydziału prasowego KGSG o działalności SG w 1992 r.*, s.1 (odpis w zbiorach autorów)

Z 11 jednostek organizacyjnych SG najdłuższy odcinek granicy ochraniał Morski Oddział SG (481,27 km), a najkrótszy Pomorski OSG (158,6 km).

**Tabela 4.** Długości odcinków granicy państwowej RP ochraniające przez jednostki organizacyjne SG wg stanu z 26 lipca 2004 r.

Oddział SG	Długość odcinka w km
Warmińsko-Mazurski OSG	198,77
Podlaski OSG	351,21
Nadbużański OSG	467,57
Bieszczadzki OSG	373,06
Karpacki OSG	406,92
Śląski OSG	357,57
Sudecki OSG	230,65
Łużycki OSG	280,61
Lubuski OSG	199,04

<sup>30</sup> *Pismo zastępcy dyrektora Biura Współpracy Międzynarodowej Komendy Głównej SG por. T. Pesta nr BWM/F/845/04/PF z 26.07.20014 r.*, Kancelaria MOSG w Gdańsku, s. 1.

Oddział SG	Długość odcinka w km
Pomorski OSG	158,6
Morski OSG	481,27
Ogółem:	3505,27

Źródło: *Informacja wydziału prasowego KGSG o działalności SG w 1992 r.*, s. 2 (odpis w zbiorach autorów)

W połowie 2004 r. długość granicy morskiej wynosiła 439,74 km, w tym:

- długość granicy państwowej na morzu (zewnętrzna granica morza terytorialnego) – 395,31 km,
- długość odcinka rozgraniczającego morze terytorialne RP i RFN – 22,22 km,
- długość odcinka rozgraniczającego morze terytorialne RP i FR – 22,21 km<sup>31</sup>.

Tabela 5. Odcinki morskiej granicy państwowej ochraniane przez SG wg stanu z 26 lipca 2004 r.

Graniczna jednostka organizacyjna MOSG	Punkty skrajne – nr znaku granicznego	Długość ochranianego odcinka w km
Granica państwowa z RFN		
Pomorski Dywizjon SG w Świnoujściu	892 – 893	42,38
Strażnica Świnoujście	893 – brzeg morski	19,31
Granica państwowa z FR		
Strażnica Krynica Morska	Zachodni brzeg Zalewu Wiślanego (na wschód od 2436) – brzeg morza terytorialnego (na zachód od 2439)	0,85
Kaszubski Dywizjon SG w Gdańsku	2436–2417	32,42

Źródło: *Informacja wydziału prasowego KGSG o działalności SG w 1992 r.*, s. 3–8 (odpis w zbiorach autorów)

Omawiany powyżej okres działalności służbowej MOSG kończy data 1 maja 2004 r., kiedy to na mocy tzw. traktatu akcesyjnego Polska stała się członkiem Unii Europejskiej<sup>32</sup>.

## PODSUMOWANIE

Podsumowując powyższe ustalenia dotyczące działalności funkcjonariuszy MOSG na rzecz ochrony środowiska w latach 1991–2004, należy stwierdzić, że w okresie pierwszych kilkunastu lat służby w ochronie granicy morskiej realizowali oni szereg różnorodnych przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska lądowego i wodnego.

Pomimo posiadania w tym czasie ograniczonej ilości sił i środków służących do ochrony granicy morskiej, do 1 maja 2004 r., kiedy to Polska wstąpiła do Unii Europejskiej, polska Straż Graniczna starała się na miarę swoich możliwości skutecznie realizować zadania o różnorodnym charakterze, w tym również takie, które służyły ochronie Wybrzeża i południowego Bałtyku.

<sup>31</sup> Tamże, s. 1.

<sup>32</sup> H. Łach, *System ochrony polskiej granicy państwowej w latach 1989–2004*, Olsztyn 2013, s. 1–550.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bieniecki I., *Działalność funkcjonariuszy Morskiego Oddziału Straży Granicznej w ochronie granicy w roku 2003*, „Biuletyn Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej” 2004, nr 2.
2. Bieniecki I., *Morski Oddział Straży Granicznej 1991–2001*, „Biuletyn Historyczny Muzeum Marynarki Wojennej” 2003, nr 18.
3. Bieniecki I., *Wojska Ochrony Pogranicza oraz ich miejsce w systemie ochrony i obrony granicy morskiej Polski w latach 1965–1991*, Słupsk 2016.
4. Informacja wydziału prasowego KGSG o działalności SG w 1992 r. (odpis w zbiorach autorów).
5. Łach H., *System ochrony polskiej granicy państwowej w latach 1989–2004*, Olsztyn, 2013.
6. Prochwicz J., *Wojska Ochrony Pogranicza 1945–1965. Wybrane problemy*, Piotrków Trybunalski 2011.
7. Wybrane dokumenty znajdujące się w kancelarii MOSG w Gdańsku.

## ZAŁĄCZNIK 1

Graniczne placówki kontrolne (GPK) oraz ich terytorialny zasięg działania na odcinku służbowej odpowiedzialności MOSG od 1 maja 2004 r.

	Nazwa granicznej placówki kontrolnej SG	Terytorialny zasięg działania	
		Obszar strefy nadgranicznej	Rodzaj i nazwa podporządkowanego przejścia granicznego
1.	Świnoujście	Od znaku granicznego nr 893 do znaku granicznego nr 923 i dalej do brzegu morskiego; linia rozgraniczenia z: a) Pomorskim Dywizjonem SG w Świnoujściu – znak graniczny nr 893, dalej brzegiem Zalewu Szczecińskiego do granicy gmin Świnoujście oraz Międzyzdroje, a także brzegiem morza terytorialnego od granicy z Republiką Federalną Niemiec do granicy gmin Świnoujście oraz Międzyzdroje, b) strażnica SG w Międzyzdrojach – od brzegu morza terytorialnego granicą lądową gmin Świnoujście oraz Międzyzdroje.	drogowe: Świnoujście morskie: Świnoujście
2.	Kołobrzeg	Brzegiem morza terytorialnego na odcinku gmin Trzebiatów, Kołobrzeg i Ustronie Morskie; linia rozgraniczenia z: a) GPK SG w Darłowie – granicami gmin Ustronie Morskie, Dygowo i Karlino oraz Będzino i Biesiekierz, b) Pomorskim Dywizjonem SG w Świnoujściu – wzdłuż brzegu morskiego na odcinku gmin: Trzebiatów, Kołobrzeg i Ustronie Morskie.	morskie: Dziwnów morskie: Kołobrzeg morskie: Mrzeżyno

	Nazwa granicznej placówki kontrolnej SG	Terytorialny zasięg działania	
		Obszar strefy nadgranicznej	Rodzaj i nazwa podporządkowanego przejścia granicznego
3.	Darowo	Brzegiem morza terytorialnego na odcinku gmin Będzino, Mielno, Darłowo; linia rozgraniczenia z: a) GPK SG w Ustce – granicami gmin Darłowo i Malechowo oraz Postomino i Sławno, b) Pomorskim Dywizjonem SG w Świnoujściu – wzdłuż brzegu morskiego na odcinku gmin Będzino, Mielno, Darłowo.	morskie: Darłowo
4.	Ustka	Brzegiem morza terytorialnego na odcinku gmin Smołdzino, Łeba, Choczewo; linia rozgraniczenia z: a) GPK SG w Łebie – granicami gmin Ustka i Słupsk oraz Smołdzino i Główny, b) Pomorskim Dywizjonem SG w Świnoujściu – wzdłuż brzegu morskiego na odcinku gminy Postomino, od granicy gmin Darłowo oraz Postomino do południka 16°30'00'' długości geograficznej wschodniej, c) Kaszubskim Dywizjonem SG w Gdańsku – wzdłuż brzegu morskiego na odcinku gmin Postomino, Ustka, od południka 16°30'00'' długości geograficznej wschodniej do granicy gmin Ustka oraz Smołdzino.	morskie: Ustka
5.	Łeba	Brzegiem morza terytorialnego na odcinku gmin Smołdzino, Łeba, Choczewo; linia rozgraniczenia z: a) GPK SG we Władysławowie od brzegu morskiego granicą gmin Choczewo i Łęczycze oraz Krokowa i Gniewino, b) Kaszubskim Dywizjonem SG w Gdańsku wzdłuż brzegu morskiego na odcinku gmin Smołdzino, Łeba, Choczewo.	morskie: Łeba
6.	Władysławowo	Brzegiem morza terytorialnego i Zatoki Gdańskiej na odcinku gmin Krokowa, Władysławowo, Jastarnia, Hel i Puck; linia rozgraniczenia z: a) GPK SG w Gdyni – granicami gmin Puck, Reda, Wejherowo oraz Kosakowo, Rumia, Gdynia i Szemud, b) Kaszubskim Dywizjonem SG w Gdańsku – wzdłuż brzegu morskiego na odcinku gmin Krokowa, Władysławowo, Jastarnia, Hel i Puck.	morskie: Władysławowo morskie: Jastarnia morskie: Hel
7.	Gdynia	Brzegiem Zatoki Gdańskiej na odcinku gmin Kosakowo i Gdynia; linia rozgraniczenia z: a) GPK SG w Gdańsku – granicami gmin Gdynia i Szemud oraz Sopot, Gdańsk, Żukowo, b) Kaszubskim Dywizjonem SG w Gdańsku wzdłuż brzegu morskiego na odcinku gmin Kosakowo i Gdynia.	morskie: Gdynia

	Nazwa granicznej placówki kontrolnej SG	Terytorialny zasięg działania	
		Obszar strefy nadgranicznej	Rodzaj i nazwa podporządkowanego przejścia granicznego
8.	Gdańsk	Brzegiem Zatoki Gdańskiej na odcinku gmin Sopot, Gdańsk; linia rozgraniczenia z: a) ze strażnicą SG w Krynicy Morskiej granicami gmin Gdańsk i Pruszcz Gdański oraz Stegna i Cedry Wielkie, b) Kaszubski Dywizjonem SG w Gdańsku wzdłuż brzegu morskiego na odcinku gmin Sopot i Gdańsk.	morskie: Gdańsk-Nowy Port  morskie: Gdańsk-Port Północny  morskie: Górki Zachodnie
9.	Gdańsk- -Rębiechowo	–	lotnicze: Gdańsk-Rębiechowo  lotnicze: Bydgoszcz
10.	Elbląg	Brzegiem Zalewu Wiślanego na odcinku gmin Frombork, Tolkmicko i Nowy Dwór Gdański; linia rozgraniczenia z: a) GPK SG w Braniewie: granicami gmin Frombork oraz Braniewo i Płoskinia, b) Kaszubskim Dywizjonem SG w Gdańsku wzdłuż wschodniego brzegu Zalewu Wiślanego na odcinku gmin Nowy Dwór Gdański, Tolkmicko i Frombork.	morskie: Elbląg  morskie: Frombork

Źródło: Zarządzenie nr 14 Komendanta Głównego SG gen. bryg. Józefa Klimowicza z 30 kwietnia 2004 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia strażnic, granicznych placówek kontrolnych i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, strażnic, granicznych placówek kontrolnych i dywizjonów, Załącznik nr 2 do zarządzenia



**mgr Robert CZYŻ**

Instytut Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Pomorska w Słupsku

## **WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH (NGO) I FUNDACJI Z SAMORZĄDAMI GMINNYMI I POLICJĄ W POCZUCIU BUDOWANIA BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO W KONTEKŚCIE ZAGROŻEŃ EKOLOGICZNYCH EUROPY ŚRODKOWEJ**

**ABSTRACT** Cooperation of NGOs, Foundations with Municipalities and the Police in the Sense of Building Public Safety and Order in the Context of Ecological Threats in Central Europe

Poland is implementing the Natura 2000, the Green Lungs of Europe programs and others in the framework of international cooperation in the field of ecological safety, With Central European countries. This gives the possibility of establishing territorial self-government cooperation with Central European partner cities on ecological threats. The police in their field, cooperates with representatives of the Central European Police, exchanging their observations on prevention and fighting violations of ecology law. Non-governmental organizations and foundations aim to raise public awareness of the risks and consequences of non-compliance with ecological safety and that caring for the environment allows the society to live healthily and enjoy a healthy, clean and safe environment. International cooperation allows us to learn about ecological threats in different cultures and environments. Public safety and security officials have a broader understanding of the problem and, therefore, can more accurately plan preventive actions in the field of ecological safety.

**Keywords:** NGO, Police, local government

**ABSTRAKT** Polska realizuje programy Natura 2000, Zielone Płuca Europy i inne w ramach współpracy międzynarodowej z zakresu bezpieczeństwa ekologicznego, m.in. z państwami Europy Środkowej. Daje to możliwość współdziałania samorządu terytorialnego z miastami partnerskimi Europy Środkowej w zakresie zagrożeń ekologicznych. Policja współpracuje z przedstawicielami Policji Europy Środkowej, wymieniając się swoimi spostrzeżeniami w kwestii prewencji i zwalczania łamania prawa dot. ekologii. Organizacje pozarządowe i fundacje mają na celu uświadamianie społeczeń-

stwu, jakie mogą być zagrożenia i konsekwencje nieprzestrzegania bezpieczeństwa ekologicznego oraz że dbanie o środowisko pozwala społeczeństwu zdrowo żyć i cieszyć się czystym i bezpiecznym otoczeniem. Współpraca międzynarodowa umożliwia poznawanie zagrożeń ekologicznych w różnych kulturach i środowiskach. Odpowiedzialni za bezpieczeństwo i porządek publiczny mają szerszą wiedzę o problemie, a tym samym mogą dokładniej zaplanować przedsięwzięcia prewencyjne w dziedzinie bezpieczeństwa ekologicznego.

**Słowa kluczowe:** NGO, samorząd terytorialny, Policja

W ramach współpracy międzynarodowej z zakresu bezpieczeństwa ekologicznego, m.in. z państwami Europy Środkowej, Polska realizuje programy Natura 2000, Zielone Płuca Europy i inne. Daje to możliwość współdziałania samorządu terytorialnego z miastami partnerskimi Europy Środkowej i wymiany poglądów, uwag, wskazywania nowych zagrożeń i możliwości przeciwdziałania zagrożeniom ekologicznym. Z kolei Policja nawiązuje współpracę z przedstawicielami Policji Europy Środkowej i wymienia się spostrzeżeniami w zakresie prewencji i zwalczania łamania prawa dot. ekologii.

Organizacje pozarządowe i fundacje mogą prowadzić tzw. miękką prewencję mającą na celu uświadamianie społeczeństwu zagrożeń i konsekwencji nieprzestrzegania bezpieczeństwa ekologicznego oraz faktu, że dbanie o środowisko pozwala wszystkim zdrowo żyć i cieszyć się czystym i bezpiecznym otoczeniem.

Współpraca międzynarodowa służy poznawaniu zagrożeń ekologicznych w różnych kulturach i środowiskach, ich prawidłowemu rozpoznawaniu, co z kolei umożliwia szybsze i trafniejsze przewidywania potencjalnego wystąpienia tych zagrożeń. Odpowiedzialni za bezpieczeństwo i porządek publiczny mają szerszą wiedzę o problemie, a tym samym mogą dokładniej zaplanować przedsięwzięcia prewencyjne w dziedzinie bezpieczeństwa ekologicznego.

Podstawowym dokumentem gwarantującym bezpieczeństwo ekologiczne w Polsce jest Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (z późniejszymi zmianami)<sup>1</sup>. Artykuł 1 ustawy określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi, wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi. Określa również środki ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania.

Akt prawny normuje, na potrzeby wszystkich podmiotów i osób fizycznych, postępowanie z całą gamą odpadów. Zostały określone zasady postępowania z odpadami tak, aby środowisko ekologiczne nie zostało zaburzone.

Do kreowania bezpieczeństwa ekologicznego niezbędna jest ścisła współpraca z samorządami terytorialnymi, Policją i innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny, a także z organizacjami pozarządowymi działającymi w środowiskach lokalnych we wspomnianym zakresie.

<sup>1</sup> Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.

Działalność samorządu terytorialnego w zakresie współpracy z Policją oparta jest na przepisach prawnych uregulowanych w:

- Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>2</sup>, gdzie art. 7 ust. 1 pkt 14 stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy poprzez zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>3</sup>, gdzie art. 4 ust. 1 pkt 15 określa przypadki, w których właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością.

Natomiast zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 2 i 3 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>4</sup>, do podstawowych zadań Policji należy m.in. inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi.

Rola samorządu terytorialnego jest bardzo duża i znacząca dla utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, m.in. w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego. Przejawia się to tym, że samorządy dofinansowują zakup niezbędnego sprzętu dla Policji, takiego jak samochody, motocykle, quady, drony, telefony komórkowe, noktowizory, lornetki, sprzęt fotograficzny, wideo itd.

Inną formą jest przekazywanie środków finansowych na zakup paliwa do sprzętu policyjnego oraz opłacanie dodatkowych służb policjantów. Tego typu działalność pozwala Policji pracować zgodnie z oczekiwaniami społecznymi i zapewnić w sposób prawidłowy bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym bezpieczeństwo ekologiczne. Tym sposobem lokalna władza realizuje swoje zadania ustawowe, zapewniając utrzymanie porządku na swoim terenie. Policja również działa na polu prewencji kryminalnej, w której zakres wchodzi zapobieganie zagrożeniom ekologicznym. Prewencja kryminalna wymaga nie tylko policjanta, ale również materiałów edukacyjnych dla mieszkańców.

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także bezpieczeństwa ekologicznego samorząd terytorialny realizuje w znacznej mierze za pomocą organizacji pozarządowych (NGO) i fundacji, którym przekazuje na ten cel odpowiednie środki. Organizacje te są wyłaniane w ramach określonych przepisami konkursów na wykonanie zadania publicznego i w trakcie realizacji zadania współpracują z Policją.

Organizacje pozarządowe działają m.in. na podstawie Ustawy z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach i Ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie zgodnie z art. 3 ust. 1 określa, że działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Dalej

<sup>2</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.

<sup>3</sup> Ustawa z 9 czerwca 2016 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.

<sup>4</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 1990 r., Nr 30 poz. 179 z późn. zm.

art. 4 ust. 1 określa sferę zadań publicznych, o której mowa w art. 3 ust. 1, która obejmuje zadania m.in. dotyczące porządku i bezpieczeństwa publicznego<sup>5</sup>.

Organizacje pozarządowe i fundacje z pozyskanych od samorządów terytorialnych środków tworzą na potrzeby poprawy poczucia bezpieczeństwa i porządku publicznego różnego rodzaju programy edukacyjno-profilaktyczne i docierają do społeczności lokalnej poprzez prowadzenie zajęć z dziećmi, młodzieżą i dorosłymi. Zajęcia i spotkania są prowadzone w różnych formach, m.in. poprzez prelekcje, dyskusje, pokazy multimedialne na spotkaniach, festynach.

W tym zakresie duże znaczenie ma współpraca organizacji pozarządowych z Policją, ponieważ organizacje pozarządowe, posiadając środki finansowe pozyskane z dotacji celowych, opracowują i przygotowują materiały edukacyjne dot. bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym z dziedziny bezpieczeństwa ekologicznego.

Dzięki stałej współpracy samorządu terytorialnego z Policją podnosi się poczucie bezpieczeństwa i porządku publicznego lokalnych mieszkańców w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego. Znaczną rolę odgrywają tu również organizacje pozarządowe – beneficjenci samorządowych środków finansowych – które realizują swoje zadania statutowe poprzez własne wkłady finansowe oraz pracę wolontariuszy.

## BIBLIOGRAFIA

1. Lenart W., *Zakres możliwej współpracy Białorusi, Litwy, Polski, Rosji i Ukrainy i w dziedzinie gospodarki przestrzennej, zrównoważonego rozwoju oraz promocji regionalnej z uwzględnieniem założeń Zielonych Płuc Europy*, referat, Białystok 2007, [www.fzpp.pl/assets/files/Referat%20WL.doc](http://www.fzpp.pl/assets/files/Referat%20WL.doc).
2. Portal organizacji pozarządowych, <http://www.ngo.pl/>.
3. Ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 1984 r., Nr 21, poz. 97 z późn. zm.
4. Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 1989 r., Nr 20, poz. 104 z późn. zm.
5. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.
6. Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 1990 r., Nr 30, poz. 179 z późn. zm.
7. Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. Nr. 132 z 1996 r., poz. 622 z późn. zm.
8. Ustawa z 4 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.
9. Ustawa z 26 lutego 2016 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2016 r., poz. 239 z późn. zm.
10. Ustawa z 9 czerwca 2016 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.
11. *Założenia koncepcji Zielone Płuca Europy*, materiały pokonferencyjne, Międzynarodowe Seminarium – Supraśl 30–31.03.2007 r., Międzynarodowe Warsztaty – Wigry 27–29.06.2007 r., <http://fzpp.pl/assets/files/Zielone%20pluca.pdf>.

<sup>5</sup> Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 1989 r., Nr 20 poz. 104 z późn. zm.; Ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 1984 r., Nr 21 poz. 97 z późn. zm.; Ustawa z 26 lutego 2016 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2016 r., poz. 239 z późn. zm.

**dr Joanna GRUBICKA**  
**dr inż. Krzysztof ROGOWSKI**

Instytut Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Pomorska w Słupsku

## **LOKALNE UJĘCIA WODY – BEZPIECZEŃSTWO, ZAGROŻENIA, MONITOROWANIE**

**ABSTRACT** Water used to collective supply of local population comes from groundwater. The water from surface waters is used by big water board authorities that supply huge city and industrial agglomerations. According to 7.06 2001 Act on collective supply of water and collective sewage disposal (Journal of Laws Nr 72, position 747) water board authorities are obliged to provide its recipients with constant and reliable supply of water. Limiting or failing to supply water may be caused by internal or external factors. Among external factors one can mention so-called incidental pollution of the water source or purposeful actions of the third party for example terrorist attack. In connection with the above on the basis of cases of water contamination in Poland, for example on 08th February 2017 in Malopolska because of water contamination 80 thousand inhabitants of counties: Olkusz, Klucze, Boleslaw, Bukowno could not use the water. Therefore, it seems purposeful to secure and monitor groundwaters and surface waters, especially county ones.

**Keywords:** security, threat, groundwaters, surface waters, monitoring, attack

**ABSTRAKT** Woda służąca do zbiorowego zaopatrzenia społeczności lokalnej pochodzi z ujęć podziemnych. Z ujęć powierzchniowych najczęściej pobierają wodę duże wodociągi, które zaopatrują duże aglomeracje miejskie i przemysłowe. Zgodnie z Ustawą z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. Nr 72, poz. 747) przedsiębiorstwa wodociągowe mają obowiązek zapewnić ciągłą i niezawodną dostawę wody dla odbiorców. Ograniczenie lub brak dostawy wody może być spowodowane przyczynami wewnętrznymi lub zewnętrznymi. Wśród przyczyn zewnętrznych wyróżnia się tzw. incydentalne zanieczyszczenie źródła wody czy też celowe działanie osób trzecich, np. atak terrorystyczny. W związku z powyższym, opierając się na przypadkach wystąpienia skażeń wody w Polsce, np. 8 lutego 2017 r. w Małopolsce z powodu zanieczyszczenia przez ponad dobę 80 tys. osób z gmin Olkusz, Klucze, Bolesław, Bukowno nie mogło korzystać z wody. Celowa wydaje się zatem analiza zabezpieczenia i monitorowania, zwłaszcza gminnych, ujęć wodnych.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, zagrożenie, ujęcie wody, monitorowanie, atak

## WSTĘP

Woda naturalna odgrywa w naszym życiu bardzo znaczącą rolę. W wielu regionach kraju i na świecie brak odpowiedniej ilości wody staje się problemem kończącym się niekiedy zamieszkami lokalnymi. Coraz popularnym zjawiskiem, zwłaszcza w Afryce, stają się także tzw. wojny klimatyczne. Potężne susze, jakie nawiedzają od kilku lat region Azji i Afryki, powodujące ogromne spustoszenia w uprawach, spowodowały migracje ludności z obszarów objętych suszą do miast, zaostrowając tym samym napięcia pomiędzy ludnością napływową a miejscową.

Przed każdorazowym zastosowaniem wody należy ją odpowiednio przygotować (uzdatnić), dotyczy to zarówno wody pitnej, jak i przemysłowej. Jest to związane z zanieczyszczeniami, jakie przedostają się do wód podziemnych, spowodowanymi wzrostem zanieczyszczeń pochodzących od przemysłu chemicznego, farmaceutycznego, intensyfikacji rolnictwa itp.

Spośród wielu zagrożeń zanieczyszczeń ujęć wody wyróżnia się: celowe wprowadzenie czynnika biologicznego bądź chemicznego w instalację wodociągową, skutkiem czego jest skażenie wody powodujące brak dostępu do wody pitnej i przemysłowej na dużym obszarze, oraz zniszczenie osprzętu technicznego ujęć, tj. pomp, instalacji rurociąkowej przez osoby trzecie.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>1</sup> w art. 3 ust. 2f, ujmuje zaopatrzenie w wodę jako jeden z 11 systemów Infrastruktury Krytycznej (IK), które mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Kwestię specjalnej ochrony IK określa również europejski program ochrony infrastruktury krytycznej (*European Programme for Critical Infrastructure Protection, EPCIP*)<sup>2</sup>. W związku z powyższym systemy zaopatrzenia w wodę powinny podlegać specjalnej ochronie.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami kontrolę jakości wody w sieci wodociągowej przeprowadza przedsiębiorstwo wodociągowe, natomiast nadzór nad jakością wody sprawuje Państwowy Instytut Sanitarny. Ten tradycyjny system monitorowania niestety nie jest dość „szczelny”, a brak nadzoru nad urządzeniami w miejscu ujęć wody może być przyczyną zbyt późnego wykrycia i ostrzeżenia (zaalarmowania) społeczności lokalnej o zagrożeniu, jakim może być skażenie wody.

Zasoby wód z roku na rok coraz bardziej się kurczą. W Polsce coraz częściej mówi się o „suszy glebowej” w wyniku spadku wód gruntowych. Można mówić więc o „kryzysie wodnym”, tak charakterystycznym już dla XXI w. Woda powodowała, powoduje i będzie powodować kryzysy w zarządzaniu jej zasobami; staje się coraz częściej źródłem konfliktów, a miejsca ujęć wody są przedmiotem ataków.

Ograniczenie lub brak dostawy wody do mieszkańców może być spowodowane przyczynami<sup>3</sup>: *wewnętrznymi*, będącymi wynikiem funkcjonowania systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę (np. awarie armatury, pompowni itp.), lub *zewnętrznymi*, spowodowanymi przez zniszczenie źródła wody, celowe działanie osób trzecich (wandalizm, atak terrorystyczny itp.) oraz działania sił natury.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2013 r. poz. 1166.

<sup>2</sup> *European Programme for Critical Infrastructure Protection*, Komisja Europejska, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISUM:l33260> [dostęp: 10.05.2017].

<sup>3</sup> B. Tchórzewska-Cieślak, D. Szpak, *Propozycja metody analizy i oceny bezpieczeństwa dostawy wody*, „Ochrona Środowiska” 2015, t. 37, nr 3, s. 43.

Zagrożenie wynikające z braku dostępu do wody spowodowało, iż świadomość samorządów lokalnych wzrosła na tyle, że w planach ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego znalazły miejsce epizody związane z atakiem osób trzecich na ujęcia wody.

## WYMAGANIA PRAWNE BEZPIECZEŃSTWA TECHNICZNEGO UJĘĆ WODNYCH

Pisząc o wymaganiach prawnych bezpieczeństwa technicznego ujęć wodnych, należałoby odnieść się do tych, które powinny precyzować wymagania dla urządzeń i sprzętu technicznego wykorzystywanego w ujęciach wody.

Na terenie Polski podstawowym aktem prawnym regulującym zagadnienia związane z zagrożeniem zdrowotnym spożywania wody jest ustawa *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków*<sup>4</sup> oraz rozporządzenie *w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi*<sup>5</sup>. Akty te określają obowiązki gmin i przedsiębiorstw wodociągowych w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz nadzoru, kontroli i informowania społeczności lokalnej o ewentualnych zagrożeniach i sposobach działania w celu wyeliminowania niepożądanych skutków.

Wymagania techniczne związane z eksploatacją instalacji wodociągowej regulowane są przepisami związanymi z reguły z obiektem budowlanym i instalacją wewnętrzną w budynkach<sup>6</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że w Polsce brakuje jasnych regulacji prawnych dotyczących wymagań co do bezpieczeństwa technicznego ujęć wodnych. Bardzo istotne informacje związane pośrednio z ochroną i bezpieczeństwem ujęć wodnych, stanowi Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*<sup>7</sup>. W rozdziale drugim powyższego aktu prawnego zostały określone strefy i obszary ochronne ujęcia wody. Zgodnie z art. 52 pkt 1 w strefie ochronnej ujęcia wody obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia. Natomiast art. 53 pkt 2 i 3 brzmi<sup>8</sup>:

2. Na terenie ochrony bezpośredniej ujęć wód należy:
  - 1) odprowadzać wody opadowe w sposób uniemożliwiający przedostawanie się ich do urządzeń służących do poboru wody;
  - 2) zagospodarować teren zielenią;
  - 3) odprowadzać poza granicę terenu ochrony bezpośredniej ścieki z urządzeń sanitarnych, przeznaczonych do użytku osób zatrudnionych przy obsłudze urządzeń służących do poboru wody;

<sup>4</sup> Ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, Dz.U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858 z póź. zm.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz.U. z 2015 r., poz. 1989.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 z póź. zm. Prawo budowlane, Dz.U. nr 75, poz. 690 z póź. zm. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie; Dz.U. Nr 74, poz. 836, zm. Dz.U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1584 w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2015 r., poz. 469.

<sup>8</sup> Tamże.

- 4) ograniczyć do niezbędnych potrzeb przebywanie osób niezatrudnionych przy obsłudze urządzeń służących do poboru wody.
3. Teren ochrony bezpośredniej należy ogrodzić, a jego granice przebiegające przez wody powierzchniowe oznaczyć za pomocą rozmieszczonych w widocznych miejscach stałych znaków stojących lub pływających; na ogrodzeniu oraz znakach należy umieścić tablice zawierające informacje o ujęciu wody i zakazie wstępu osób nieupoważnionych.

Typowe lokalne ujęcie wody przedstawia fotografia 1.

Trudno doszukać się w powyższych artykułach wytycznych dot. zabezpieczenia technicznego samego ujęcia wody, pomimo że jak już wcześniej wspomniano, obiekt ten należy do IK i powinien podlegać specjalnej ochronie. Brak sprecyzowanych przepisów pozwala, by władze gminne wraz z przedsiębiorstwem wodociągowym wyposażały ujęcia wodne w sprzęt ogólnodostępny na rynku. Jest to dogodne z punktu widzenia dostępności do sprzętu, natomiast z uwagi na bezpieczeństwo tych miejsc przed dostępem osób trzecich – nie, gdyż jest ono nie tylko narażone na wandalizm, ale co gorsze, na możliwość wprowadzenia po stronie tłocznej pompy, czynnika zagrażającego bezpieczeństwu zdrowia lub życia społeczności lokalnej. A w dobie działań „samotnych wilków”<sup>9</sup> stanowi to bardzo realne zagrożenie.

Fot. 1. Ujęcie wody podziemnej w Wilczkowie



Źródło: <http://mukmalczyce.pl/wodociagi/ujecie-w-wilczkowie/> [dostęp: 8.05.2017]

## UJĘCIA WODY

Chcąc przedstawić typowe rozwiązanie lokalnego ujęcia wodnego, należałoby wspomnieć o dostępnych źródłach wody. W zależności od miejsc występowania są to wody<sup>10</sup>: powierzchniowe (opadowe, powierzchniowe płynące i stojące), źródlane, podziemne

<sup>9</sup> „samotne wilki” – terroryści działający w pojedynkę.

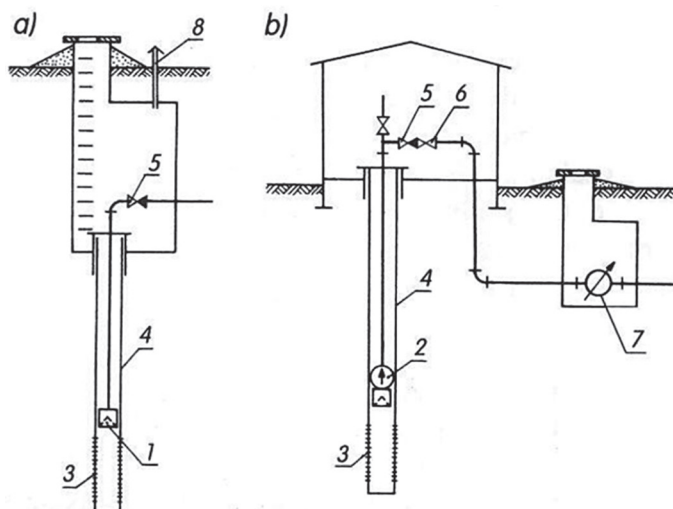
<sup>10</sup> Z. Heidrich, *Wodociągi cz.1*, Warszawa 2008, s. 26.



(zaskórne, gruntowe, wgłębne, głębinowe) i infiltracyjne<sup>11</sup>. W zależności od położenia danej miejscowości określa się miejsce poboru wody. Władze gminy, mając do dyspozycji kilka źródeł wody o odpowiedniej wydajności, wybierają to, które będzie najtańsze w budowie i eksploatacji. W gorszej sytuacji znajdują się miejscowości mające dostęp tylko do jednego źródła wody.

Lokalne ujęcia wodne należą z reguły do studni wierconych. Typowy schemat obudów studni wierconych przedstawia rysunek 1.

Rys. 1. Schematy obudów studni wierconych: a) podziemna, b) nadziemna



1 – kosz ssawny, 2 – pompa, 3 – filtr, 4 – rura nadfiltratowa,  
5 – zawór zwrotny, 6 – zawór, 7 – wodomierz, 8 – wywietrznik

Źródło: Z. Heidrich, *Wodociągi*, Warszawa 2008, s. 44

Każda studnia wiercona, będąca ujęciem wodnym, posiada w zależności od sposobu czerpania wody następujące wyposażenie: rurociąg czerpalny, zasuwę odcinającą, klapę zwrotną, wodomierz, urządzenie do pomiaru położenia zwierciadła wody, urządzenie do czerpania wody. Wymieniony powyższy sprzęt techniczny z punktu widzenia eksploatacji spełnia wymogi bezpieczeństwa technicznego.

W tym miejscu nasuwa się pytanie: czy spełnia wymogi bezpieczeństwa przed ingerencją osób trzecich? NIE. Dlaczego? Bo nie ma sprecyzowanych przepisów odnośnie wymagań co do jakości wykonania wyżej wymienionego sprzętu oraz jego zabezpieczenia przed ingerencją w ich budowę osób z zewnątrz.

Zarządzanie gospodarką wodną jest jednym z najważniejszych zadań administracji samorządowej. Dlatego też, aby woda dostarczana dla mieszkańców miast i gmin spełniała normy jakości, należy dbać nie tylko o dobry stan techniczny ujęć, ale i odpowiednie zabezpieczenie elementów sieci wodociągowej, w tym ujęć wody.

<sup>11</sup> wody infiltracyjne – wody uzyskane poprzez wzbogacanie wód podziemnych wodami powierzchniowymi.

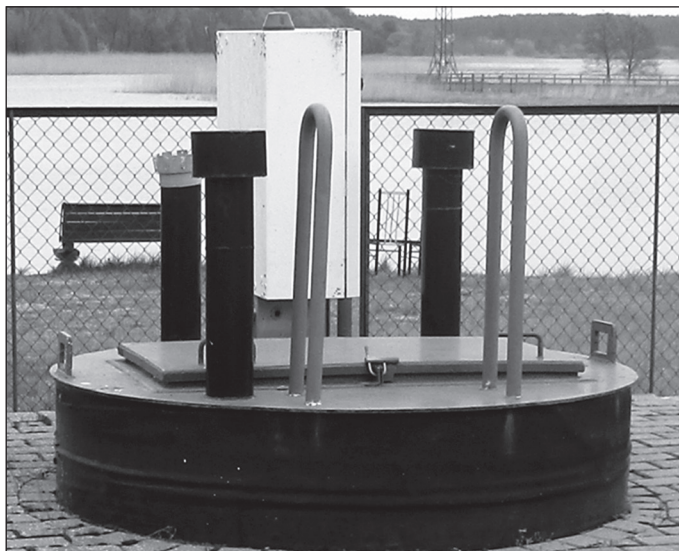
Zasady eksploatacji ujęć wody sprowadza się do<sup>12</sup>:

- stałej obserwacji warunków pracy ujęcia,
- utrzymania ujęcia i jego otoczenia w stanie gwarantującym odpowiednią jakość wody,
- utrzymania części budowlanej i mechanicznej ujęcia w dobrym stanie technicznym.

Jak wynika z powyższych zasad, bezpieczeństwo ujęć, zwłaszcza techniczne, zależy jedynie od przestrzegania i realizowania czynności eksploatacyjnych. Wiele się pisze o jakości wody, która zależy od jakości materiałów stosowanych w instalacjach wodociągowych, natomiast daremnie doszukiwać się informacji, w jaki sposób zabezpieczyć ujęcia przed zagrożeniami z zewnątrz, takimi jak możliwość „wpięcia się” w instalację wodociągową instalacji wprowadzającej w strumień wody pitnej czynnika chemicznego lub biologicznego.

Wiele zastrzeżeń można mieć również do obudów studni, w których klapy wejściowe do studzienek lub „budki” zabezpieczone są przez typowe kłódki (fotografie 2 i 3), nie-trudne do „sforsowania”.

Fot. 2. Ujęcie wody w gminie Chojnice, miejscowość Swornegacie

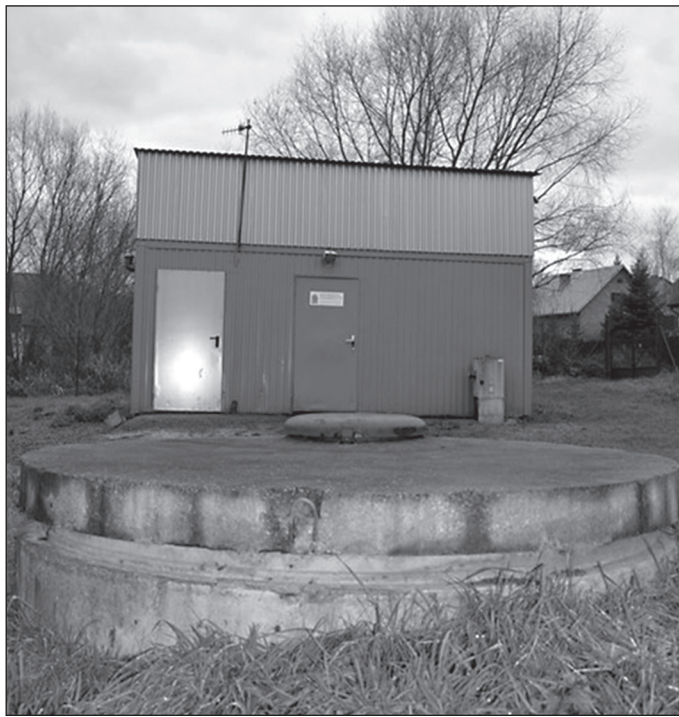


Źródło: Archiwum własne

Ujęcia wody chronione są przede wszystkim przed nieproszonymi gośćmi z reguły przy pomocy ogrodzeń (fotografia 4). Lokalne ujęcia wody, oddalone niekiedy od pozostałych elementów składowych wodociągów, pozbawione nadzoru w postaci choćby monitoringu, stwarzają dogodne okazje do przeprowadzenia celowych działań osób trzecich, np. wandalizmu, ataku terrorystycznego polegającego na wprowadzeniu w instalację wodną substancji skażonej, co w konsekwencji może spowodować zanieczyszczenie (skażenie) wody i doprowadzić do zagrożenia zdrowia lub życia mieszkańców.

<sup>12</sup> Z. Heidrich, dz. cyt., s. 72.

Fot. 3. Ujęcie wody w Bosutowie, „Bosutów B-2”



Źródło: <https://puk.zielonki.pl/index.php/ct-menu-item-15/ujecie-wody-bosutow-b-2> [dostęp: 08.05.2017]

Fot. 4. Ujęcie wody w Bełzcu



Źródło: *Tomaszów Lubelski – Bełzec – Żyłka – Tomaszów Lubelski – pętla rowerowa*, <http://www.magiczneroztocze.pl/turystyka/szlaki-rowerowe/163-tomaszow-lubelski-belzec-zyłka-tomaszow-lubelski-pętla-rowerowa> [dostęp: 8.05.2017]

Większości sytuacji można jednak zapobiec poprzez właściwą ochronę elementów IK, zdalne monitorowanie, odpowiednie działania służb remontowych oraz opracowywanie planów bezpieczeństwa wodnego, które są kluczowym dokumentem w strategii zapobiegania zdarzeniom niepożądanym<sup>13</sup>.

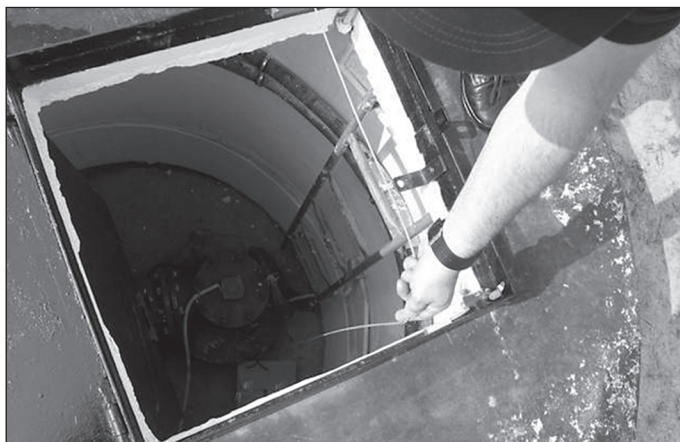
## ZAGROŻENIA UJĘĆ WODNYCH

Obiekty należące do IK w dzisiejszej dobie są narażone na różnego rodzaju zagrożenia. Zagrożenia obejmują: zagrożenia obszaru środowiskowego, zagrożenia obszaru technologicznego, zagrożenia obszaru danych i sieci, zagrożenia obszaru czynnika ludzkiego<sup>14</sup>.

*Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej* zakłada, że zapewnienie ochrony IK ma zastosowanie dla wszystkich typów zidentyfikowanych zagrożeń. Działania zapewniające bezpieczeństwo IK mają na celu: zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia, zmniejszanie podatności oraz minimalizowanie skutków wystąpienia zagrożenia<sup>15</sup>.

Analiza obszarów zagrożeń wskazuje, że atak terrorystyczny, zaliczany do obszaru czynnika ludzkiego, stanowi ogromne zagrożenie dla bezpieczeństwa IK, a tym samym dla ujęć wodnych (fotografia 5), zwłaszcza dużych aglomeracji miejskich.

Fot. 5. Golub-Dobrzyń. Atak na ujęcie wody – ładunek wybuchowy w studni



Źródło: *Golub-Dobrzyń. Atak na ujęcie wody i podejrzany pakunek w szkolnym autobusie*, <http://brodnica.7dni.pl/357126,Golub-Dobrzyń-Atak-na-ujecie-wody-i-podejrzany-pakunek-w-szkolnym-autobusie-ZDJECIA.html> [dostęp: 9.05.2017]

Wprowadzenie do instalacji środków biologicznych lub chemicznych (fotografia 6) powoduje na znacznym obszarze zagrożenie życia lub może przybrać rozmiar epidemii.

<sup>13</sup> B. Tchórzewska-Cieślak, K. Pietrucha-Urbanik, *Eksploatacja SZZW w aspekcie przynależności do infrastruktury krytycznej*, „Journal of KNNBiN” 2013, nr 2 (26), s. 166.

<sup>14</sup> M. Żuber, *Infrastruktura krytyczna państwa jako obszar potencjalnego oddziaływania terrorystycznego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, t. 8, nr 2, s. 181.

<sup>15</sup> *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, Warszawa 2015, s. 30.

Przykładem może być epidemia wodopochodna odnotowana w Milwaukee<sup>16</sup> (USA), kiedy zachorowało około 400 tys. mieszkańców, a 120 osób zmarło. Tęgo typu zjawiska mogą spowodować nie tylko utratę zaufania do samorządów lokalnych, ale również destabilizację struktur społecznych.

Fot. 6. Gołdap. Atak terrorystów na ujęcie wody pitnej



Źródło: [https://www.youtube.com/watch?v=qQFSe9Lu3\\_U](https://www.youtube.com/watch?v=qQFSe9Lu3_U) [dostęp: 10.05.2017]

Wśród zagrożeń, w których dużą rolę odgrywa czynnik ludzki, można jeszcze wyróżnić: kradzież, sabotaż, zemstę, niezadowolenie pracowników, nieświadome szkodliwe działanie itp.

## PLANY BEZPIECZEŃSTWA WODY (PBW)

Plan bezpieczeństwa wodnego jest jednym z najbardziej skutecznych sposobów zapewnienia ciągłego bezpieczeństwa i akceptowalności dostaw wody do spożycia dla mieszkańców danego obszaru. Tęgo typu dokument został przygotowany przez Światową Organizację Zdrowia (World Health Organization, WHO), a wytyczne zostały opublikowane w pozycji *Podręcznik opracowania planów bezpieczeństwa wodnego – Zarządzanie ryzykiem krok po kroku – instrukcje dla dostawców wody do spożycia*.

Dokument ten składa się z 11 modułów<sup>17</sup>, są to:

- 1) zespół ds. PBW,
- 2) opis systemu zaopatrzenia w wodę,
- 3) identyfikacja zagrożeń oraz zdarzeń niebezpiecznych i ocena ryzyk,
- 4) określenie i walidacja środków bezpieczeństwa, ponowna ocena i opracowanie listy priorytetowych ryzyk,

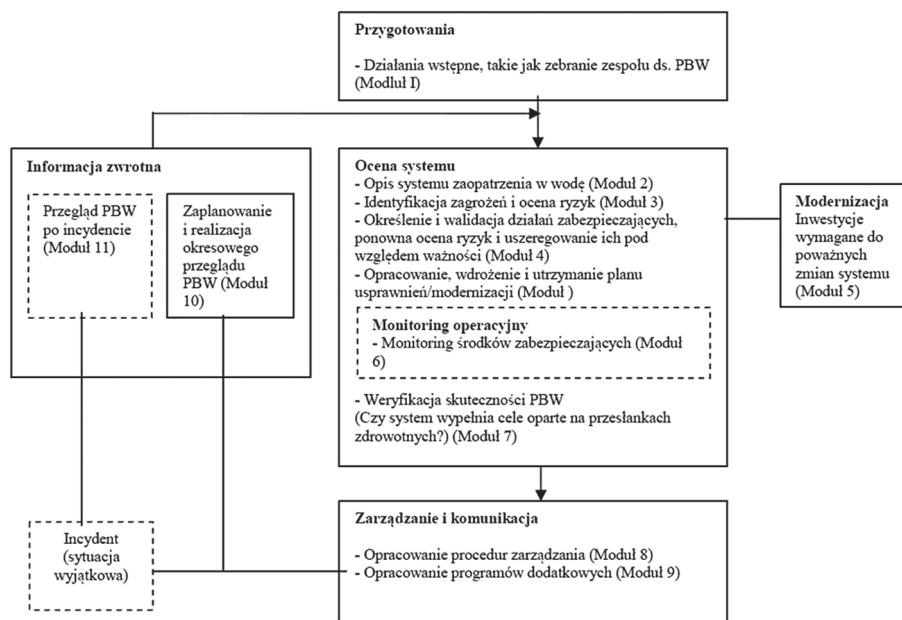
<sup>16</sup> N. J. Hoxie i in., *Śmiertelność związana z kryptosfordidem po masywnym wybuchu wód wodnych w Milwaukee w stanie Wisconsin*, „American Journal of Public Health” 1997, nr 87 (12), s. 2032–2035.

<sup>17</sup> *Podręcznik opracowania planów bezpieczeństwa wodnego. Zarządzanie ryzykiem krok po kroku – instrukcje dla dostawców wody do spożycia*, Państwowa Inspekcja Sanitarna 2012, s. 4.

- 5) opracowanie, wdrożenie i ciągła realizacja planu ulepszeń modernizacji,
- 6) zdefiniowanie monitoringu środków bezpieczeństwa,
- 7) weryfikacja skuteczności PBW,
- 8) przygotowanie procedury zarządzania,
- 9) opracowanie programów wsparcia,
- 10) zaplanowanie i realizacja okresowych przeglądów PBW,
- 11) przegląd PBW po incydencie.

Metodę krok po kroku z zastosowaniem 11 modułów instruktażowych przedstawia rysunek 2.

Rys. 2. Metoda krok po kroku z zastosowaniem 11 modułów instruktażowych



Źródło: Podręcznik opracowania planów bezpieczeństwa wodnego. Zarządzanie ryzykiem krok po kroku – instrukcje dla dostawców wody do spożycia, Państwowa Inspekcja Sanitarna, [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/75141/7/9789241562638\\_pol.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/75141/7/9789241562638_pol.pdf) [dostęp: 15.05.2017]

Analizując schemat blokowy, należy zwrócić szczególną uwagę na działanie zespołu ds. PBW, który powinien ocenić każdy etap procesu pod względem zagrożeń i zdarzeń niebezpiecznych mogących wystąpić także w miejscu uzdatniania wody. Jest to zresztą zgodne ze wskazówkami powyższego dokumentu. Nadmienia on również, iż identyfikacja zagrożeń winna odbywać się w „miejscach”, a nie „za biurka”. Wówczas można dopiero dokonać realnej oceny ryzyka, opisaney jako prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia (np. „pewne”, „możliwe”, „rzadkie”)<sup>18</sup> oraz ocenić dotkliwość następstw (np. „nieznaczące”, „dotkliwe”, „katastrofalne”)<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Tamże, s. 39.

<sup>19</sup> Tamże.

Moduł szósty z uwagi na swoją nazwę określa kluczowe działania w zakresie monitoringu operacyjnego. Monitoring punktów bezpieczeństwa, a ujęcia wody do nich należą, jest niezbędny. Pozwala on sprawdzić skuteczność doboru środków bezpieczeństwa użytych w celu utrzymania jakości wody.

Według poradnika skuteczny monitoring zależy od ustalenia<sup>20</sup>:

- co będzie monitorowane,
- jak będzie to monitorowane,
- czasu i częstotliwości monitoringu,
- gdzie będzie przeprowadzany monitoring,
- kto będzie przeprowadzał monitoring,
- kto dokona analizy,
- kto otrzyma rezultaty pozwalające na podjęcie działań.

W tym przypadku monitoring kojarzy się z typowym monitorowaniem polegającym zazwyczaj na prostych obserwacjach i testach<sup>21</sup>, np. mętności wody, bądź na badaniach mikrobiologicznych czy chemicznych.

Brak systemu monitoringu technicznego w punktach bezpieczeństwa skutkuje tym, że stają się one niekiedy „składowiskiem” śmieci (fotografia 7), miejscem wandalizmu bądź ataku terrorystycznego.

Fot. 7. Widok studzienki instalacji wodociągowej



Źródło: Podsumowanie konferencji pt. „Bezpieczeństwo i zagrożenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę na terenie Miasta Słupska i wybranych obszarów Powiatu Słupskiego”, <http://www.wodociagi.slupsk.pl/2013/05/07/konferencja-pt-bezpieczenstwo-i-zagrozenia-zbiorowego-zaopatrzenia-w-wode-na-terenie-slupska-i-wybranych-obszarow-powiatu-slupskiego/> [dostęp: 15.05.2017]

<sup>20</sup> Tamże, s. 72.

<sup>21</sup> Tamże, s. 73.

## MONITOROWANIE UJĘĆ WODY JAKO OCHRONA PRZED ZAGROŻENIAMI

Monitorowanie (ang. *monitoring*) kojarzy się zwykle z obserwacją ciągłą (długookresową) przy wykorzystaniu kamer, wideorejestраторów lub innego sprzętu pozwalającego na szybkie określenie stanu zagrożenia danego obiektu<sup>22</sup>. W celu zabezpieczenia przed zagrożeniami powinno stosować się własne, według potrzeb, systemy przeciwdziałania tym zagrożeniom. Spośród wielu systemów monitorowania wód należy wyróżnić system monitorowania stanu wód powierzchniowych, realizowany przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Celem działania Instytutu jest zaspokojenie potrzeb społeczeństwa, gospodarki narodowej i obronności państwa w zakresie jego działania<sup>23</sup>. Cel ten realizowany jest w większości poprzez lokalne przedsiębiorstwa wodociągowe. Jednak sprostanie tym zadaniom stawia przed załogą przedsiębiorstw wodociągowych duże wyzwania nie tylko w zakresie monitorowania czystości wody, ale także zabezpieczenia systemów ujęć wody przed zagrożeniami z zewnątrz.

O ile nie ma problemów w pierwszym przypadku, to w drugim niestety brak czynności związanych z monitorowaniem fizycznym i technicznym miejsc poboru wody, które z reguły znajdują się poza obszarem przedsiębiorstwa wodociągowego (fotografia 8), przysparza wielu problemów związanych z zagrożeniami tego miejsca. Brak choćby najprostszego systemu monitorowania ujęć sprawia, że w dzisiejszej dobie, kiedy na każdym kroku jesteśmy informowani przez media o zamachach terrorystycznych, i to w krajach wysoko rozwiniętych, gdzie wydawałoby się, że ochrona przed tego typu zagrożeniami powinna znajdować się na wysokim poziomie, tego typu obiekty stają się bardzo dobrym i skutecznym miejscem ataku. W związku z powyższym należałoby zadać pytanie: czy ujęcia wody, należące do obiektów infrastruktury krytycznej, nie powinny posiadać 24-godzinne monitorowania?

Jednym z wielu sposobów służących do monitorowania terenu ujęć wody mogłoby być wykorzystanie kamer przemysłowych, które są obecnie jednym z bardzo licznych i znanych środków technicznych na rynku, pozwalających monitorować aktywność osób na terenie objętym nadzorem. Innym sposobem mogłyby być drony, tak dziś popularne, przez niektórych traktowane jako zabawki, a innych jako narzędzia, które codziennie zaskakują swoimi umiejętnościami.

W przyszłości to właśnie infrastruktura, a zwłaszcza infrastruktura krytyczna, stanie się sektorem, w którym drony będą wykorzystywane do wykrywania intruzów, ochrony terenu przed osobami postronnymi, monitorowania zabezpieczeń na terenie objętym nadzorem itp. Możliwości oprogramowania osprzętu dronów pozwoliłyby na: przeprowadzanie patroli o różnych porach dnia i nocy oraz przelotu na różnych trasach, co byłoby wskazane dla „utajnienia” czasu i trasy przelotu drona przed osobami postronnymi.

Oczywiście wybór sposobu ochrony i zabezpieczenia ujęć spoczywa na organach gminnych i przedsiębiorstwach wodociągowych.

Udoskonalanie systemów wczesnego ostrzegania i alarmowania ujęcia wody przed nadzwyczajnymi zagrożeniami związanymi z zaopatrzeniem w wodę znalazło swoje miejsce również w nauce. Przykładem może być Projekt Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej

<sup>22</sup> R. Kalinowski, *Monitorowanie zagrożeń*, Siedlce 2003, s. 8.

<sup>23</sup> *Przedmiot i zakres działania*, IMGW, <http://bip.imgw.pl/organizacja/przedmiot-i-zakres-dzialania/> [dostęp: 15.05.2017].



pn. *Wpływ zmian klimatu na środowisko, gospodarkę i społeczeństwo*, zakończony w 2012 r., a okres utrzymania trwałości Projektu trwa do 30 listopada 2017 r. Celem głównym projektu jest przygotowanie nauki, gospodarki i społeczeństwa na potencjalne zmiany klimatyczne. Wśród zadań Projektu pojawiła się koncepcja systemu wczesnego ostrzegania ujęcia wody przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (rysunek 3). System ten według założeń winien spełniać szereg założeń, m.in. wiarygodnie wykrywać i rozpoznawać pojawiające się główne zanieczyszczenia w strumieniu wody płynącej, alarmować o pojawiającym się niebezpieczeństwie, wykonywać pomiary, prowadzić monitoring nieprzerwanie, być odporny na zakłócenia, być prosty w obsłudze, wytrzymały mechanicznie i co najważniejsze – odporny na wandalizm<sup>24</sup>.

Fot. 8. Ujęcie wody w gminie Chojnice, miejscowość Małe Swornegacie



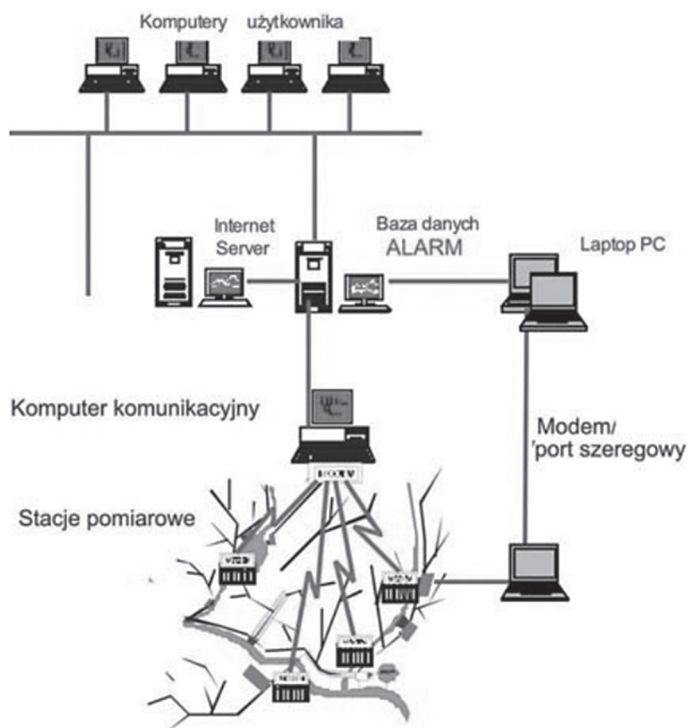
Źródło: Archiwum własne

Z prowadzonych analiz systemu nasuwa się wniosek, że oprócz ostrzegania system ten w warunkach zagrożenia powinien umożliwić zamknięcie ujęcia do momentu wdrożenia działań naprawczych. W związku z powyższym musi być zapewniony łatwy dostęp do systemu, pozwalający na szybkie sprawdzenie i weryfikację.

Z pewnością wprowadzenie takiego typu systemu w życie stwarza możliwość przedsięwzięcia odpowiednich środków, pozwalających na ochronę społeczności lokalnych przed skutkami zanieczyszczenia wody. Biorąc pod uwagę, iż jest to system oparty na sieci powiązanych ze sobą komputerów oraz niewielkie wymagania dla tego systemu, można wnioskować, że sieci tego typu nie będą posiadały zaawansowanych zabezpieczeń, a zatem przestępcy będą mogli liczyć na sytuacje, kiedy administratorzy sieci nie wykonają żadnych kroków w celu poprawy bezpieczeństwa, co w konsekwencji może stać się przyczyną wielu przeprowadzanych na nie ataków.

<sup>24</sup> Projekt KLIMAT, *Udoskonalenie systemów automatycznego monitorowania i systemów ostrzegania dla wód do zaopatrzenia w wodę*, [http://klimat.imgw.pl/wp-content/uploads/2013/01/7\\_13.pdf](http://klimat.imgw.pl/wp-content/uploads/2013/01/7_13.pdf) [dostęp: 15.05.2017].

Rys. 3. Ogólna koncepcja systemu wczesnego ostrzegania



Źródło: *Koncepcja systemu wczesnego ostrzegania ujęcia wody przed nadzwyczajnymi zagrożeniami*, [http://klimat.imgw.pl/wp-content/uploads/2013/01/7\\_13.pdf](http://klimat.imgw.pl/wp-content/uploads/2013/01/7_13.pdf) [dostęp: 15.05.2017]

## PODSUMOWANIE

Z danych statystycznych<sup>25</sup> wynika, że w Polsce występuje duża liczba tzw. małych wodociągów. Panuje tendencja do zmniejszania tej liczby, ale przebiega bardzo powoli.

Artykuły 51–58 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>26</sup> określają zasady tworzenia stref ochronnych ujęć wody i obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych. Strefę ochronną ujęcia wody ustanawia na drodze aktu prawa miejscowego – zgodnie z art. 58 ustawy Prawo wodne – dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej na wniosek i koszt właściciela ujęcia wody.

W art. 52 ww. ustawy strefę ochronną podzielono na teren ochrony bezpośredniej i pośredniej. Brak jakichkolwiek wytycznych związanych z monitorowaniem ujęć wody jest przyczyną zagrożenia ze strony osób postronnych dla ujęć wody poprzez wprowadzenie do instalacji wodociągowej substancji chemicznych lub biologicznych (chorobotwórczych), zagrażających zdrowiu lub życiu społeczności lokalnej.

<sup>25</sup> *Jakość wody przeznaczonej do spożycia*, s. 118, [http://gis.gov.pl/images/bw/wps\\_2015.pdf](http://gis.gov.pl/images/bw/wps_2015.pdf) [dostęp: 15.05.2017].

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, dz. cyt.

Potrzeba ochrony obszarów ujęć wody w dzisiejszej dobie powinna stać się priorytetem w walce o bezpieczeństwo tak ważnego miejsca nie tylko z tego powodu, że należy do IK, ale ważnego z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania społeczności lokalnej. W obliczu nadchodzących zagrożeń, np. ataki terrorystyczne, musimy mieć świadomość, że atak na ujęcie wody może przynieść nie kilka ofiar, ale kilkadziesiąt tysięcy i to bez strat u napastników.

Warto nadmienić, iż rozwijająca się technologia monitorowania umożliwia przy niewielkim nakładzie finansowym stworzyć skuteczny system pozwalający na obserwację 24-godzinną ujęć wody, który pozwoliłby na szybką reakcję ze strony wielu podmiotów (organów samorządowych, przedsiębiorstw wodociągowych, resortów zdrowia, środowiska i infrastruktury, policji, straży itp.) od chwili stwierdzenia wtargnięcia osób postronnych na teren ujęć i skażenia wody do chwili ich zabezpieczenia. Powyższe działania mogą mieć charakter zadań długoterminowych, ale przyczyniłyby się do wzrostu bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

## BIBLIOGRAFIA

1. *European Programme for Critical Infrastructure Protection*, Komisja Europejska, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33260>.
2. Heidrich Z., *Wodociągi cz.1*, Warszawa 2008.
3. Hoxie N. J. i in., *Śmiertelność związana z kryptosporididem po masywnym wybuchu wód wodnych w Milwaukee w stanie Wisconsin*, „*American Journal of Public Health*” 1997, nr 87 (12).
4. *Jakość wody przeznaczonej do spożycia*, [http://gis.gov.pl/images/bw/wps\\_2015.pdf](http://gis.gov.pl/images/bw/wps_2015.pdf).
5. Kalinowski R., *Monitorowanie zagrożeń*, Siedlce 2003.
6. *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, Warszawa 2015.
7. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 czerwca 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz.U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858 z póź. zm.
8. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 sierpnia 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo budowlane, Dz.U. z 2006 r., 156, poz. 1118 z póź. zm.
9. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo wodne, Dz.U. z 2015 r., poz. 469.
10. *Podręcznik opracowania planów bezpieczeństwa wodnego. Zarządzanie ryzykiem krok po kroku – instrukcje dla dostawców wody do spożycia*, Państwowa Inspekcja Sanitarna 2012.
11. Projekt KLIMAT, *Udoskonalenie systemów automatycznego monitorowania i systemów ostrzegania dla wód do zaopatrzenia w wodę*, [http://klimat.imgw.pl/wp-content/uploads/2013/01/7\\_13.pdf](http://klimat.imgw.pl/wp-content/uploads/2013/01/7_13.pdf).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, Dz.U. Nr 74, poz. 836, zm., Dz.U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1584.
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. Nr 75, poz. 690 z póź. zm.

14. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz.U. z 2007 r., Nr 61, poz. 417.
15. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz.U. z 2015 r. poz. 1989.
16. Tchórzewska-Cieślak B., Pietrucha-Urbanik K., *Eksploatacja SZZW w aspekcie przynależności do infrastruktury krytycznej*, „Journal of KNNBiN” 2013, nr 2 (26).
17. Tchórzewska-Cieślak B., Szpak D., *Propozycja metody analizy i oceny bezpieczeństwa dostawy wody*, „Ochrona Środowiska” 2015, t. 37, nr 3.
18. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2013 r., poz. 1166.
19. Żuber M., *Infrastruktura krytyczna państwa jako obszar potencjalnego oddziaływania terrorystycznego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, t. 8, nr 2.

dr Joanna GRUBICKA

dr inż. Adam SZULCZEWSKI

Instytut Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Pomorska w Słupsku

## WIRTUALNOŚĆ RZECZYWISTOŚCI ŚRODOWISKA INFORMACYJNEGO JAKO EKOLOGICZNE ZDETERMINOWANY ZESPÓŁ INFORMACYJNO-KOMUNIKACYJNY

**ABSTRACT** Utilizing modern equipment and a global network, access to a range of information has become one of the most important areas in every person's life. The article presents the reality of the information environment as an ecologically determined information and communication unit. Ecology of information is interdisciplinary, one of the problems of information security in cyberspace.

**Keywords:** ecology of information, information and communication unit, cyberspace

**ABSTRAKT** Dzięki wykorzystaniu nowoczesnych urządzeń i globalnej sieci dostęp do szeregu informacji stał się jednym z ważniejszych dziedzin życia każdego człowieka. W artykule przedstawia się rzeczywistość środowiska informacyjnego jako ekologiczny zdeteterminowany zespół informacyjno-komunikacyjny. Ekologia informacji ma charakter interdyscyplinarny, jest jednym z problemów dotyczących bezpieczeństwa informacji w cyberprzestrzeni.

**Słowa kluczowe:** ekologia informacji, zespół informacyjno-komunikacyjny, cyberprzestrzeń

Rozwój technik teleinformatycznych wytworzył na użytek ludzi zupełnie nowe „środowisko” zwane środowiskiem cyfrowym, wirtualną przestrzenią, cyberprzestrzenią. Oprócz zalet, jakie posiada, cyberprzestrzeń stwarza wiele zagrożeń. To w tym właśnie sztucznym „środowisku” dokonuje się doniosły cywilizacyjnie rozwój społeczeństwa informacyjnego.

W literaturze wskazuje się na trzy etapy procesu tworzenia społeczeństwa informacyjnego. Pierwszy etap to powstanie przedsiębiorstw i korporacji tworzących nowe techniki

informacyjno-komunikacyjne, drugi to informatyzacja podstawowych działów gospodarki i instytucji, a trzeci to wykorzystywanie w szerokim zakresie nowych technologii do codziennego życia. Niezależnie od etapu procesu, można określić kilka cech charakteryzujących społeczeństwo informacyjne, t.j. rosnące znaczenie informacji, wiedzy i innowacyjności we wszystkich aspektach życia, powszechne wykorzystanie technologii teleinformatycznych, a także rosnąca rola pracowników informacyjnych.

Biorąc pod uwagę to, że treść owych pojęć ulega stałej ewolucji, przyjmuje się na potrzeby tego artykułu, że środowisko elektroniczne, zwane też cyberprzestrzenią, jest środowiskiem sztucznym, pozostałe zaś środowiska zalicza się do środowisk naturalnych. Jednocześnie zaciera się granica między naturalnym, wytwarzanym przez człowieka, a sztucznym, tj. tworzonym przez komputer, środowiskiem informacyjnym.

Przez cyberprzestrzeń rozumie się przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji, tworzoną przez systemy teleinformatyczne, określone w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne wraz z powiązaniem pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami<sup>1</sup>. Analizując definicję cyberprzestrzeni pochodzącej z ustawy krajowej, należy wskazać na fakt, że wprowadza ideę jednej cyberprzestrzeni, będącej wydzielonym logicznie obszarem – cyfrową domeną przetwarzania oraz wymiany informacji. Przestrzeń ta, mająca charakter ponadnarodowy, jest tworzona przez systemy teleinformatyczne połączone za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnych, w tym sieci, których elementy infrastrukturalne są zlokalizowane na terenie innych państw. Działanie w cyberprzestrzeni nie ogranicza się wyłącznie do wymiany informacji, ale również polega na samym ich wytwarzaniu, modyfikowaniu czy po prostu odczytywaniu. W definicji, wskazując także na wzajemne relacje systemów z użytkownikami, podkreślono dwustronne powiązanie działań w cyberprzestrzeni z działaniami w „fizycznej” rzeczywistości oraz ich wzajemne konsekwencje.

Internet to obecnie największy depozytariusz informacji i wiedzy. Niezbędna jest więc ciągła troska i ochrona znajdujących się w nim informacji i wiedzy o środowisku lokalnym. Powodem ochrony informacji jest fakt, że informacja znajduje się ciągle w ogniu technologii informacyjnych, komunikacyjnych i informatycznych, a człowiek to układ informacyjno-poznawczy.

W *Słowniku wyrazów obcych* Władysława Kopalińskiego możemy odnaleźć słowo „cybernetyka”, oznaczające teoretyczne studium kontroli i komunikacji w maszynach i żywych organizmach. Cybernetyka to nauka interdyscyplinarna, która znajduje zastosowanie w różnych dziedzinach, jak np. teoria sieci nerwowych, teoria komunikacji, komputery, zautomatyzowane systemy regulacji. Słowo „cybernetyka” pochodzi od greckiego *kybernetes* – sternik, zarządca, *kybernan* – sterować, kontrolować<sup>2</sup>. Coraz częściej w języku potocznym pojawiają się słowa zaczynające się od przedrostka cyber-. Nowe „cyber-słowa” stały się bardzo popularne. Słowotwórstwo w tym zakresie zaskakuje swym bogactwem i pomysłowością. Częstka cyber- jest w języku polskim pierwszym członem wyrazów złożonych, wskazuje na ich związek z informatyką. W języku funkcjonują takie

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 222, poz. 1323. Ustawa weszła w życie 2 listopada 2011 r.

<sup>2</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 2000.

neologizmy, jak: cyberprzestrzeń, cyberspołeczeństwo, cyberprzemoc, cyberterroryzm, cyberprzestępczość, cyberwojna, cyberatak, cybermobbing, cyberemпатия<sup>3</sup>, cyberhumanizm, cyberniania itp.

Cybernetyka definiuje system naturalny jako całość, której charakterystyczną cechą są interakcje i niezależność od ich części, a natura całości zawsze różni się od zwyczajnej sumy ich części. Podążając za tą myślą, ekologia zakłada, że świat nie jest zbiorem wyizolowanych obiektów, lecz raczej siecią wzajemnie połączonych zjawisk. Oczywiście ekologia naturalna jest łatwiejsza do zrozumienia i bardziej dojrzała jako dyscyplina niż ekologia informacji. Z takiego ujęcia wynikają ważne implikacje dla opisu środowiska informacyjnego człowieka i ekologii informacji. Jego konsekwencją jest dostrzeganie różnorodności informacji oraz jej komplementarności, a także zagrożeń przestrzeni informacyjnej.

Zarówno nadmiar informacji, jak i jej deficyt kieruje nasze rozważania w stronę ekonomii informacji. Przykładem nadmiaru informacji w postaci szyldów, wysięgników, gablot, tablic i markiz otaczającej rzeczywistości przedstawia fotografia 1.

Fot. 1. Zagrozenia przestrzeni informacyjnej w otaczającej rzeczywistości. Kraków, ul. Kalwaryjska



Źródło: <http://www.dawnotemuwkrakowie.pl/miniatURY/41-ul-mikolajska-szyldy-i-park-kulturowy-stare-miasto/> [dostęp: 8.06.2017]

Informacja to towar, ale także element świata wartości. Internet jako sieć globalna i środowisko wielomedialne stanowi zarówno zasób informacji, jak i system jej dystrybucji. Biznes internetowy należy do najbardziej dynamicznie rozwijających się sektorów krajowej gospodarki w ostatnich latach, jest także nowym sposobem na świadczenie usług, m.in. w usługach administracji, medycznych, edukacyjnych, w handlu, w usługach finansowych, turystycznych, ubezpieczeniowych, kultury i innych. Powszechnie używane przez konsumentów konwergencje usług dostępu do informacji umożliwiają większą standaryzację i obsługi e-klientów. Konwergencja technologiczna, np. w obszarze sieci komunikacyjnych, pozwala przedsiębiorstwom i e-klientom m.in. na: zwiększenie elastyczności biznesowej, redukcję kosztów, zwiększenie przewagi konkurencyjnej, jedność środowiska informatycznego, integralność danych, ułatwienie zarządzania systemami, uproszczenie procesu obsługi, skrócenie czasu dotarcia produktów i usług dla klienta, skrócenie czasu

<sup>3</sup> P. Agre, *Cyberspace as American Culture, Science as Culture*, cyt. za: A. Tarkowski, *Internet...*, dz. cyt., s. 31.

i częstotliwości szkoleń pracowniczych, a w przypadku konieczności utrzymywania więzi z klientami ma możliwość obsługi poprzez wiele kanałów kontaktu z personelem firmy, np. za pomocą maila, Skype'a czy komunikatora GG. Aktualne tendencje światowej gospodarki wskazują, że warunkiem rozwoju gospodarczego jest powszechny dostęp do informacji. Z procesem cyfryzacji i konwergencji urządzeń i sieci dochodzi przede wszystkim do konwergencji usług<sup>4</sup>.

- Ludzie żyjący na świecie zajmują pewien obszar, z którym są terytorialnie związani. W przypadku cyberspołeczności takie ograniczenie nie występuje. Cyberspołeczności są otwarte, anonimowe.
- Świat wirtualny otwiera przed jego użytkownikiem olbrzymie możliwości: daje mu dostęp do zasobów na całym świecie, sprowadza odległość do roli nieistotnego czynnika, daje mu wolność, jakiej nie zaznaje w życiu codziennym.
- Cyberprzestrzeń to egalitarne medium. Wyzwała olbrzymi potencjał ludzkiej wolności i zdolności do samokreacji.
- To fascynujące zjawisko powstające na styku ludzkiej wyobraźni, rozumu i technologii.
- Często w cyberprzestrzeni powstają wspólnoty, ponieważ w realnym świecie zanikają kontakty międzyludzkie. Dzięki temu możemy uczestniczyć w sieciowym życiu, gdzie pojawiają się nieograniczone możliwości osiągnięcia własnego, bezcielesnego „ja”.
- Dla wielu ludzi cyberprzestrzeń staje się już częścią codzienności.
- W wirtualnych światach chcemy być obecni poprzez swoje wirtualne reprezentacje. Naszymi reprezentantami stają się nazwy, rysunki, obrazy, ikony, trójwymiarowe obiekty, odgrywające aktywne role w wirtualnym świecie.
- Cyberprzestrzeń to coś dynamicznego, co tworzy się od nowa, za każdym zalogowaniem się do sieci i z każdym nowym użytkownikiem.
- Wirtualny świat jest atrakcyjny, odbiegający od rzeczywistości, fascynujący, przyciągający swą niezwykłością. Wielu osobom pozwala na przezwyciężenie alienacji, samotności i izolacji. Bliskość emocjonalna w sieci jest odzwierciedlana przez częstotliwość, z jaką spotykamy inną osobę, a także poprzez krzyżowanie się dróg. Często internetowa przestrzeń zastępuje kawiarnie czy parki, gdzie ludzie spotykają się w codziennych interakcjach<sup>5</sup>.

Zagrożeń środowiska informacyjnego można próbować uniknąć poprzez działania zmierzające do „uporządkowania” sieci powiązań oraz wykorzystanie nabytych umiejętności selekcji informacji. Problem nadmiaru informacji jest obecnie postrzegany również jako problem tzw. *big data*. Należy zwrócić również uwagę, że środowisko informacji przynosi ogromne zagrożenia, m.in.:

- cyberprzestępstwa,
- zagrożenia zdrowia psychicznego i fizycznego,

<sup>4</sup> J. Grubicka, *Konwergencja technologiczna a system bezpieczeństwa informacji*, [w:] red. W. Filipowski, *Nowoczesne technologie na rzecz bezpieczeństwa*, Gdynia 2015, s. 56.

<sup>5</sup> J. Bednarek, *Społeczne kompetencje medialno-informacyjne w kontekście bezpieczeństwa cyberprzestrzeni i świata wirtualnego*, [w:] red. nauk. J. Bednarek, *Człowiek w obliczu szans cyberprzestrzeni i świata wirtualnego*, Warszawa 2014, s. 21–28.



- zagrożenia moralne,
- zagrożenia społeczno-wychowawcze (przemoc i agresja w sieci),
- hazard w sieci,
- potrzeba wielkiej wyobraźni, by żyć samym słowem i obrazem,
- zagrożenie manipulacją i psychomanipulacją, cybernetyka społeczna,
- złożony i niejasny zakres oraz rodzaj działań manipulacyjnych (manipulacje językowe, manipulacje faktami, manipulacje emocjami),
- zagrożenia związane z interakcyjnością, symulacją, modelowaniem itp. świata rzeczywistego w świecie wirtualnym,
- patologie społeczno-wychowawcze i inne,
- zagrożenia inspiracją pochodzącą z sieci (anaboliki, narkotyki, dopalacze, napoje energetyzujące, pigułki gwałtu i in.),
- zagrożenia poznawczo-intelektualne (uniformizacja, redukcja doświadczenia, ograniczenia w zakresie postrzegania problemów, dominacja materiału obrazowego nad materiałem słownym, zalew gotowych hipermedialnych informacji, niepozwalających na ich twórcze tworzenie i zastosowanie, brak możliwości podejmowania racjonalnych działań),
- infoholizm i gry komputerowe<sup>6</sup>.

Skutkami tego są: dezorientacja informacyjna, choroby informacyjne, uzależnienia/nalogi informacyjne, zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego. Częściowe rozwiązania oferują m.in. informatyka, językoznawstwo, psychologia, socjologia, teologia, informacja naukowa, tzw. informatologia, nauka o informacji.

Sposobem przeciwdziałania jest m.in. ekologia informacji i związane z nią: profilaktyka informacyjna, terapia informacyjna zwana infoterapia, pedagogika informacyjna, a także kultura informacyjna i kultura bezpieczeństwa oraz zarządzanie informacją.

Dziś, zgodnie z zapisami Konstytucji RP, obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a także porządku publicznego, spoczywa na Radzie Ministrów i w tym zakresie podejmowane były działania związane np. z przyjmowaniem kolejnych wersji dokumentu rangi strategii bezpieczeństwa. Problemem pozostawało skuteczne zarządzanie bezpieczeństwem na szczeblu strategicznym państwa, w tym zdefiniowanie narzędzi, warunków, sposobów gwarantujących zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa w ramach jednolitego systemu gwarantującego to bezpieczeństwo.

Ekologia informacji nie ogranicza się jednak do ukazania tylko człowieka w jego naturalnym środowisku. Uwzględnia również jego sztuczne środowisko. Człowiek bowiem funkcjonuje w obu środowiskach równocześnie, tworząc korelacje zintegrowanych środowisk. Niezbędnym atrybutem staje się ochrona tych sfer. Obserwując ten układ, ekologia informacji wysuwa pewne postulaty o charakterze normatywnym, których zadaniem jest pomoc w zachowaniu naturalnej struktury tego układu ekologicznego. Zauważa też zagrożenia relacji, które tam występują. Koncepcja ta dąży również do odkrycia możliwości unikania tych zagrożeń lub wyjścia z istniejącego już kryzysu ekologicznego.

<sup>6</sup> Tamże, s. 58–69.

## EKOLOGIA INFORMACJI JAKO NAUKA

Ekologia informacji jest nauką badającą i opisującą relacje zachodzące między człowiekiem bądź grupą społeczną a jego środowiskiem.

Człowiek w znacznym stopniu wpływa na organizację systemów ekologicznych. Przez to jawi się jako ważny podmiot ekologii. Ekologia informacji to dyscyplina wiedzy, której zadaniem jest odkrywanie praw rządzących przepływem informacji w biosystemach, włącznie z człowiekiem, społeczeństwem, ich wpływem na zdrowie psychiczne, fizyczne i społeczne ludzi oraz rozwijanie odpowiednich metodologii mających na celu kształtowanie środowiska informacyjnego.

Według Wiesława Babika<sup>7</sup> ekologia informacji to metafora traktująca przestrzeń informacyjną jako infosystem i ekosystem. W kontekście rozwoju społeczeństwa informacji i wiedzy termin ten wyraża związek między ideami ekologii, opartymi na środowisku przyrodniczym a dynamiką rozwoju i cechami cyfrowej przestrzeni informacji. W opisie i analizie antropoinfosfery współczesnego człowieka ekologia informacji posługuje się m.in. językiem ekologii środowiska przyrodniczego. W metaforach tkwi bowiem ogromna siła pobudzania zachowań i budowania nowych wizji. Na pojęcie ekologii informacji składa się wiele oddziałujących na siebie i wzajemnie zależnych podsystemów społecznych, kulturowych i politycznych oraz technologicznych, które wpływają na procesy tworzenia, przepływ i wykorzystywanie informacji.

Ekologia informacji obok architektury informacji jest jedną z najnowszych specjalności nauk informacyjnych. Rozwój ekologii informacji rozpoczął się pod naporem i przeciw dominacji technologicznych aspektów projektowania i eksploatacji systemów informacyjnych w rozległych sieciach komputerowych. Jej zadaniem jest „odkrywanie praw rządzących przepływem informacji w biosystemach, włącznie z człowiekiem, społeczeństwem, ich wpływem na zdrowie psychiczne, fizyczne i społeczne ludzi oraz rozwijanie odpowiednich metodologii mających na celu kształtowanie środowiska informacyjnego”<sup>8</sup>.

Klasyki ekologii informacji Thomas H. Davenport i Laurence Prusak podkreślają, że informacja i wiedza są wytworami typowo ludzkimi i nigdy nie będą dobrze zarządzane, jeśli priorytetu w tych działaniach nie przyzna się człowiekowi. Esencję tego podejścia stanowi przywrócenie człowiekowi należnego mu miejsca w centrum świata informacji<sup>9</sup>.

Ekologia informacji to system wzajemnych zależności. Ekologia informacji, jej narzędzia oraz elementy stanowią kontekst dla środowiska informacyjnego. Ekologia informacji stanowi więc narzędzie „kontekstualizacji” środowiska informacyjnego i jego percepcji. Zajmuje się środowiskiem informacyjnym, czyli pojedynczego człowieka, ludzi, grup społecznych, organizacji, instytucji itd. Tworzy je wiele wzajemnie oddziałujących na siebie i wzajemnie zależnych podsystemów społecznych, kulturowych, politycznych oraz technologicznych, które kształtują tworzenie i przepływ, a także wykorzystanie docierających strumieni informacji. Podsystemy te zwykle koegzystują w nierwałych układach. Zmiana

<sup>7</sup> W. Babik, *Ekologia informacji*, Kraków 2014.

<sup>8</sup> A.L. Eryomin, *Information ecology – a viewpoint*, „International Journal of Environmental Studies” 1998, nr 3/4, s. 251.

<sup>9</sup> T. Davenport, L. Prusak, *Information ecology. Mastering Informational Knowledge Environment*, New York–Oxford 1997.

jakiegokolwiek komponentu takiego układu powoduje zmiany innych elementów. Ekologia informacji wpływa na to, jaka informacja jest tworzona i przechowywana, która jest dostępna i ceniona. Środowisko informacyjne jest naturalne dla każdego człowieka i każdej organizacji. Odnosi się także do rzeczywistości wirtualnej.

Środowisko informacyjne można więc rozumieć zarówno wąsko, jak i szeroko. Wąskie rozumienie odnosi się do środowiska pojedynczych użytkowników lub środowiska lokalnego. Szerokie rozumienie dotyczy wymiaru globalnego. Decydują tu dwa kryteria: geograficzne oraz „intensywność” otaczającej nas sfery. W. Babik wyróżnia środowisko informacyjne indywidualne, zwane osobowym; grupowe; zespołowe; społeczne; globalne. Środowisko informacyjne człowieka to zatem środowisko:

- naturalne, które rozwija się tak jak język naturalny. Do jego opisu bardziej przydatny jest termin „środowisko informacyjne”, będący terminem socjologicznym, konotującym wyznaczenie granic;
- sztuczne (projektowane, wirtualne), związane z rzeczywistością wirtualną, elektroniczne, związane z komputerem i innymi urządzeniami, w tym z mass mediami. Do opisu tego rodzaju środowiska bardziej nadaje się termin „przestrzeń informacyjna”, który konotuje jego wielowymiarowość i zakłada zmienność granic.

Tymczasem oba rodzaje wymienionych środowisk, wzajemnie się przenikając, tworzą rodzaj środowiska hybrydowego, stąd do jego opisu używa się zarówno terminu „środowisko informacyjne”, aby podkreślić funkcję wyznaczania granic, jak i terminu „przestrzeń informacyjna” – w celu akcentowania jego wielowymiarowości i zmienności. Oprócz tego do opisu takiego środowiska używa się metafor, takich jak smog, dym, mgła informacyjna, szum informacyjny itp. Oba wymienione rodzaje środowiska informacyjnego nie rozwijają się oddzielnie, nie są odseparowane, tworzą zrównoważony model środowiska informacyjnego.

## ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ ŚRODOWISKA INFORMACYJNEGO

Model wirtualnego środowiska informacyjnego przedstawiającego wzajemne powiązania poszczególnych elementów opracował Gary Burnett. Środowisko informacyjne nazywa się antropoinfosferą i może być rozpatrywane poprzez aspekty: społeczne, psychologiczne, socjologiczne, ekonomiczne, medyczne, edukacyjne i in. Ważna jest przezroczystość środowiska informacyjnego człowieka. Środowisko jest przezroczyste wówczas, gdy wiadomo, kto jest nadawcą informacji, jaki ma ona status, do kogo jest skierowana, jakie nadawca ma intencje, jaki jest cel informowania, kto jest adresowanym lub potencjalnym odbiorcą informacji. W indywidualnym środowisku informacyjnym człowieka wszystko się sumuje, ale nie na prostej zasadzie sumowania, lecz jako rezultat świadomej selekcji, stosownie do potrzeb konkretnej jednostki. Indywidualne środowisko informacyjne jest wypadkową oddziaływania wszystkich innych sfer (socjologicznej, społecznej, psychologicznej, informatycznej, ekonomicznej itd.) na konkretnego człowieka.

Pomiędzy środowiskiem informacyjnym człowieka, który jest w nim zanurzony, a człowiekiem ciągle następuje synergia, i to zarówno między środowiskiem naturalnym a człowiekiem oraz człowiekiem a środowiskiem wirtualnym. Środowisko to wpływa na człowieka,

a człowiek kształtuje to środowisko. Następuje więc sprzężenie zwrotne. Wszystko na siebie nawzajem oddziałuje. A więc człowiek i jego środowisko informacyjne są czynnikami determinującymi siebie nawzajem. To pozwala odkryć i opisać ekologię informacji<sup>10</sup>.

Aktywna postawa związana z próbą uporania się z nadmiarem informacji polega na czynnym przeciwstawieniu się lawinie danych. W ramach tego zachowania rozróżnia się działania cząstkowe oraz całościowe, globalne. Działania cząstkowe polegają na często niekonsekwentnym, przypadkowym i niesystematycznym selekcjonowaniu informacji, co powoduje pomijanie wartościowych informacji na rzecz mniej ważnych, prostszych i szybszych w percepcji. Działaniem cząstkowym jest również wąska specjalizacja prowadząca do rutynowej selekcji informacji. Zawężone spektrum postrzegania oraz interpretacji informacji powoduje jej dezaktualizację, a także dewaluację.

Biorąc pod uwagę fakt, że w społeczeństwie istnieje wiele niejednorodnych grup społecznych, rówieśniczych, rodzinnych, religijnych czy zawodowych, zróżnicowanych pod względem ekonomicznym, etnicznym czy regionalnym, można wyróżnić grupy ludzi badane z punktu widzenia człowieka, który staje się ośrodkiem zainteresowania ze względu na właściwości informacyjne, które nie są statyczne, lecz dynamiczne. Ich istnienie jest zdeterminowane komunikacją między ich członkami. W rzeczywistości informacyjne właściwości ludzi ciągle się zmieniają, gdyż jednostki jako osoby uczestniczą w związkach społecznych. Są to związki o charakterze grupowym, zależne od biologicznych, psychicznych, społecznych, kulturowych, technicznych, politycznych, ekonomicznych i innych uwarunkowań ekologicznych, które współokreślają sposoby ich istnienia i rozwoju jako zadaniowo-zorientowanych wspólnot komunikacyjno-interakcyjnych<sup>11</sup>. W konsekwencji takie związki informacyjne zdeterminowane ekologicznie można traktować tak, jakby rozwijały się i stawały bardziej lub mniej autonomiczne, niezależnie od tego, czy są kompletne, czy nie. Interpretowane i opisane w terminach nauk o komunikacji relacje informacyjne między jednostkami komunikującymi się za pomocą informacji są przydatne w rozróżnianiu wielu innych typów lub rodzajów grup z sobą współdziałających.

W. Babik określa dynamicznie funkcjonujące ekosystemy zdeterminowane przez uwarunkowania etniczne, narodowe, wyznaniowe, zawodowe, kulturowe, technologiczne i naturalne. Te ostatnie to wspólnoty komunikacyjne aktywne i pasywne, trwałe i nietrwałe, luźne i zwarte, podrzędne i nadrzędne<sup>12</sup>.

Określiwszy środowisko informacyjne jako sieć relacji między komunikującymi się/informującymi się ludźmi w obrębie ekosystemu, można badać zachowania informacyjne uczestników lokalnej lub globalnej komunikacji, którzy reprezentują pewne lokalne albo globalne grupy interesów czy też przedsięwzięcia profesjonalne.

W domenie ekologii informacji można śledzić czynniki, które mają wpływ na dynamikę i zmiany informacyjnych właściwości komunikujących się jednostek (np. stopnia zaufania do informacji) zarówno w skali lokalnej, jak i globalnej. Studia takie mogą wydobyć te czynniki zewnętrzne, które wspierają istnienie lub zagrażają wspólnotom informacyjnym. Składnikami procesów, które tworzą globalny świat informacji, są: środki masowego

<sup>10</sup> W. Babik, dz. cyt., s. 38.

<sup>11</sup> E. Wąsik, *Język-narzędzie czy właściwość człowieka? Założenia gramatyki ekologicznej lingwistycznych związków międzyludzkich*, Poznań 2007, s. 209.

<sup>12</sup> W. Babik, dz. cyt., s. 38.

przekazu i sieć internetowa, różnorodne organizacje i ruchy społeczne, ekonomiczne oraz finansowe współzależności między społecznościami, a także procesy migracji ludzi<sup>13</sup>.

Jednostki komunikujące się w ramach tej samej dziedziny muszą być wyposażone w tę samą wiedzę, aby w identyczny lub podobny sposób interpretować generowane i odbierane komunikaty. Taka wiedza jest możliwa, gdy wzorce zachowań, wartości i sposoby zaspokajania indywidualnych potrzeb oraz wymogów społecznych mają taką samą dystrybucję w skali globalnej. Trzeba też wziąć pod uwagę indywidualne doświadczenia komunikujących się jednostek mające wpływ na rozumienie znaczenia odbieranych komunikatów, wynikające z interakcji między jednostkami a ich otoczeniem naturalnym i kulturowym. Czy chcemy tego, czy nie, natura przestaje być czymś oczywistym. Cywilizacja coraz mniej miejsca zostawia naturze. Teraz cywilizacja, a nie natura, staje się wręcz naszą rzeczywistością. Nadmiar infotoksyn w otoczeniu oraz nadmiar bodźców sprawia, że wpływ środowiska informacyjnego na człowieka jest nader wielki i wręcz determinuje jego równowagę psychiczną.

Ekologia informacji w istocie dotyczy zarówno naturalnego środowiska informacyjnego człowieka, jak i jego środowiska wirtualnego, cyfrowego, cyberprzestrzeni, a więc obu rodzajów środowiska, obecnie wzajemnie przenikających się. Ujęcie sieciowe, sugerowane w tym opracowaniu, pozwala rozpatrywać środowisko informacyjne jako całość składającą się z poszczególnych elementów/jednostek, ale takich, które odbierają świat w odrębny sposób. Elementy świata zewnętrznego mogą być postrzegane w skali mikro lub makro. W skali mikro środowisko jest tworem nadawanym otoczeniu przez jednostki jasnych i rozpoznawalnych cech. To dzięki człowiekowi otoczenie zyskuje cechy środowiska. W skali makro zasadnicze jest tu odniesienie ponadjednostkowe, społeczne. Pojawia się też skala globalna. Różne ludzkie zachowania w danej sytuacji wyznaczają wzorec przepływu informacji. Tworzą się grupowe systemy metainformacji.

W kontekście dotychczasowych rozważań warto zastanowić się nad ujęciem środowiska informacyjnego bogatego w informację właśnie w kategoriach sieci. W sieci poszczególne jej elementy są od siebie nawzajem zależne, co różni je od systemu, w którym akcentuje się zależności hierarchiczne. Specyfika działania środowiska sieciowego umożliwia więc wielostronną kooperację w docieraniu do informacji i jej odbiorze. W tej sytuacji trzeba świadomie starać się sterować i „gospodarować” naszą uwagą (ekonomia uwagi). Obecnie środowisko informacyjne człowieka jest przeważnie środowiskiem hybrydowym, to znaczy połączeniem środowiska tradycyjnego i środowiska elektronicznego, czyli Internetu.

Środowisko informacyjne współczesnego człowieka ze swoim metabolizmem to niewidzialna sieć powiązań informacyjnych. Żyjemy bowiem w świecie elektronicznych mediów, które są narzędziami do tworzenia infosfery, czyli środowiska informacyjnego, kolejnej po środowisku przyrodniczym i technicznym przestrzeni życia oraz funkcjonowania człowieka.

Według Alberta Bandury człowiek i jego środowisko są czynnikami determinującymi się nawzajem. W procesie informacyjnym główną rolę odgrywają cztery zasadnicze procesy składowe: uwaga, przechowywanie/zapamiętywanie informacji, wytwarzanie informacji oraz intencje związane z motywacją. Dla ekologii informacji bodźcem do podjęcia zagadnień relacji między środowiskiem informacyjnym a sposobem jego postrzegania było zaniepokojenie zmianami, jakie dokonują się we współczesnym społeczeństwie informacyjnym. Nie od razu połączono je ze sposobami percepcji świata zewnętrznego.

<sup>13</sup> Tamże, s. 56.

Nadmiar informacji, przejawiający się m.in. w przeciążeniu informacyjnym, jest jedną z przyczyn tzw. ekologicznego kryzysu informacyjnego, polegającego na niezrównoważonym rozwoju różnych sfer człowieka: intelektualnej, wolitywnej, afektywnej i inne. Ekologia informacji upatruje przyczyn tego kryzysu w niezrównoważonym rozwoju tego środowiska, przejawiającym się w zachwianiu właściwych równowagi pomiędzy czynnikami wywołującymi i sterującymi tym rozwojem, a nade wszystko w lekceważących postawach człowieka wobec informacji.

Panowanie nad informacją i środowiskiem informacyjnym jest obecnie postrzegane jako zjawisko naturalne, w przeciwieństwie do dominacji informacji nad człowiekiem, co następuje w okresie kryzysu ekologicznego. Ekologia informacji proponuje wizję funkcjonowania człowieka i społeczeństwa w harmonii z jego/ich naturalnym środowiskiem informacyjnym, to znaczy takim, które jest dostosowane do ich naturalnych zrównoważonych, ekosystemów.

Taka ekospołeczność informacyjna jest w stanie zabiżnić rozdarcie między sztuczną a nienaturalną produkcją w środowisku człowieka informacji, w tym „szaleńczego” wytwarzania jak największej liczby śmieci informacyjnych, powodującego zanieczyszczenie tego środowiska i choroby informacyjne, a naturalnym stanem antropoinfosfery.

## ZAKOŃCZENIE

Wymienione w artykule powody stanowią przesłankę do zajęcia się ofertą ekologii informacji, która może się przyczynić do bezpieczeństwa informacji. Ekologia informacji akcentuje konieczność posiadania odpowiedniej wiedzy o cechach i rodzajach informacji, o procesie informacyjnym, a także o potencjalnych zagrożeniach właściwego odbioru informacji i niezbędności odpowiedniej edukacji informacyjnej ze strony jednostki informacyjnej i państwa.

## BIBLIOGRAFIA

1. Agre P., *Cyberspace as American Culture*, „Science as Culture” 2002, nr 11 (2).
2. Babik W., *Ekologia informacji*, Kraków 2014.
3. Bednarek J., *Společne kompetence medialno-informacyjne w kontekście bezpieczeństwa cyberprzestrzeni i świata wirtualnego*, [w:] red. J. Bednarek, *Człowiek w obliczu szans cyberprzestrzeni i świata wirtualnego*, Warszawa 2014.
4. Davenport T., Prusak L., *Information ecology*, New York–Oxford 1997.
5. Eryomin A. L., *Information ecology – a viewpoint*, „International Journal of Environmental Studies” 1998, nr 3/4.
6. Grubicka J., *Konwergencja technologiczna a system bezpieczeństwa informacji*, [w:] red. W. Filipowski, *Nowoczesne technologie na rzecz bezpieczeństwa*, Gdynia 2015.
7. Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 2000.
8. Wąsik E., *Język-narzędzie czy właściwość człowieka? Założenia gramatyki ekologicznej lingwistycznych związków międzyludzkich*, Poznań 2007.
9. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 222, poz. 1323.

**Patrycja JANK**

Akademia Pomorska w Słupsku

## BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ W KONTEKŚCIE ZAGROŻEŃ EKOLOGICZNYCH

**ABSTRACT** Concentration of greenhouse gases emitted primarily by human activity compels us to reevaluate the current model of the global energy system based on the intensive use of fossil fuels and the dissemination of low carbon economy. It can be said that the future of the world's energy industry is non-carbonated as „clean energy”. Developing an international climate change regime could be a powerful incentive to promote low-carbon industrial equipment, and the outcome of the agreement on the principles of the international climate change regime set out in the Kyoto Protocol negotiations will shape the direction of energy policy development in the coming decades. The transition to a low-carbon economy, understood primarily as a low-carbon economy, may, however, lead to a significant reduction in the competitiveness of some industries, where „black gold” is an important component of the national energy mix and the elimination of coal as a source of energy. The globalization was defined by the Ministry of Regional Development in the Country Development Strategy as: Globalization means that not only Poland is not a solitary island separated from the rest of the world. Europe will also be significantly affected by faster flows of goods, services and capital, migration, the rapid expansion of transnational corporations, including the introduction of strategic planning and global production optimization, shifting industrial production to lower cost countries. China, India and other countries so far considered as developing countries are becoming important economic centers. This will have a great impact on the societies in Poland and Europe and on how our future development will be managed. This quote represents the current market as a global corporate market with growing trade and capital investments, as well as with the abolition of barriers to trade and capital controls created by the state, which aims to open the world economy. It is about the spread of various entities and the spread of social structures around the world, including “modernity”, ie capitalism, rationalism, industrialism and bureaucratism. According to Giddens, globalization is fueled by three necessary factors, including: political factors that put pressure on the collapse of Soviet communism, technological factors related to information techniques that have created opportunities for contact among people all over the world, a factor

referred to as transnational reaching international corporations, which are responsible to a large extent for 2/3 of world trade internationally.

**Keywords:** risks, greenhouse effect, globalization

**ABSTRAKT** Koncentracja gazów cieplarnianych emitowanych głównie z powodu działalności człowieka zmusza do przewartościowania dotychczasowego modelu światowego systemu energetycznego opartego na intensywnym wykorzystaniu paliw kopalnych i upowszechnieniu gospodarki niskoemisyjnej. Stwierdzić można, że przyszłość światowej energetyki stanowią paliwa nieemisyjne jako „czyste źródła energii”. Rozwój międzynarodowego reżimu przeciwdziałania zmianom klimatu może być silnym bodźcem do promocji urządzeń przemysłowych o niskiej emisji dwutlenku węgla, a wyniki porozumień dotyczących zasad tego reżimu, określone w trakcie negocjacji protokołu z Kioto, będą warunkować kierunki rozwoju polityki energetycznej poszczególnych państw w najbliższych dekadach. Przejście do gospodarki niskoemisyjnej, rozumianej przede wszystkim jako gospodarka niskowęglowa, może jednak doprowadzić do znacznego obniżenia konkurencyjności przemysłu niektórych państw, gdzie „czarne złoto” stanowi ważną składową krajowego miksu energetycznego, oraz do eliminacji węgla jako źródła energii. Definicja globalizacji, sformułowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w Strategii Rozwoju Kraju, przedstawia obecny rynek jako globalny rynek korporacyjny wraz z rosnącym handlem i inwestycjami kapitałowymi, a także ze zniesionymi barierami w handlu i kontroli kapitału, stworzonych przez państwa, co ma na celu doprowadzić do otwarcia światowej gospodarki. Chodzi tu o rozprzestrzenianie się różnych podmiotów oraz rozpowszechnianie na całym świecie społecznych struktur obejmujących „nowoczesność”, czyli kapitalizm, racjonalizm, industrializm i biurokracyzm. Według Giddensa zaś globalizacja jest napędzana przez trzy czynniki, do których należą m.in.: czynniki o charakterze politycznym kładące nacisk na upadek komunizmu sowieckiego, czynniki o charakterze technologicznym związane z technikami informacyjnymi, które umożliwiły kontakt pomiędzy ludźmi na całym świecie, a także czynnik ponadnarodowy sięgający korporacji międzynarodowych, które są odpowiedzialne w dużym stopniu za dwie trzecie światowego handlu.

**Słowa kluczowe:** zagrożenia, efekt cieplarniany, globalizacja

## WSTĘP

Człowiek jest istotą odnoszącą się ciągle do przeszłości, teraźniejszości i przyszłości. Szuka różnych sposobów przystosowania się, dokonuje rozmaitych wyborów oraz podejmuje urozmaicone działania. Wszystko to opiera się na kontekstach, tj. wartościach, szansach i zagrożeniach, potrzebach ludzkich, a nawet dylematach rozwojowych stwarzających wyzwania. Każdy skupia się tylko i wyłącznie na strategii przetrwania. Pojęciem nazbyt ważnym

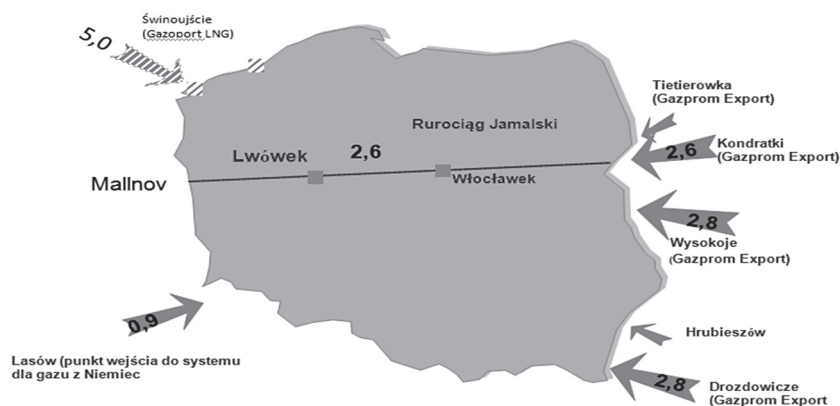


jest istota bezpieczeństwa określana jako zapewnienie pełnej egzystencji oraz swobody w interesach właśnie w kontekście szans, wyzwań, ryzykowania i zagrożenia. Na środowisko bezpieczeństwa składają się zewnętrzne i wewnętrzne, militarne i pozamilitarne warunki realizacji interesów w dziedzinie bezpieczeństwa, a także osiągnięcia ustalonych celów w tym zakresie. Scharakteryzowane mogą być najlepiej za pomocą czterech podstawowych kategorii, jakimi są: szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia. Do zagrożeń środowiska międzynarodowego można zaliczyć terroryzm międzynarodowy, zorganizowaną przestępczość mafijną, nielegalny handel bronią, braki żywności, surowców, a także wody, zagrożenia dla środowiska naturalnego człowieka, np. problem „dziury ozonowej”, problemy energetyczne, efekt cieplarniany, kwaśne deszcze, jak również inne zagrożenia, jak: niekontrolowany przyrost naturalny, choroby epidemiczne oraz AIDS<sup>1</sup>. Należy pamiętać o tym, że tylko realne zagrożenia przybierają postać zjawisk określanych jako kryzys bądź konflikt.

## BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Energia stanowi podstawową jednostkę we współczesnej cywilizacji. Warunkuje przede wszystkim wzrost gospodarczy, rozwój technologiczny, byt oraz jakość życia społeczeństw. Dlatego tak ważne jest zagwarantowanie dostępu do surowców energetycznych. Postrzeganie bezpieczeństwa energetycznego redefiniuje nadanie impulsu polityki energetycznej. Dotyczy to m.in. stosunków energetycznych UE–Rosja, które są najciekawszym azymutem międzynarodowej współpracy oraz dialogu energetycznego w relacjach importer–eksporter<sup>2</sup>.

Mapa 1. Kierunki dostaw gazu do Polski



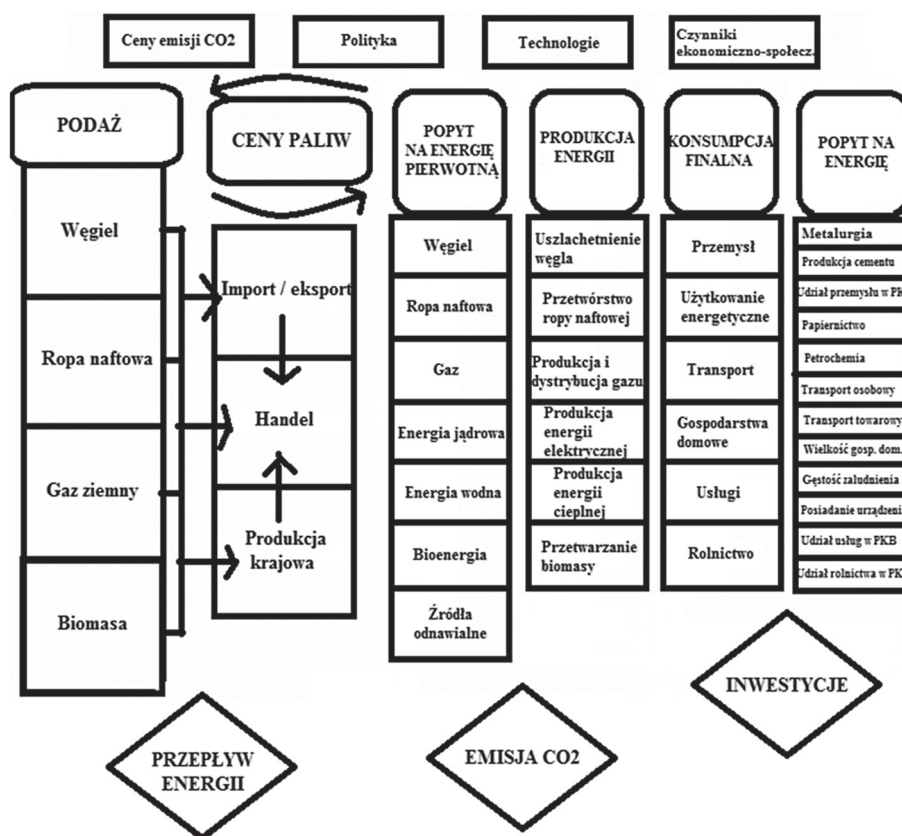
Źródło: Opracowanie na podstawie prezentacji z wykładu prof. Piotra Glińskiego (Polska Akademia Nauk)

<sup>1</sup> R. Stańczyk, *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 45; *Spoleczne skutki globalizacji – globalizacja a bezpieczeństwo i zdrowie publiczne*, red. I. Łęcka, Warszawa 2005, s. 189–200.

<sup>2</sup> K. M. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE–Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych*, Warszawa 2012, s. 11.

Za największego światowego konsumenta energii uważa się Unię Europejską, zaś Rosja jest jednym z krajów o najbogatszym potencjale surowcowym. W krajach UE obserwuje się tzw. trend wzrostu zapotrzebowania na importowane surowce energetyczne, który wpływa na wzrost powiązań handlowych. Gazprom (Gazpromekspost) jest wyłącznym eksporterem rosyjskiego gazu do UE<sup>3</sup>.

Rys. 1. Model zależności energetycznych



Źródło: Opracowanie na podstawie: T. Młynarski, M. Tarnawski, *Źródła energii i ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego w XXI wieku*, Warszawa 2016, s. 10

Nasuwa się zatem pytanie: w jaki sposób należy zapewnić społeczeństwu bezpieczeństwo energetyczne?

Dawniej amerykański przemysł zaopatrywał nie tylko wojsko, ale także armię brytyjską oraz rosyjską. Pod koniec wojny USA użyły bomb atomowych, niszcząc przy tym dwa japońskie miasta: Hiroszimę i Nagasaki. Demonstracja ogromnej potęgi nowej technologii broni okazała się jak najbardziej skutecznym środkiem – armia japońska złożyła broń, obawiając się o własne istnienie. Z kolei ZSRS posiadał jedną z najsłabszych wtenczas gałąź

<sup>3</sup> Tamże, s. 308–309.

handlu zagranicznego. Najwięcej zaś handlowały Stany Zjednoczone, później Wielka Brytania oraz Niemcy, co przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1. Państwa a handel zagraniczny w latach 1929, 1935 i 1939 (w mln USD)

Państwa	Eksport			Import		
	1929	1935	1939	1929	1935	1939
Wielka Brytania	3549	2641	2198	5407	3925	3983
Niemcy	3212	1728	2280	3203	1681	2100
Francja	1965	1034	807	2282	1398	1119
Holandia	800	434	569	1106	645	542
Belgia	884	587	736	988	623	654
ZSRS	482	320	–	458	210	–
Stany Zjednoczone	5324	2302	3192	4463	2402	2413

Źródło: Opracowanie na podstawie: R. Cameron, *Historia gospodarcza*, Warszawa 1996, s. 556

Wiosną 1941 r. Stany Zjednoczone znajdowały się w niezwykle trudnej sytuacji, dlatego też stosowały politykę nieangażowania się w spory europejskie – tzw. polityka izolacjonizmu. Roosevelt sympatyzował z państwami demokratycznymi. Starał się pomóc m.in. Anglii w wojnie z Trzecią Rzeszą, ale niestety hamowany był przez społeczeństwo niechęćce wojny. Dnia 2 września 1940 r. podpisał w imieniu Wielkiej Brytanii układ, na którego mocy Stany Zjednoczone przekazały jej 50 starych niszczycieli w zamian za wydzierżawienie terenów określonych jako „niezbędne do utworzenia baz amerykańskich na Antylach”. Wszystko to powodowało, iż stosunki między nimi były przyjazne, a okręty stanowiły zabezpieczenie w związku z walką z flotami: niemiecką i włoską. Prezydent Stanów Zjednoczonych ustalił, iż można udzielać pożyczek oraz kredytów innym państwom na zakup broni właśnie w Stanach Zjednoczonych – o tym, komu można było udzielić danego kredytu, decydował przede wszystkim sam Roosevelt. Należy pamiętać, iż Stany Zjednoczone w 1941 r. obejmowały obszar własny, a także kontrolowały Filipiny, Puerto Rico, Hawaje oraz inne wyspy na Oceanie Spokojnym. Ich ludność liczyła 150 mln, zaś w przypadku obszarów kontrolowanych 18,6 mln. Wydobywały one m.in. tony węgla, ropę naftową, również produkowały surowki żelaza, stal, energię elektryczną. Warto zwrócić jeszcze uwagę na to, że przemysł japoński był zależny od surowców uzyskiwanych w USA<sup>4</sup>.

## ZAGROŻENIE ŚRODOWISKA

Zagrożenie środowiska spotyka się na co dzień we współczesnym świecie. Dlatego też należy sobie radzić z zatrutowaniem populacji, przemysłu, skażeniem środowiska, opadów oraz z wyczerpywaniem zasobów naturalnych itp. Uważa się, że mechanizmy rynkowe mogą przeciwdziałać nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych. Nowoczesny przemysł

<sup>4</sup> A. Czubiński, *Historia drugiej wojny światowej 1939–1945*, Poznań 2004, s. 189–190.

wymaga coraz więcej energii i surowców. Stwierdzić śmiało można, że światowe zasoby surowców energetycznych oraz przemysłowych są ograniczone i jeżeli nie nastąpi zahamowanie konsumpcji, niektóre z nich ulegną wyczerpaniu. Rozwój przemysłu wpływa również na zmiany klimatyczne. Pamiętać należy o tym, iż kwestie ekologiczne nie ograniczają się jedynie do zapobiegania zniszczeniu środowiska oraz usuwania szkód. Na przykład zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju wzrost gospodarczy nie powinien odbywać się kosztem eksploatacji zasobów, lecz na zasadzie recyklingu z równoczesnym ograniczeniem do minimum zanieczyszczenia środowiska<sup>5</sup>.

Ustawa z 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody zawiera cele, zasady oraz formy ochrony przyrody ożywionej, nieożywionej oraz krajobrazów. Zgodnie z art. 2 celem ochrony przyrody jest: utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów; zachowanie różnorodności biologicznej; zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego; zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów wraz z ich siedliskami przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony; ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień; utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody; kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody<sup>6</sup>.

Zagrożenia ekologiczne:

1. Powodzie (zalania, zatopienia i katastrofalne zatopienia).
2. Pożary.
3. Huraganowe wiatry/trąby powietrzne.
4. Mrozy i opady śniegu.
5. Susza i upały.
6. Skażenie chemiczno-ekologiczne.
7. Wystąpienie zdarzeń radiacyjnych.
8. Zagrożenia epidemiczne i epidemia.
9. Zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego i zakłóceń w dostawach energii elektrycznej i ciepłej oraz wody i gazu:
  - 9.1. Zakłócenia w dostawach energii.
  - 9.2. Zakłócenia w dostawach paliwa.
  - 9.3. Zakłócenia w dostawach gazu.
  - 9.4. Zakłócenia w dostawach energii ciepłej.
  - 9.5. Zakłócenia w dostawach wody.
10. Katastrofy komunikacyjne i budowlane:
  - 10.1. Katastrofy budowlane.
  - 10.2. Katastrofy drogowe.
  - 10.3. Katastrofy kolejowe.
11. Zagrożenie wystąpienia lub wystąpienie choroby zwierząt.
12. Zagrożenie wystąpienia lub wystąpienie choroby roślin.

<sup>5</sup> A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2005, s. 633–635.

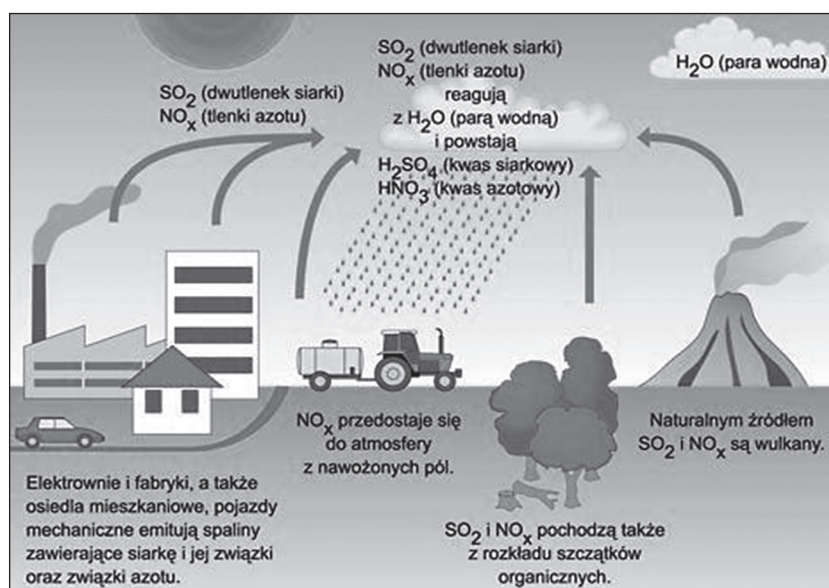
<sup>6</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2009, Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

13. Zagrożenia terrorystyczne.
14. Awaria sieci teleinformatycznych.
15. Strajki, zamieszki i demonstracje.

## SKAŻENIE ŚRODOWISKA I ODPADY

Skażenie środowiska i odpady, czyli tzw. zatrucie powietrza, spowodowane jest emisją toksycznych gazów do atmosfery. Wyróżnić można zatrucie wywołane przez przemysł i spaliny samochodowe, a także zatrucie spowodowane przez środki opałowe wykorzystywane w pomieszczeniach mieszkalnych. Z kolei w przypadku skażenia wody, skażenie określa się jako zanieczyszczenie trującymi chemikaliami oraz minerałami, pestycydami oraz nieoczyszczonymi ściekami.

Rys. 2. Kwaśne deszcze



Źródło: *Ochrona środowiska na świecie*, Wiking – portal edukacyjny, <http://www.wiking.edu.pl/article.php?id=243> [dostęp: 14.05.2017]

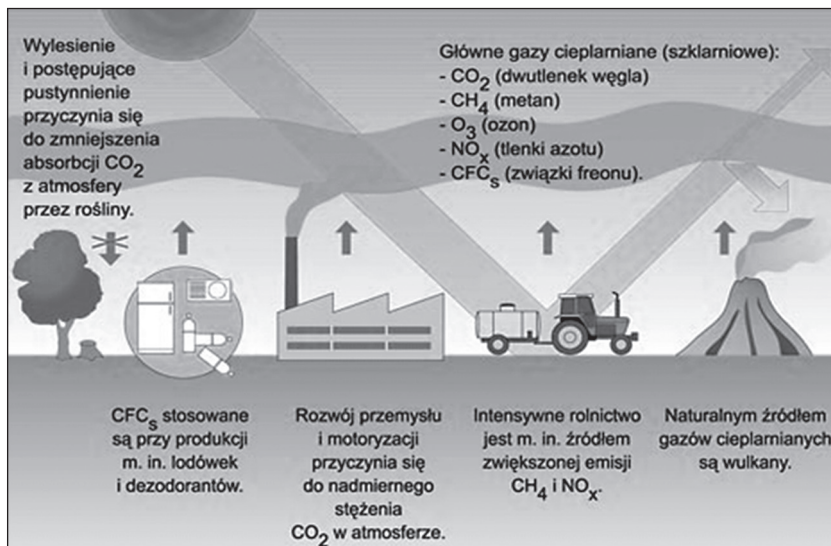
## WYCZERPYWANIE SIĘ ZASOBÓW ŚRODOWISKA NATURALNEGO ORAZ GLOBALNE OCIEPLENIE

Zagrożeniem ekologicznym jest również wyczerpywanie się zasobów środowiska naturalnego. Zanik zasobów odnawialnych budzi zaniepokojenie.

Globalne ocieplenie jest najpoważniejszym problemem pod względem ekologicznym. Oznacza stopniowy wzrost średniej temperatury Ziemi, jaki został spowodowany zmianami składu chemicznego atmosfery ziemskiej. Z procesem tym wiąże się pojęcie efektu

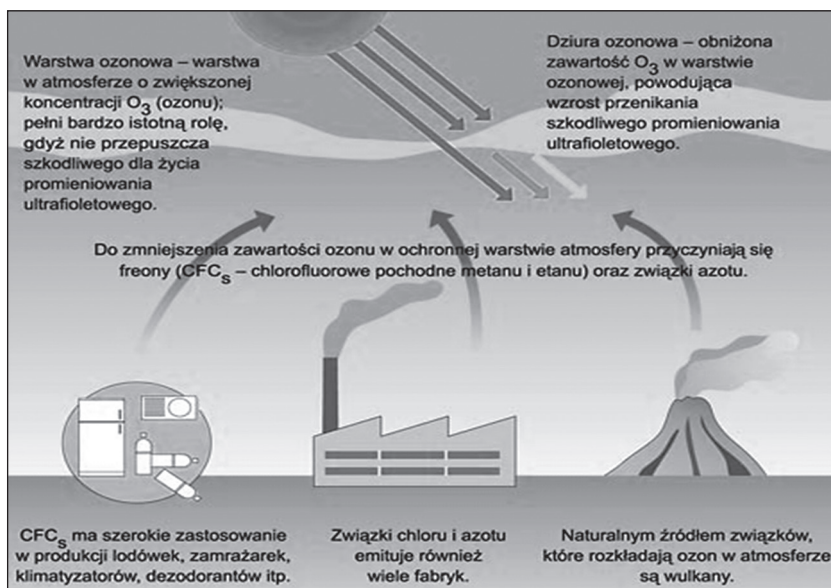
cieplarnianego, czyli akumulacji utrzymujących ciepło gazów w atmosferze ziemskiej. Polega to na tym, że energia słoneczna przenika przez atmosferę i dociera do powierzchni Ziemi.

Rys. 3. Efekt cieplarniany



Źródło: *Ochrona środowiska na świecie*, Wiking – portal edukacyjny, <http://www.wiking.edu.pl/article.php?id=243> [dostęp: 14.05.2017]

Rys. 4. Dziura ozonowa



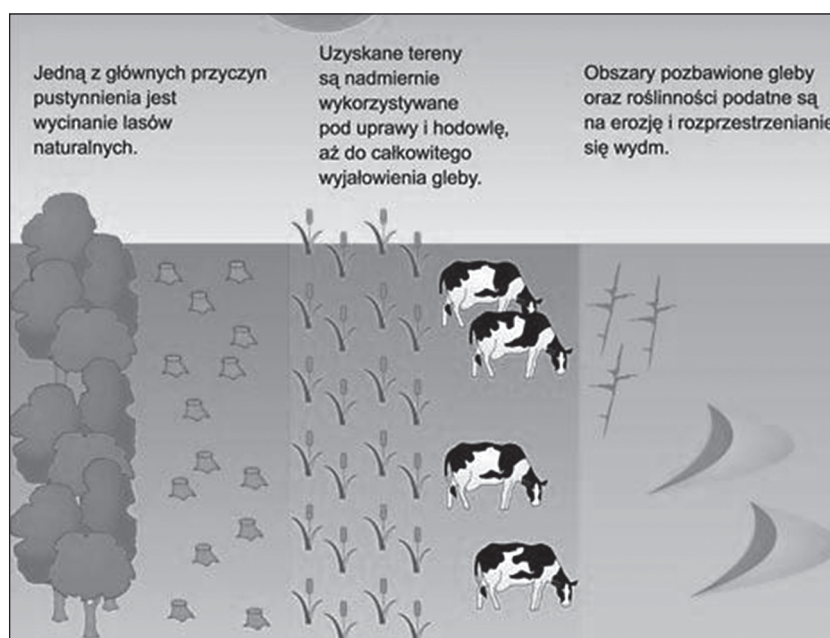
Źródło: *Ochrona środowiska na świecie*, Wiking – portal edukacyjny, <http://www.wiking.edu.pl/article.php?id=243> [dostęp: 14.05.2017]

Skutki globalnego ocieplenia postanowiono zwalczać w szerokim zakresie w czasie konferencji w Kioto w Japonii. Działania mają potrwać około 100 lat, aż dwutlenek węgla stopniowo zostanie usunięty z atmosfery. Gazy cieplarniane nie pozwalają ciepłu wydostać się poza atmosferę Ziemi. Temperatura Ziemi utrzymuje się na poziomie powyżej 15 stopni Celsjusza. Gazom cieplarnianym zawdzięcza się, że temperatura na Ziemi jest wyższa. Gdyby nie one, wynosiłaby –17 stopni Celsjusza<sup>7</sup>.

Do szkodliwych skutków globalnego ocieplenia należą<sup>8</sup>:

- podnoszenie się poziomu wód oceanicznych;
- pustyńnienie;
- rozprzestrzenianie się chorób;
- niskie plony;
- zmiany klimatyczne – spadek masy lodowej.

Rys. 5. Pustyńnienie



Źródło: *Ochrona środowiska na świecie*, Wiking – portal edukacyjny, <http://www.wiking.edu.pl/article.php?id=243> [dostęp: 14.05.2017]

## BIBLIOGRAFIA

1. R. Cameron, *Historia gospodarcza*, Warszawa 1996, s. 556.
2. Czubiński A., *Historia drugiej wojny światowej 1939–1945*, Poznań 2004.
3. Giddens A., *Socjologia*, Warszawa 2005.

<sup>7</sup> A. Giddens, dz. cyt., s. 644–645.

<sup>8</sup> Tamże, s. 646–647.

4. Młynarski T., Tarnawski M., Źródła energii i ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego w XXI wieku, Warszawa 2016.
5. *Ochrona środowiska na świecie*, Wiking – portal edukacyjny, <http://www.wiking.edu.pl/article.php?id=243>.
6. Pronińska K. M., *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE–Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych*, Warszawa 2012.
7. Rybiński K., *Globalizacja w trzech odstępach: offshoring – globalne nierównowagi – polityka pieniężna*, Warszawa 2007.
8. *Społeczne skutki globalizacji – globalizacja a bezpieczeństwo i zdrowie publiczne*, red. I. Łęcka, Warszawa 2005.
9. Stańczyk R., *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
10. Ustawa z 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2009, Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.



**dr Sylwia KOSZNIK-BIERNACKA**

Instytut Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Pomorska w Słupsku

## **POLSKA NA TLE PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWEJ W KONTEKŚCIE POROZUMIENIA KLIMATYCZNEGO**

**ABSTRACT** Material concerns about the progressive warming climate and its effects. Presented the determination of the EU to the prevention of this phenomenon. Shows the actual statistics related to the greenhouse gas emissions and the use of renewable energy sources in Central Europe. Indicates the needs to intensifications the current efforts in order to complete the requirements of EU in the future.

**Keywords:** global warming, climate agreement, greenhouse gases, renewable energy sources

**ABSTRAKT** Publikacja podnosi temat postępującego ocieplenia klimatu, jego skutków i podjętych na arenie międzynarodowej ustaleń odnośnie przeciwdziałania temu zjawisku. Przedstawia rzeczywiste wskaźniki emisji gazów cieplarnianych i wykorzystywania źródeł energii odnawialnej w Europie Środkowej. Wskazuje potrzebę dalszej intensyfikacji bieżących starań w celu wypełnienia postanowień unijnych.

**Słowa kluczowe:** ocieplenie klimatu, porozumienie klimatyczne, gazy cieplarniane, odnawialne źródła energii

### **POROZUMIENIE KLIMATYCZNE**

Naukowcy uważają, że klimat się ociepla, a zmiany te są wywołane przez działalność człowieka i postępują coraz szybciej<sup>1</sup>. W normalnych warunkach ekstremalne fale upałów w Europie byłyby oczekiwane zaledwie raz na kilkaset lat, wynika to z danych dostępnych na podstawie pomiarów meteorologicznych (od XVIII w.) oraz geologicznych. Tymczasem w XXI w. mieliśmy już kilka takich zdarzeń, skala zmian jest zatem ogromna i całkowicie wyklucza możliwość przypadku. W 2003 r. w Europie lato było najcieplejsze od co najmniej 500 lat, a od gorąca i jego skutków zginęło 70 tys. ludzi na całym kontynencie.

<sup>1</sup> 97% prac naukowych łączy globalne ocieplenie z działalnością człowieka, oprac. A. Kardaś, <http://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/97procent-prac-naukowych-laczy-globalne-ocieplenie-z-dzialalnoscia-czlowieka-1> [dostęp: 15.06.2017].

W 2010 r. najgorętsze lato od 1500 r. odnotowano w Rosji, a liczbę ofiar szacuje się na 55 tys. Rosja straciła wówczas 15 mld USD, a tylko z powodu letnich upałów PKB kraju zmniejszyło się o 1%, natomiast plony rolne były niższe od przeciętnej o około 25%<sup>2</sup>.

Według danych Europejskiej Agencji Środowiska<sup>3</sup> z 2012 r. średnia temperatura na lądzie w Europie w I dekadzie XXI w. była najwyższa w historii pomiarów oraz wyższa o około 1,3°C od normy sprzed czasów rozwoju przemysłowego. Tegoroczny czerwiec był najgorętszy we Włoszech od 150 lat<sup>4</sup>. Niestabilność klimatu niebawem może zagrozić ekosystemom. Przewiduje się wzrost częstotliwości powodzi i pożarów, a okresowo także susz i ekstremalnych temperatur (zarówno upałów, jak i mrozów)<sup>5</sup>.

Skutku globalnego ocieplenia są także dostrzegalne w Polsce. Średnia miesięczna amplituda temperatur rośnie na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Coraz częściej mamy do czynienia z burzami i nawałnicami o niemal tropikalnej charakterystyce. Jeszcze w XX w. w Polsce notowano od 1 do maksymalnie 4 trąb powietrznych w ciągu roku. Tymczasem w 2006 r. zdarzyło się ich aż 50. W 2008 r. po raz pierwszy zarejestrowano w naszym kraju trąbę powietrzną w kategorii F4 w sześciostopniowej skali Fujity. Prędkość wiru powietrza dochodziła do 350–400 km/h<sup>6</sup>.

Naukowcy prognozują 4–5-stopniowy wzrost temperatury w Polsce do końca XXI w., przy jednocześnie dużo mniejszej stabilności aury. Latem normą staną się 40-stopniowe upały, dziś pojawiające się raz na kilkaset lat. Zimą bardzo dynamicznie możemy przechodzić od silnych odwilży (nawet ponad 20°C ciepła) do drastycznych mrozów<sup>7</sup>, podobnie jak ma to już miejsce w Chicago. Okres wegetacyjny będzie dłuższy, ale przyniesie to również skutek w postaci nowych zaraz i chorób. Dodatkowo obniży się jakość powietrza, a wielu terenom nadmorskim będzie groziło zalanie (Nowy Dwór Gdański to najbardziej zagrożone miasto w Polsce)<sup>8</sup>.

Szacuje się, że z powodu emigracji klimatycznej do 2100 r. ponad 13 mln Amerykanów będzie zmuszonych do zmiany swojego aktualnego miejsca zamieszkania<sup>9</sup>.

W 2009 r. akademie nauk z 70 krajów wydały oświadczenie, w którym stwierdziły, że obecne tempo zmian w składzie chemicznym oceanów jest znacznie szybsze niż podczas jakiegokolwiek zdarzenia w ostatnich 65 mln lat. Zmiany te będą nie do odwrócenia przez wiele tysięcy lat. Konsekwencje biologiczne tego zjawiska potrwają znacznie dłużej. Jeśli koncentracja CO<sub>2</sub> w atmosferze osiągnie 550 ppm (czyli dwa razy więcej niż przed rewolucją przemysłową), rafy koralowe na całym świecie zaczną się rozpuszczać. Mineralny zwierzęcy i roślinny świat raf koralowych jest jednym z naturalnych cudów

<sup>2</sup> *Nie wierzysz w globalne ocieplenie? Przeczytaj*, <http://pogoda.wp.pl/gid,18783006,img,18783029,kat,1035571,page,6,title,Nie-wierzysz-w-globalne-ocieplenie-Przeczytaj,galeria.html> [dostęp: 15.06.2017].

<sup>3</sup> European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/> [dostęp: 15.06.2017].

<sup>4</sup> *Wiadomości*, 25.06.2017, TVP 1, godz. 19.30.

<sup>5</sup> J. Cowie, *Zmiany klimatyczne. Przyczyny, przebieg i skutki dla człowieka*, Warszawa 2009, s. 161–167, 241–264.

<sup>6</sup> *Nie wierzysz w globalne ocieplenie? Przeczytaj*, dz. cyt.

<sup>7</sup> B. Larmer, *Wielkie roztopy*, „National Geographic” 2010, nr 4, s. 5467.

<sup>8</sup> A. Grelewska, *Co może nam przynieść ocieplenie klimatu?*, „Przyroda Polska” 2011, nr 10, s. 1819.

<sup>9</sup> M. E. Hauer, *Migration induced by sea-level rise could reshape the US population landscape*, „Nature Climate Change” 2017, nr 7, s. 321–325.

natury i siedliskiem 1–3 mln gatunków flory i fauny, w tym ponad jednej czwartej wszystkich gatunków ryb. Od zasobów raf koralowych uzależnionych jest bezpośrednio 30 mln mieszkańców wysp i wybrzeży. Wiele gatunków jest dostosowanych do bardzo specyficznych warunków, w jakich żyją. Podwójna presja wywoływana naszymi emisjami CO<sub>2</sub> – zmianami temperatury i wzrostem zakwaszania wód – stanowi dla nich **śmiertelne zagrożenie**<sup>10</sup>.

Zjawisko to dotyczy całego świata, nie tylko Europy. Jako główną jego przyczynę uznaje się nadmierną emisję gazów cieplarnianych<sup>11</sup>, tzn. dwutlenku węgla CO<sub>2</sub>, metanu CH<sub>4</sub> i podtlenku azotu N<sub>2</sub>O.

Mając na uwadze powyższe, w trosce o dobro naszej planety Unia Europejska podjęła na arenie międzynarodowej zabiegi, które zmierzały w kierunku przyjęcia globalnego porozumienia w sprawie klimatu. Wynikiem tych działań stało się globalne, prawnie wiążące porozumienie klimatyczne zawarte 12 grudnia 2015 r.<sup>12</sup> podczas paryskiej konferencji klimatycznej COP21 w Paryżu. W porozumieniu określono ogólnoświatowy plan działania, który ma nas uchronić przed groźbą daleko posuniętej zmiany klimatu dzięki ograniczeniu globalnego ocieplenia do wartości znacznie poniżej 2°C i docelowo dotyczy okresu po 2020 r. W czasie porozumienia paryskiego rządy zgodziły się podjąć starania, aby zatrzymać wzrost średniej temperatury w świecie na poziomie dużo poniżej 2°C względem poziomu z czasów przedprzemysłowych i starać się, by było to nie więcej niż 1,5°C. Poszczególne rządy postanowiły co pięć lat deklarować swoje wkłady na rzecz zatrzymania ocieplenia klimatu, tak by można było wyznaczać ambitniejsze cele. Ponadto państwa UE i inne kraje rozwinięte będą kontynuować finansowanie działań klimatycznych, by pomóc krajom rozwijającym się zredukować emisje gazów cieplarnianych, uodpornić się na skutki zmian klimatu i przystosować się do nich.

Aby porozumienie mogło wejść w życie, swoje instrumenty ratyfikacji musiało złożyć co najmniej 55 krajów odpowiadających za co najmniej 55% światowych emisji. UE formalnie ratyfikowała porozumienie paryskie 5 października 2016 r., co umożliwiło jego wejście w życie 4 listopada 2016 r.

Nieco wcześniej ustanowiono unijną strategię gospodarczą Europa 2020<sup>13</sup> na lata 2010–2020, m.in. odnoszącą się do kwestii ocieplenia klimatu. Zakłada ona cele 20–20–20:

- zmniejszenie o 20% emisji gazów cieplarnianych w stosunku do 1990 r.;
- zwiększenie do 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii;
- zwiększenie efektywności energetycznej o 20%.

W tej publikacji skupiono się na zbadaniu realizacji dwóch pierwszych postulatów w krajach Europy Środkowej i przedstawieniu prognozy realizacji tych postanowień w latach 2020 i 2030.

<sup>10</sup> R. Feely, S. Doney, S. Cooley, *Present Conditions and Future Changes in a High-CO<sub>2</sub> World*, „Oceanography” 2009, nr 22, s. 36–47; E. Kolbert, *Czarne prognozy*, „National Geographic” 2009, nr 7, s. 7481.

<sup>11</sup> D. Archer, *Globalne ocieplenie. Zrozumieć prognozę*, Warszawa 2011, s. 37–48.

<sup>12</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 2.3.2016, Bruksela.

<sup>13</sup> Komunikat Komisji Europa 2020 : Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu z dn. 3.03.2010 r., Bruksela.

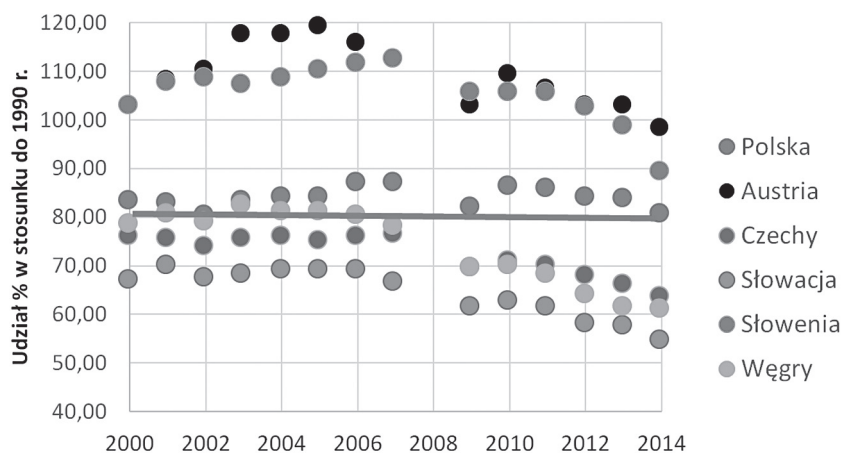
## EMISJA GAZÓW CIEPLARNIANYCH W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWEJ W OSTATNICH LATACH

UE wydała wspólny komunikat prasowy Komisji Europejskiej i Europejskiej Agencji Środowiska dotyczący sprawozdania pt. *Trendy i prognozy dla Europy – 2015 (Trends and projections in Europe 2015)*, w którym podano, że Unia Europejska jest na dobrej drodze do osiągnięcia, a nawet przekroczenia swojego celu na rok 2020 w zakresie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 20%. W sprawozdaniu wykazano, że emisje gazów cieplarnianych w Europie zmniejszyły się w latach 1990–2014 o 23% i osiągnęły najniższy notowany poziom. Najnowsze prognozy państw członkowskich pokazują, że UE zmierza do zmniejszenia emisji o 24% do 2020 r. przy aktualnym poziomie środków i do zmniejszenia o 25% przy podjęciu dodatkowych środków, już planowanych w państwach członkowskich. UE dąży do realizacji wyznaczonego na 2030 r. celu redukcji emisji o co najmniej 40%, stanowiącego wkład UE do nowego światowego porozumienia w sprawie zmiany klimatu<sup>14</sup>.

Jak Europa Środkowa (Austria, Czechy, Słowacja, Słowenia, Węgry), a w szczególności Polska sytuuje się na tle tego raportu?

Biorąc pod uwagę emisję gazów cieplarnianych w latach 2000–2014 w odniesieniu do 1990 r. (na rys. 1 poziom z 1990 r. uznano za 100%), w Europie Środkowej dwa kraje do 2014 r. mają problem z osiągnięciem wyznaczonego pułapu; są to: Austria i Słowenia. Polska spełnia wyznaczone kryterium w stopniu zadowalającym, natomiast liderami w walce o zatrzymanie globalnego ocieplenia od 2009 r. są Słowacja, Węgry i Czechy.

Rys. 1. Emisja gazów cieplarnianych w państwach Europy Środkowej w latach 2000–2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, *Statystyki międzynarodowe*

<sup>14</sup> *Trends and projections in Europe 2015: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, EEA Report nr 4/2015, Luxembourg, s. 16–39.

Szacując na podstawie wzoru:

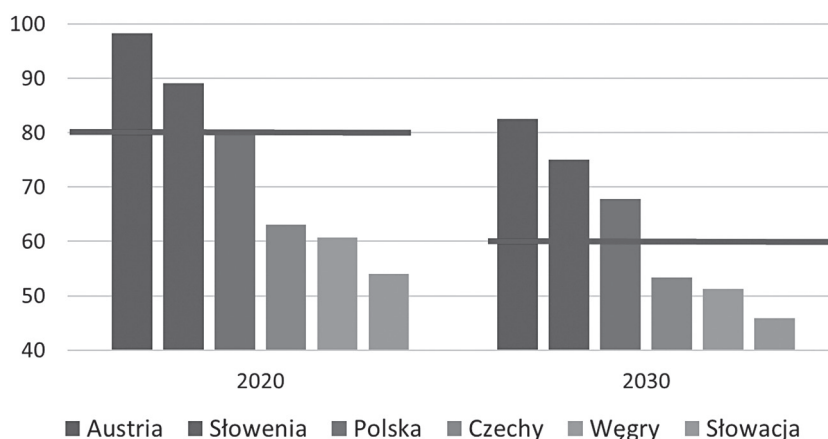
$$\bar{i} = \sqrt[n-1]{\frac{x_n}{x_1}} \cdot 100$$

średnie tempo spadku zjawiska w badanym okresie i wyznaczając:

$$\bar{w} = 100 - \bar{i}$$

oraz zakładając stałe tempo spadku (do lat 2020 i 2030) badanego parametru, można wstępnie oszacować poziom emisji gazów cieplarnianych w latach 2020 i 2030 (oczywiście, czym krótsza prognoza, tym mniejszy błąd oszacowania). W przypadku państw Europy Środkowej przedstawiono wyniki tej prognozy na rysunku 2.

Rys. 2. Prognoza emisji gazów cieplarnianych w państwach Europy Środkowej w roku 2020 i 2030

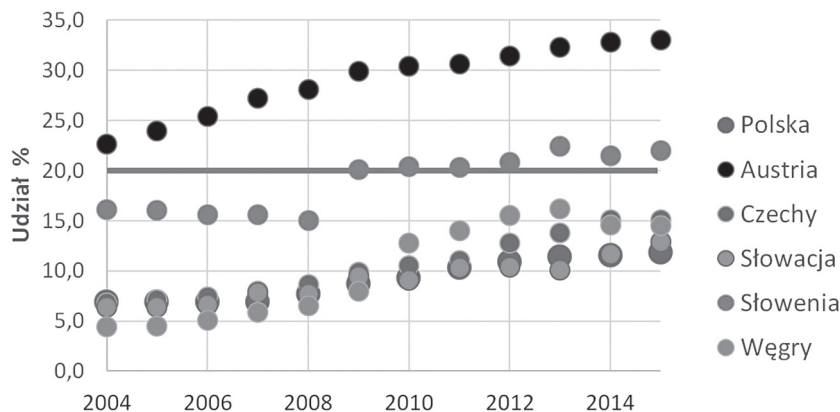


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych źródłowych

Rysunek 2 pokazuje, że w 2020 r. cztery kraje Europy Środkowej spełnią zakładane kryterium emisji gazów cieplarnianych, tj. Polska, Czechy, Węgry i Słowacja. Natomiast prawdopodobnie nie osiągną wyznaczonego progu Austria i Słowenia. Zakładając redukcję gazów cieplarnianych na stałym poziomie w 2030 r., oprócz Austrii i Słowenii również Polska będzie miała problem ze sprostaniem postawionym wymaganiom.

Drugim elementem unijnej strategii gospodarczej Europa 2020 jest udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym jej zużyciu. Obserwując rzeczywiste dane na rysunku 3, w tym aspekcie Austria i Słowenia wypada najkorzystniej, szczególnie od 2009 r. Pozostałe kraje Europy Środkowej, tj. Polska, Węgry, Czechy i Słowacja, w 2014 r. nie osiągnęły 20% poziomu udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii.

Rys. 3. Udział energii ze źródeł odnawialnych w państwach Europy Środkowej w latach 2004–2014



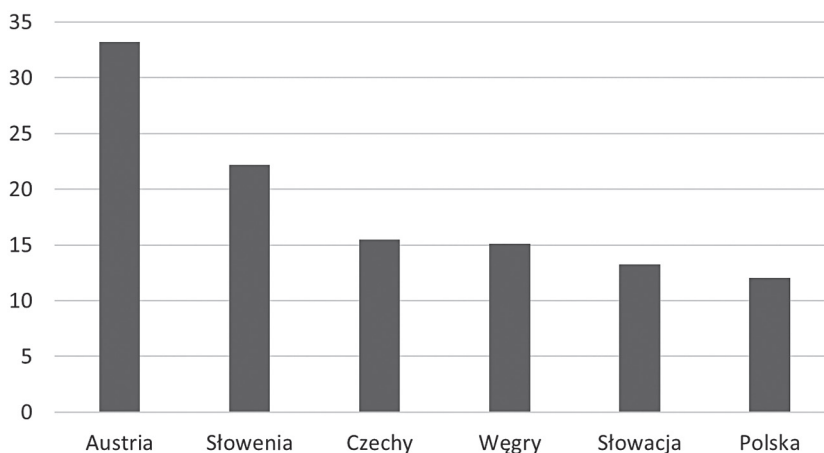
Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, *Statystyki międzynarodowe*

Wyznaczając podobnie jak wyżej średnie tempo wzrostu i zakładając, że będzie ono stałe do 2020 r. oraz obliczając tym razem wzrost:

$$\bar{w} = 100 + \bar{i}$$

badanego zjawiska, można oszacować poziom udziału energii ze źródeł odnawialnych w 2020 r.

Rys. 4. Prognoza udziału energii odnawialnej dla państw Europy Środkowej w 2020 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych źródłowych

Na podstawie tego wstępnego oszacowania (rys. 4) widać, że nawet w 2030 r. nie uda się większości państw Europy Środkowej przekroczyć zakładanego 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych. W tej kwestii niedoścignionymi liderami pozostają Austria i Słowenia.

Z tych bardzo wstępnych przedstawionych prognoz, które należałoby dopracować, wykorzystując bardziej zaawansowane narzędzia matematyczne, wynika, że realizacja unijnej strategii gospodarczej Europa 2020 w Europie Środkowej będzie realizowana w sposób zrównoważony i nie bez problemów. Jak w jednym z aspektów państwo radzi sobie bardzo dobrze, to z innym ma problemy. Zatem kompleksowa realizacja tej strategii może być bardzo trudna i już dziś wymaga podjęcia bardziej radykalnych działań na rzecz jej wdrożenia. Z przedstawionych wstępnych analiz wynika, że bieżące działania są niewystarczające do wypełnienia postanowień unijnych.

Jednym z najważniejszych narzędzi wykorzystywanych w globalnej polityce klimatycznej są ceny za uprawnienia do emisji CO<sub>2</sub>, choć obejmują tylko 15% wszystkich emisji. Niestety większość cen za 1 t CO<sub>2</sub> jest niższa niż 10 USD. Ekspert obradujący w ramach komisji Carbon Pricing Leadership Coalition (CPLC) opublikowali raport<sup>15</sup>, w którym przewidują, jak powinny kształtować się przyszłe ceny uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> (w skrócie ceny CO<sub>2</sub>), aby sprostać celom zapisanym w porozumieniu klimatycznym. Zadaniem raportu było zbadanie, jak wycena uprawnień do emisji mogłaby wpłynąć na realizację inwestycji w zieloną infrastrukturę oraz rozwój technologii niezbędnych do wypełnienia postanowień porozumienia przy jednoczesnym wsparciu rozwoju gospodarczego. We wnioskach wskazano także, jakie ceny za uprawnienia powinny być wprowadzone w kolejnych dekadach.

Do 2020 r. opłata za 1 t dwutlenku węgla powinna wynosić 40–80 USD, natomiast do 2030 r. 50–100 USD. W biedniejszych krajach cena ta może być niższa niż proponowana, ponieważ wdrożenie i realizacja ekologicznych standardów mogą okazać się tam droższe oraz bardziej skomplikowane. Ponadto cena za emisję CO<sub>2</sub>, wymagana dla utrzymania warunków porozumienia paryskiego, powinna być tym mniejsza, im większa jest możliwość relokacji surowców energetycznych. Nie ulega natomiast wątpliwości, że ceny za CO<sub>2</sub> powinny w kolejnych dekadach systematycznie rosnąć. Bardzo optymistyczny plan europolsów opiera się na zmniejszeniu emisji CO<sub>2</sub> o 80% do 2050 r.

Przepisy są skonstruowane w taki sposób, by w UE bardziej opłacało się inwestować w efektywność energetyczną i technologie zmniejszające emisję, niż płacić za certyfikaty uprawniające do wypuszczania do atmosfery gazów cieplarnianych.

Polska obawia się, że zbyt ambitne cele zagrażą najmniejszemu przemysłowi, który może przenieść się poza obszar Wspólnoty. Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej Polska do końca przyszłej dekady będzie musiała zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych w sektorach transportu, budownictwa, rolnictwa, odpadów, użytkowania gruntów i leśnictwa o 7 USD w stosunku do 2005 r.

Zmiany zaproponowane przez komisję środowiska PE dotyczą również punktu, od którego ma startować liniowe zmniejszanie emisji. Europosłowie chcą, by rokiem odniesienia był albo 2018, albo 2020, w zależności od tego, kiedy byłaby niższa emisja. Celem takich zapisów jest odwiedzenie kraju od chęci zwiększenia emisji np. w 2018 r., by potem mieć wyższy punkt startowy i co za tym idzie: łatwiejszą ścieżkę dochodzenia do ostatecznego celu. Są też zmiany dotyczące elastyczności, czyli przenoszenia wysiłku redukcji pomiędzy latami. Elastyczność rocznie ma zostać zwiększona z 5 do 10%, a więc w konsekwencji kraj

<sup>15</sup> *Carbon Pricing Leadership Report 2016–2017*, CPLC World Bank Group, <http://pubdocs.worldbank.org/en/183521492529539277/WBG-CPLC-2017-Leadership-Report-DIGITAL-Single-Pages.pdf> [dostęp: 10.05.2017].

będzie mógł pożytyć 10% wysiłku redukcyjnego z kolejnego roku. Takie rozwiązanie ma pomóc państwom w spełnianiu wymogów nawet w czasie ciężkiej zimy, gdy emisje wynikające z ogrzewania budynków będą większe niż zazwyczaj.

Być może, aby zrealizować te mocno wyśrubowane postulaty dla dobra naszej planety, będziemy musieli wkrótce, podobnie jak w Kopenhadze, przesiąść się na rowery i transport publiczny.

W tej publikacji nie analizowano efektywności energetycznej państw Europy Środkowej, a jest to temat dość obszerny i na pewno wart głębszej analizy. Wszakże na drugim miejscu najczęściej energii pochłaniają nasze mieszkania. W przypadku bloków czy domków jedna czwarta ciepła ucieka przez okna, jedna trzecia przez ściany, natomiast połowa przez wentylację. Konieczna zatem jest modernizacja naszym domów, szczególnie tzw. starego budownictwa, w zakresie wentylacji i uszczelnienia – tym samym zmniejszamy ilości CO<sub>2</sub>, który przenika do atmosfery<sup>16</sup>.

## DALSZE LOSY POROZUMIENIA KLIMATYCZNEGO

Prezydent USA Donald Trump 2 czerwca 2017 r. ogłosił wycofanie USA z uzupełniającego ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu porozumienia paryskiego, które wymaga od Stanów Zjednoczonych ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Zdaniem Trumpa dokument ten wprowadził drakońskie ograniczenia dla amerykańskiego przemysłu, które zbyt mocno hamowały możliwości jego rozwoju. Jako największą wadę porozumienia Trump wskazał zbyt restrykcyjne ograniczenia, jeśli chodzi o pozyskiwanie energii z węgla<sup>17</sup>. Indie i Chiny nazwał największymi trucicielami ziemi, którzy nadal mogą budować nowe elektrownie węglowe, podczas gdy Stany Zjednoczone zostały zmuszone do rezygnacji z tego źródła energii<sup>18</sup>.

Przestrzeżenie ustaleń paryskiego porozumienia klimatycznego zdaniem Trumpa byłoby zabójcze dla amerykańskiej gospodarki – jak wskazują badania NERA Economic Consulting<sup>19</sup>, amerykańska ekonomia straciłaby 3 bln USD oraz 6,5 mln miejsc pracy.

Podczas wystąpień w debacie poprzedzającej głosowanie w PE w Strasburgu europosłowie wyrażali rozczarowanie decyzją prezydenta USA Donalda Trumpa o wycofaniu Stanów Zjednoczonych z porozumienia paryskiego w sprawie walki ze zmianami klimatu. Odrzucali również apel Trumpa o renegotjowanie warunków tego porozumienia, które, jego zdaniem, wymusza „drakońskie koszty” dla gospodarki.

Generalnie decyzja ta jednak nie zmieni podejścia Unii Europejskiej, by walczyć ze zmianami klimatu, ale może znacznie osłabić egzekwowanie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w innych państwach, które w tej kwestii odnoszą się **będą** do decyzji USA.

<sup>16</sup> *Globalne skutki emisji CO<sub>2</sub>*, <http://www.haloursynow.pl/artykuly/globalneskutkiemisjico2jakimzapobiec-iipot.6827.htm> [dostęp: 15.06.2017].

<sup>17</sup> J. Cowie, dz. cyt., s. 368-374.

<sup>18</sup> T. Domański, *Donald Trump zdecydował, że Stany Zjednoczone wycofają się z walki z globalnym ociepleniem*, <http://www.spidersweb.pl/2017/05/trump-porozumienie-klimatyczne.html> [dostęp: 15.06.2017].

<sup>19</sup> *Impacts of Greenhouse Gas Regulations On the Industrial Sector*, American Council for Capital Formation Center for Policy Research, Washington 2017, s. 43–49, 52–54.



W rzeczywistości decyzja Trumpa nie oznacza, że USA mogą wycofać się z porozumienia paryskiego z dnia na dzień. Wycofanie się z umowy klimatycznej zostało opisane w art. 28, który mówi, że trzy lata po wejściu porozumienia paryskiego w życie strona może złożyć wypowiedzenie, które staje się wiążące po upływie roku. Oznacza to, że Stany Zjednoczone mogą złożyć taki wniosek najwcześniej w listopadzie 2019 r., a rzeczywiście odstąpić od porozumienia dopiero w listopadzie 2020 r. Kadencja Donalda Trumpa kończy się w styczniu 2021 r., USA mogą więc wybrać szybszą ścieżkę wyjścia z porozumienia paryskiego, tzn. wycofać się z UNFCCC, czyli Ramowej Konwencji ONZ w sprawie Zmian Klimatu, w ramach której zostało zawarte porozumienie paryskie. Artykuł 25 UNFCCC<sup>20</sup> stanowi, że strona może wycofać się z Konwencji w ciągu roku od pisemnego zawiadomienia o swojej decyzji. Wycofanie się z Konwencji oznacza jednocześnie wycofanie się ze wszystkich protokołów z nią związanych. Jednak wyjście z UNFCCC może oznaczać konieczność uzyskania zgody dwóch trzecich Senatu USA, a na taki krok Trump może się nie zdecydować<sup>21</sup>.

W najbliższym czasie Polska przejmie prezydencję w konwencji klimatycznej na czas od końca 2018 r. do końca 2019 r. Fakt ten zbiegnie się z czasem przygotowania i przyjęcia ram prawnych wdrażających porozumienie paryskie, a także podejmowaniem konkretnych polityk i działań na rzecz osiągnięcia Celów Zrównoważonego Rozwoju, przyjętych przez Narody Zjednoczone we wrześniu 2015 r. Ma to zapewnić niskoemisyjny rozwój odpornych na zmiany klimatu gospodarek we wszystkich krajach.

Zgodnie z porozumieniem paryskim działania klimatyczne powinny uwzględniać relacje między wszystkimi elementami systemu klimatycznego – atmosferą, geosferą, hydrosferą i biosferą, przyczyniając się m.in. do zwalczania ubóstwa i likwidacji głodu. Polska podczas szczytu klimatycznego będzie chciała pokazać, jak dzięki innowacjom osiągnąć neutralność emisyjną gazów cieplarnianych – równowagę między emisją CO<sub>2</sub> a jego pochłanianiem przez gleby czy lasy. Polska pragnie też wykorzystać swoją prezydencję podczas COP do przedstawienia polityki klimatycznej jako narzędzia zrównoważonego rozwoju. Również w 2018 r. Katowice będą gospodarzem szczytu klimatycznego ONZ.

## ZAKOŃCZENIE

Na pewno redukcja gazów cieplarnianych jest potrzebna naszej planecie, ale niewątpliwie niesie za sobą pewne wyrzeczenia ekonomiczne, zatem należy dołożyć wszelkich starań, aby wypracować zadowalający kompromis między ochroną środowiska a rozwojem gospodarki. Jest to możliwe i Polska na tej drodze ma własne sukcesy, które będzie prezentować w czasie swojej prezydencji w konwencji klimatycznej.

<sup>20</sup> *United Nations Framework Convention on Climate Change*, s. 21, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> [dostęp: 15.06.2017].

<sup>21</sup> K. Szydłowski, *USA wycofują się z porozumienia klimatycznego*, <https://www.teraz-rodowisko.pl/aktualnosci/usa-decyzja-ws-porozumienia-klimatycznego-3410.html> [dostęp: 15.06.2017].

**BIBLIOGRAFIA**

1. Archer D., *Globalne ocieplenie. Zrozumieć prognozę*, Warszawa 2011.
2. *Carbon Pricing Leadership Report 2016–2017*, CPLC World Bank Group, <http://pub-docs.worldbank.org/en/183521492529539277/WBG-CPLC-2017-Leadership-Report-DIGITAL-Single-Pages.pdf>.
3. Cowie J., *Zmiany klimatyczne. Przyczyny, przebieg i skutki dla człowieka*, Warszawa 2009.
4. Domański T., *Donald Trump zdecydował, że Stany Zjednoczone wycofują się z walki z globalnym ociepleniem*, <http://www.spidersweb.pl/2017/05/trump-porozumienie-klimatyczne.html>.
5. European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/>.
6. Feely R., Doney S., Cooley S., *Present Conditions and Future Changes in a High-CO<sub>2</sub> World*, „Oceanography” 2009, nr 22.
7. Grelewska A., *Co może nam przynieść ocieplenie klimatu?*, „Przyroda Polska” 2011, nr 10.
8. Hauer M. E., *Migration induced by sea-level rise could reshape the US population landscape*, „Nature Climate Change” 2017, nr 7.
9. *Impacts of Greenhouse Gas Regulations On the Industrial Sector*, American Council for Capital Formation Center for Policy Research, Washington 2017.
10. Kolbert E., *Czarne prognozy*, „National Geographic” 2009, nr 7.
11. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 2.3.2016, Bruksela.
12. Larmer B., *Wielkie roztopy*, „National Geographic” 2010, nr 4.
13. *Nie wierzysz w globalne ocieplenie? Przeczytaj*, <http://pogoda.wp.pl/gid,18783006,img,18783029,kat,1035571,page,6,title,Nie-wierzysz-w-globalne-ocieplenie-Przeczytaj,galeria.html>.
14. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu z dn. 3.03.2010*, Komunikat Komisji Europa 2020, Bruksela.
15. Szydłowski K., *USA wycofują się z porozumienia klimatycznego*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/usa-decyzja-ws-porozumienia-klimatycznego-3410.html>.
16. *Trends and projections in Europe 2015: Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets*, EEA Report 2015/4.
17. *United Nations Framework Convention on Climate Change*, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

**dr Piotr LIZAKOWSKI**

Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni

**dr Dariusz SKALSKI**

Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku

**dr Sławomir Stanisław DĘBSKI**

Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

**mgr Patryk GABRIEL**

Starostwo Powiatowe w Starogardzie Gdańskim

**mgr Damian KOWALSKI**

Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe Województwa Kujawsko-Pomorskiego

## ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE NA POZIOMIE WOJEWÓDZKIM

### ABSTRACT Crisis Management on the Provincial Level

Security means meeting the basic needs and interests of citizens, residents, including the voivodeship. Safety policy helps to create a stable economy, protect the health and quality of life of the people. The problem of adjusting to situations and needs is the constant change of law and decision-making processes. This has to do with the emerging new forms of threats. In order to fight them effectively, new legal solutions must be in place. In the national crisis management system, the voivodship division and the voivode's powers play a vital role.

**Keywords:** security, threat, voevoda, crisis management, quality of life

**ABSTRAKT** Bezpieczeństwo oznacza zaspokojenie podstawowych potrzeb i interesów obywateli, mieszkańców m.in. województwa. Polityka w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa pomaga stworzyć stabilną gospodarkę, chronić zdrowie i jakość życia. Problemem w dostosowaniu się do sytuacji i potrzeb są ciągle zmiany prawa i procesy decyzyjne. Ma to związek z wciąż pojawiającymi się nowymi formami zagrożeń. Aby skutecznie je zwalczać, muszą funkcjonować nowe rozwiązania prawne. W układzie krajowym zarządzania kryzysowego istotną rolę odgrywa podział wojewódzki i kompetencje wojewody.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, zagrożenia, wojewoda, zarządzanie kryzysowe, jakość życia

## INSTYTUCJA PUBLICZNA

Wyjaśnienie pojęć dotyczących instytucji publicznych należy rozpocząć od określenia granic samego pojęcia „instytucja publiczna”, które może być rozumiane w różny sposób. Instytucje publiczne działają w konkretnych otoczeniach, środowiskach, wykonują konkretne zadania. Jest to sfera publiczna – sfera działania prawa publicznego (łac. *ius publicum*), której zadaniem jest ochrona interesu publicznego. Sfera publiczna, czyli sfera spraw publicznych, która „pozwala określić wzajemne relacje między społeczeństwem obywatelskim a administracją publiczną”<sup>1</sup>, jest przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, badających życie publiczne, takich jak: nauka administracji, prawo, ekonomia, historia, socjologia, psychologia, organizacja i zarządzanie. Pojęcie instytucji publicznej najłatwiej można wyjaśnić, opierając się na pojęciu podmiotu publicznego w taki sposób, jak zostało to ujęte w słowniczku zamieszczonym na stronach Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej<sup>2</sup>, gdzie instytucja publiczna została utożsamiona z pojęciem podmiotu publicznego w rozumieniu Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 1 do kategorii podmiotów publicznych zalicza się: organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia, państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw.

Analizując kolejne przepisy przywołanej ustawy w kontekście misji administracji publicznej, można stwierdzić, że grupa podmiotów publicznych jest niezwykle liczna, ponieważ można do nich zaliczyć wszelkie podmioty, którym podmiot publiczny powierzył lub zlecił realizację zadania publicznego, jak ma to miejsce chociażby w przypadku zakładów administracyjnych, takich jak szkoły, biblioteki czy muzea. Nie zagłębiając się w klasyfikację instytucji publicznych, należy wskazać pojęcia związane z zarządzaniem nimi, wykorzystywane wcześniej w teorii organizacji i zarządzania. Zostały one przejęte bezpośrednio, ewentualnie z drobnymi modyfikacjami wynikającymi ze specyfiki zarządzania organizacjami nienastawionymi na zysk, a działającymi w interesie publicznym, co stanowi ich najważniejszą cechę wyróżniającą.

## ISTOTA ZARZĄDZANIA INSTYTUCJĄ PUBLICZNĄ

Proces zarządzania, bez względu na rodzaj organizacji oraz jej cele, można scharakteryzować, wyróżniając cztery podstawowe czynności, jakimi są: planowanie, organizowanie,

<sup>1</sup> J. Niczyporuk, *Sfera publiczna*, [w:] red. J. Blicharz, J. Boć, *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Kolonia 2009, s. 119. Sfera publiczna rozumiana w konotacji z przestrzenią publiczną.

<sup>2</sup> T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa 1978, s. 290.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. 2005 r., Nr 64, poz. 565.

przewodzenie, kontrolowanie<sup>4</sup>. Zarządzanie jest procesem kierującym działaniem organizacji na osiągnięcie jej celów w sposób sprawny i skuteczny. Sprawność oznacza korzystny stosunek nakładów w stosunku do wyników (minimalizacja strat). Skuteczność oznacza wykonywanie zaplanowanych działań, a dzięki temu osiągnięcie założonych celów.

W procesie zarządzania wykorzystywane są różnorodne zasoby, które w literaturze dzieli się na cztery podstawowe rodzaje: ludzkie, rzeczowe, finansowe, informacyjne<sup>5</sup>. Zasoby ludzkie to członkowie organizacji – ludzie pracujący w instytucji. Zasoby rzeczowe to wszelkie rzeczy materialne, jakimi dysponuje organizacja – nieruchomości i ruchomości, wyposażenie, wszelkie narzędzia i urządzenia wykorzystywane w pracy. Na zasoby finansowe składają się aktywa w dowolnej postaci (pieniądze na koncie, gotówka, papiery wartościowe) posiadane aktualnie lub możliwe do zdobycia w krótkim czasie. Można do nich zaliczyć wierzytelności (o ile jest możliwe szybkie przekształcenie ich w zasoby bieżące). Zasoby informacyjne to wszelkie informacje i wiedza, jaką dysponuje organizacja. Niektóre można rejestrować i przechowywać na nośnikach (dane komputerowe, dokumenty, raporty, zestawienia, analizy), inne pozostają w pamięci członków organizacji – chodzi o wiedzę i doświadczenie pracowników. Specyficzną cechą części tych zasobów jest despațializacja, czyli możliwość ich wykorzystania niezależnie od miejsca i czasu, nawet w wielu procesach jednocześnie, jak ma to miejsce w przypadku danych komputerowych czy know-how. Istotną cechą zasobów jest możliwość ich transformacji i wymiennialność, choć nie wszystkie można ująć w prostym bilansie organizacji – takimi wyjątkami są np. kultura organizacji, kapitał klientów, kapitał partnerów<sup>6</sup>.

Planowanie to proces wyznaczania realnych i możliwych do osiągnięcia celów, opracowanie strategii i planów podporządkowanych celom, a także rozbięcie większych celów na mniejsze, które po zrealizowaniu dają w sumie osiągnięcie celu wyższego szczebla. Organizowanie określa się jako ustalanie sposobów wykonania konkretnych zadań ujętych w planach, rozdzielanie zasobów pomiędzy zespoły i pojedynczych członków organizacji w sposób z jednej strony unikający strat i marnotrawienia zasobów, z drugiej zaś efektywnie wykorzystujący możliwości pracowników, jednak bez ich przeciążania. Przewodzenie określa się jako kierowanie ludźmi za pomocą odpowiednich mechanizmów motywacji – bodźców pozytywnych i negatywnych, czyli nagród i kar (materialnych i niematerialnych), zasadniczo bez użycia przymusu. W przywództwie zwraca się uwagę na lidera lub zespół wspierający, doraźnie tworzony na rzecz realizacji bieżących zadań, który oprócz motywowania potrafi też rozwiązywać problemy interpersonalne oraz zapobiega konfliktom.

Kontrolowanie można określić jako czuwanie nad kierunkiem działań organizacji, sprawdzanie rezultatów, porównywanie z normami kontrolnymi (wynikającymi z obowiązującego prawa oraz planów organizacji), porównywanie stanu rzeczywistego ze stanem planowanym, wyciąganie wniosków, wprowadzanie korekt, szukanie rozwiązań

<sup>4</sup> S. P. Robbins, D. A. de Cenzo, *Podstawy zarządzania*, Warszawa 2002, s. 32; R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1998, s. 36.

<sup>5</sup> A. K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Warszawa 2001, s. 62; J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, Warszawa 2001, s. 24.

<sup>6</sup> J. Bruzda, S. Marek, *Zasoby i ich znaczenie w działalności przedsiębiorstwa*, [w:] red. S. Marek, M. Białasiewicz, *Podstawy nauki o organizacji*, Warszawa 2008, s. 134 i n.

poprawiających wydajność pracy. Wynikiem kontroli może być niekiedy nawet zmiana norm kontrolnych (gdy są niemożliwe do osiągnięcia) czy też wyznaczenie innych celów i zadań. W praktyce rzadko są realizowane w przedstawionej wyżej kolejności, zazwyczaj w dowolnych kombinacjach, a nawet równocześnie.

W jednej z klasycznych dziś pozycji Tadeusz Pszczołowski wskazał podstawowe zasady zarządzania. Są one na tyle uniwersalne, że bez wahania można je zastosować również w przypadku instytucji publicznych<sup>7</sup>:

- zasada jasnego określania celów – poprawnie sformułowany cel jest warunkiem skuteczności działań, gdyż pozwala na zainteresowanie ludzi wykonywaną pracą;
- zasada poprawnego wytyczania zakresów zadań – poziom ich trudności powinien być zbliżony do górnego pułapu możliwości człowieka;
- zasada realności i konkretności przydzielanych zadań – realność określa możliwość wykonania zadań przy danym stanie zasobów oraz istniejących warunkach pracy, konkretność określa: co, kto, kiedy i jak ma zrobić;
- zasada stosowania racjonalnego podziału pracy – dzielenia zadań na jednostki składowe, łączenie ich w jednorodne czynności i powierzanie odpowiednio dobranym specjalistom;
- zasada koncentracji – lokowanie jednorodnych działań i czynności w jednym, najbardziej odpowiednim miejscu.

Rozważając kwestie związane z kierowaniem organizacjami, zwrócono uwagę na zarządzanie kryzysowe, polegające na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, reagowaniu na zakłócenia w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym oraz na przywracaniu stanu pożądanego. Przedłużający się stan sytuacji kryzysowej może powodować m.in. poważną destabilizację instytucji, a w najgorszym wypadku utratę kontroli nad skutkami zaistniałych zdarzeń. Zarządzanie kryzysowe jest oparte na planowaniu awaryjnym oraz reagowaniu kryzysowym, czyli realizacji planów awaryjnych w przypadku wystąpienia zakłóceń.

Wyróżnia się w nim cztery fazy:

- faza I – zapobieganie (analiza możliwych do wystąpienia sytuacji kryzysowych, ograniczanie prawdopodobieństwa ich wystąpienia, minimalizacja potencjalnych skutków negatywnych),
- faza II – przygotowanie – planowanie działań do realizacji w możliwych do przewidzenia sytuacjach kryzysowych, określenie wskaźników sygnalizujących konieczność wykonania planu awaryjnego, przygotowanie procedur współdziałania i szkolenia, tworzenie systemów zabezpieczeń i ostrzegania,
- faza III – reagowanie – obserwowanie wskaźników i podejmowanie skoordynowanych działań hamujących rozwój sytuacji kryzysowej opartych na planie awaryjnym, ograniczanie zniszczeń i strat, pomoc poszkodowanym,
- faza IV – odbudowa – przywracanie stanu poprzedniego i (jeśli to możliwe) powrót do realizacji planu podstawowego<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> T. Pszczołowski, dz. cyt., s. 290.

<sup>8</sup> A. K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), dz. cyt., s. 93; J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, dz. cyt., s. 239.

## STATUS PRAWNY I KOMPETENCJE WOJEWODY JAKO ORGANU KIERUJĄCEGO PRACĄ URZĘDU WOJEWÓDZKIEGO

Obecny status prawny wojewody określa Konstytucja RP, która w art. 152 stanowi, że: przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda, natomiast tryb, powoływanie i odwoływanie oraz zakres działania wojewodów określa niżej wskazana ustawa, co oznacza, że najważniejszym reprezentantem rządu RP na terenie danego województwa jest wyłącznie wojewoda. Wojewoda jest organem państwowym, konstytucyjnym, którego aktualny status prawny szczegółowo określa Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Przepis art. 6 badanej ustawy stanowi, że na stanowisko wojewody może być powołana osoba, która:

- posiada obywatelstwo polskie,
- posiada tytuł zawodowy magistra lub tytuł równorzędny,
- posiada trzyletni staż pracy w zakresie kierowania zespołami ludzkimi,
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- korzysta z pełni praw publicznych,
- cieszy się nieposzlakowaną opinią<sup>9</sup>.

Podsumowując powyższe, można stwierdzić, iż w aktualnie obowiązującym stanie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej wojewoda jest terenowym organem administracji rządowej w województwie i zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej na terenie województwa<sup>10</sup>. Pozycję organizacyjno-prawną wojewody reguluje również Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>11</sup>, która w następujący sposób przedstawia status i kompetencje wojewody, który jest:

- przedstawicielem Rady Ministrów w województwie,
- zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie,
- organem rządowej administracji zespolonej w województwie,
- organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, z zastrzeżeniem ust. 2,
- organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji,
- reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach,
- organem wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> L. Zacharko (red.), *Organizacja terenowej administracji rządowej. Wojewoda*, [w:] *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2015.

<sup>10</sup> wojewoda, Wikipedia, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Wojewoda> [dostęp: 10.05.2017].

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2015 r., poz. 525.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.

Wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej. Zadania i kompetencje wojewody w stanach nadzwyczajnych określają odrębne ustawy.

Artykuł 22 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie stanowi, że wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności:

- dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań,
- zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach,
- dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu oraz – w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach – koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań,
- dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy,
- wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw,
- przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa,
- wykonuje inne zadania określone w odrębnych ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Na podstawie art. 25. tejże ustawy wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. Nie mogą one jednak dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej – wojewoda nie może w tym trybie przesądzić o treści zezwolenia czy innej decyzji przygotowywanej, np. przez wójta gminy. Właściwy minister może wstrzymać wykonanie poleceń wojewody wydanych organom administracji niezespółonej i wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu, przedstawiając jednocześnie stanowisko w tej sprawie. Natomiast zgodnie z art. 51 wojewoda jako zwierzchnik zespółonej administracji rządowej kieruje nią i koordynuje jej działalność, i ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania. To kierownictwo i odpowiedzialność jest ograniczone przez szczegółowe przepisy, będące przejawem tradycyjnych powiązań resortowych. Wojewoda sprawuje także nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego na zasadach



określonych w ustawie o samorządzie gminnym, samorządzie powiatu i samorządzie województwa (art. 12. ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie).

Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 6.). Sejmik województwa, będący organem samorządu województwa, nie jest pytany o opinię na temat kandydata mającego objąć stanowisko wojewody. Premier jest też przełożonym wojewody, uprawnionym do kierowania do wojewody zarządzeń i poleceń (art. 8 ust. 1).

Nadzór nad działalnością wojewody sprawuje Prezes Rady Ministrów i minister właściwy do spraw administracji publicznej. Nadzór ten ma gwarantować przestrzeganie przez wojewodę nie tylko prawa, ale i polityki rządu, rzetelności i gospodarności, przestrzeganie przez niego poleceń i wytycznych otrzymanych od premiera (art. 8. ust. 2 i 3). Kontroluje także pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej. Poza tym w czasach nadzwyczajnych, na mocy innych ustaw, ma specjalne zadania i kompetencje<sup>13</sup>.

Wojewoda ustala regulamin urzędu wojewódzkiego, który w sposób szczegółowy określa tryb jego pracy oraz organizację. Urząd wojewódzki może posiadać swoje delegatury na terenie województwa<sup>14</sup>.

Zatem na przykładzie Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Urzędu w Gdańsku zadania wojewody określone zostały następująco:

- ogólne kierownictwo i nadzór nad działalnością urzędu,
- wykonywanie funkcji przedstawiciela Rady Ministrów w województwie,
- wydawanie poleceń obowiązujących wszystkie organy administracji rządowej,
- wydawanie przepisów prawa miejscowego oraz innych aktów: decyzji, zarządzeń itd.,
- nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków,
- powoływanie i odwoływanie kierowników jednostek podległych lub nadzorowanych przez wojewodę,
- wykonywanie czynności związanych z powoływaniem i odwoływaniem organów administracji niezespolonej w zakresie określonym w odrębnych przepisach,
- wykonywanie funkcji organu założycielskiego dla przedsiębiorstw państwowych,
- nadawanie urzędowi statutu i ustalanie regulaminu,
- udzielanie upoważnień pracownikom urzędu do załatwiania określonych spraw w jego imieniu,
- zawieranie porozumień z organami jednostek samorządu terytorialnego, kierownikami państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych na obszarze województwa dotyczących powierzenia im prowadzenia niektórych spraw z zakresu swojej właściwości,
- tworzenie, łączenie, podział, likwidacja jednostek organizacyjnych podporządkowanych wojewodzie,
- zatwierdzanie rocznych planów kontroli urzędu,

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U.2009, Nr 31, poz. 206.

<sup>14</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

- wstrzymywanie czynności organu prowadzącego egzekucję administracyjną,
- zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej, efektywnej kontroli zarządczej,
- pełnienie funkcji dysponenta głównego budżetu państwa w części 85/22 – województwo pomorskie<sup>15</sup>.

## WOJEWODA JAKO PRZEDSTAWICIEL ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ ORAZ NADZÓR URZĘDU WOJEWÓDZKIEGO

Wojewoda jest przedstawicielem administracji rządowej w terenie, zaś urząd wojewódzki wykonuje zadania w jego imieniu. Przeprowadzona w latach 1998–1999 reforma samorządowa ograniczyła kompetencje i zadania wojewodów. Obecnie pełnią funkcje nadzorcze w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. Nadzór wojewody nad jednostkami samorządu nie oznacza, że może on im cokolwiek nakazać. Jego rolą jest ocena, czy uchwały oraz decyzje administracyjne wydawane przez władze samorządowe są zgodne z prawem. Wojewodowie kierują tzw. rządową administracją zespoloną. Działalność administracji rządowej w województwie jest regulowana przez Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie<sup>16</sup>. Zgodnie z tą ustawą administrację rządową na obszarze województwa wykonują:

- wojewoda,
- działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach, w imieniu wojewody i własnym,
- organy administracji niezespolonej,
- organy samorządu terytorialnego, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub z zawartego porozumienia,
- działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach,
- organy innych samorządów, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej następuje na podstawie ustawy lub porozumienia.

Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie i jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa. Powołuje go i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór na działalnością wojewody oraz dokonuje okresowej oceny jego pracy. Nadzór wojewody nad jednostkami samorządu terytorialnego polega na tym, że wojewoda może uchylać wszystkie niezgodne z prawem uchwały podejmowane przez każdy szczebel samorządowy. Wojewoda jest odpowiedzialny za kontrolowanie wykonywania przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej. W tym zakresie wojewoda pełni np. funkcje organu odwoławczego od decyzji organów gminy, podjętych w sprawach administracji rządowej zleconych gminie.

<sup>15</sup> Regulamin Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 577.

Wojewoda jest reprezentantem Skarbu Państwa w województwie, co oznacza, że w jego gestii leżą decyzje dotyczące przekazywania lub długoletniego obciążania majątku Skarbu Państwa. Ponadto wojewoda wydaje także koncesje, licencje, zezwolenia i prowadzi rejestry. Dotyczy to zarówno spraw indywidualnych, jak i instytucji. Rola wojewody to głównie nadzór nad przestrzeganiem norm i standardów pracy administracji publicznej i podległych jej jednostek. Podobnie jednak jak samorządowe władze województwa, również wojewoda może dysponować określonymi środkami na dofinansowanie realizacji projektów organizacji pozarządowych.

Zadaniem urzędu wojewódzkiego jest unowocześnianie i usprawnianie administracji publicznej oraz dążenie do podniesienia jakości świadczonych usług zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Przede wszystkim urząd wojewódzki wykonuje przez wojewodę zadania wynikające ze sprawowania przez niego funkcji:

- przedstawiciela Rady Ministrów w województwie,
- zwierzchnika rządowej administracji zespolonej w województwie,
- organu rządowej administracji zespolonej w województwie,
- organu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach,
- organu administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezatrzymane w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji,
- reprezentanta Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach,
- organu wyższego stopnia w rozumieniu Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>17</sup>.

Wojewoda realizuje przy pomocy urzędu m.in. takie zadania jak:

- dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań;
- zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach;
- dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy;
- wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw;
- przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa;

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, dz. cyt.

- współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych, na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych;
- sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach;
- kontroluje wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów;
- kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej;
- w szczególnie uzasadnionych przypadkach może kontrolować sposób wykonywania przez organy niespolonej administracji rządowej działające w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych;
- reprezentuje Skarb Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach;
- wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji rządowej należących do właściwości wojewody, prowadzi sprawy związane z zaskarżaniem decyzji do sądów administracyjnych oraz stosowaniem przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Przy wojewodzie działa wojewódzki komitet obrony oraz zespół do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa. Służby i inspekcje wojewódzkie oraz wojewódzkie jednostki organizacyjne wykonują zadania z upoważnienia wojewody. Należą do nich kuratorium oświaty, wojewódzki inspektorat Państwowej Inspekcji Handlowej, wojewódzki oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków, wojewódzki zespół pomocy społecznej oraz urzędy rejonowe. We wszystkich urzędach wojewódzkich działają takie wydziały jak:

- wydział organizacji i nadzoru, który prowadzi sprawy kadrowe, szkolenia zawodowe oraz prawną obsługę wojewody i urzędu;
- wydział finansowy w ramach którego działa główny księgowy budżetu wojewody, wydział zdrowia;
- wydział spraw obywatelskich;
- wydział geodezji, kartografii i katastru.

Równorzędne komórki organizacyjne: wojewódzki inspektorat obrony cywilnej, sekretariat wojewódzkiego komitetu obrony. Wojewoda tworzy również inne komórki organizacyjne zajmujące się prowadzeniem spraw ochrony środowiska, rolnictwa, kultury, sportu i turystyki, zagospodarowania przestrzennego, rozwoju regionalnego, zamówień publicznych itp.

Wojewoda wykonuje zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz organów rządowej administracji zespolonej w województwie. Dyrektor generalny urzędu zapewnia jego prawidłowe funkcjonowanie. Wojewoda pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności kontroluje wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i aktów prawnych wydawanych na

podstawie upoważnień z nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów. Kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej. Wojewoda może kontrolować sposób wykonywania przez organy niezespoleonej organizacji rządowej działające w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych. Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej kieruje nią, koordynuje i kontroluje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego działania oraz ponosi za nią odpowiedzialność. Wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe które są niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Rozporządzenia te przekazuje Prezesowi Rady Ministrów, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom.

Zespoloną administrację rządową w województwie tworzą urzędy wojewódzkie i jednostki organizacyjne zespolonych służb, inspekcji i straży. Administrację zespoloną tworzą m.in.:

- Policja,
- Państwowa Straż Pożarna,
- Kuratorium Oświaty,
- Inspekcja Farmaceutyczna,
- Inspekcja Handlowa,
- Inspekcja Budowlana,
- Inspekcja Nasienna,
- Inspekcja Ochrony Środowiska,
- Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych,
- Inspekcja Weterynaryjna,
- Służba Ochrony Zdrowia,
- Inspekcja Geodezyjna i Kartograficzna,
- Inspekcja Ochrony Roślin.

## PODSUMOWANIE

Organizacja systemu zarządzania kryzysowego w Polsce jest złożona, ponieważ można go traktować jako system operacyjny. Samą organizację zarządzania kryzysowego można też traktować jako model organizacyjny stworzony z zasobów państwa oraz społeczeństwa, które tworzą całość, dającą się wyodrębnić z istniejącego otoczenia, a jej celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ludzi, mienia, jak również środowiska naturalnego.

Koncepcja zarządzania kryzysowego skupia się na zasadzie prymatu układu terytorialnego, tzn. główny ciężar decyzji i odpowiedzialności spoczywa na władzy funkcjonującej na określonym stopniu podziału terytorialnego kraju, na którym wystąpił kryzys. Coraz to nowe zagrożenia powodują zmianę postrzegania zarządzania kryzysowego. Dynamiczne tempo zmian zachodzących w tej sferze powoduje potrzebę zbudowania zoptymalizowanego modelu zarządzania bezpieczeństwem. Zwraca się uwagę na istotną potrzebę

posiadania uniwersalnego systemu, który będzie zdolny do reagowania na znaczącą część zagrożeń w każdym stanie funkcjonowania państwa (pokoju, kryzysu, wojny). Rozwój teorii i praktyki w zakresie zarządzania kryzysowego w Polsce umożliwiłby doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego, tak aby był elastyczny, wszechstronny i powszechny. Istotną, integralną częścią tak stworzonego systemu staje się terytorium województwa i podejmujący decyzje wojewoda.

## BIBLIOGRAFIA

1. Boratyński J., *Człowiek w środowisku. Prawne uwarunkowania życia człowieka (Część 2)*, Warszawa, 2006
2. Bruzda, S. M., *Zasoby i ich znaczenie w działalności przedsiębiorstwa*, [w:] red. S. Marek, M. Białasiewicz, *Podstawy nauki o organizacji*, Warszawa 2008.
3. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1998.
4. Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
5. Koźmiński A. K., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Warszawa 2001.
6. Niczyporuk J., *Sfera publiczna*, [w:] red. J. Blicharz, J. Boć, *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Kolonia 2009.
7. Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa 1978.
8. Regulamin Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.
9. Robbins S. P., de Cenzo D. A., *Podstawy zarządzania*, Warszawa 2002.
10. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie kontroli prowadzonej przez wojewodę, Dz.U. 09.106.884.
11. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespółonej administracji rządowej, Dz.U. 09.222.1754.
12. Stoner J. A. F., Freeman R.E., Gilbert D. R., *Kierowanie*, Warszawa 2001.
13. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.
14. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 577.
15. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. 2005 r., Nr 64, poz. 565.
16. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 26 lutego 2009 r., Nr 31, poz. 206.
17. wojewoda, Wikipedia, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Wojewoda>.
18. Zacharko L. (red.), *Organizacja terenowej administracji rządowej. Wojewoda*, [w:] *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2015.
19. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

**dr Piotr LIZAKOWSKI**

Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni

**dr Dariusz SKALSKI**

Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku

**dr Sławomir Stanisław DĘBSKI**

Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

**mgr Patryk GABRIEL**

Starostwo Powiatowe w Starogardzie Gdańskim

**mgr Damian KOWALSKI**

Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe Województwa Kujawsko-Pomorskiego

## **BEZPIECZEŃSTWO ZEWNĘTRZNE UNII EUROPEJSKIEJ A BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE**

### **ABSTRACT** External Security Of The European Union And Ecological Security

The threat is the state of internal events or the situation in international relations that may threaten drastically or to a lesser part of actual state of country or threaten the loss of sovereignty. Apart from the still dominant military plane, the role of non-military, cultural and ecological factors is growing. Consequently, the main value is protected by the environment, and through them – social systems. In this context, ecological security is defined as the security of the environment and, in fact, its protection against degradation, so as not to threaten the existence of people and societies. Global policy, which is interpreted by international assemblies, translates into the ecological strategy of countries and regions. It is important to preserve the local security of states, peoples and persons because external security is a state of balance that is achieved with in to respect of external threats, including ecological threats.

**Keywords:** security, ecology threats, climate, biology, environmental hazards, environment

**ABSTRAKT** Zagrożenie jest to stan zdarzeń wewnętrznych lub też sytuacja występująca w stosunkach międzynarodowych, które mogą zagrozić drastycznie lub w mniejszej części aktualnemu stanowi państwa, bądź też zagrożona jest utrata suwerenności. Obok wciąż dominującej płaszczyzny militarnej wzrasta rola czynników pozamilitarnych, kultu-

rowych i ekologicznych. Tym samym główną wartością chronioną jest środowisko naturalne, a poprzez nie – systemy społeczne. W tym kontekście bezpieczeństwo ekologiczne zdefiniowane jest jako bezpieczeństwo środowiska naturalnego, a właściwie jego ochrona przed degradacją, aby w efekcie nie zagrażało istnieniu ludzi i społeczeństw. Polityka ogólnościwiatowa, której wykładnią są zgromadzenia międzynarodowe, przekłada się na strategię ekologiczną poszczególnych państw i regionów. Ma to duże znaczenie dla zachowania lokalnego bezpieczeństwa państw, narodów i jednostek ludzkich, ponieważ bezpieczeństwo zewnętrzne to stan równowagi, który jest osiągnięty w odniesieniu do zagrożeń mogących wystąpić z zewnątrz, w tym zagrożeń ekologicznych.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, ekologia, klimat, biologia, zagrożenia ekologiczne, środowisko

## BEZPIECZEŃSTWO ZEWNĘTRZNE UNII EUROPEJSKIEJ

Zagrożenie jest to stan zdarzeń wewnętrznych lub też sytuacja występująca w stosunkach międzynarodowych, które mogą zagrozić drastycznie lub w mniejszej części aktualnemu stanowi państwa, bądź też zagrożona jest utrata suwerenności. Jeśli chodzi o Wspólnotę Europejską, mało prawdopodobny będzie atak na którekolwiek państwo członkowskie, mimo to jednak Europa staje przed innymi zagrożeniami, które są bardziej różnorodne, mniej przewidywalne i mniej widoczne. Wymienić tu można terroryzm, rozprzestrzenianie się broni masowego rażenia, przestępczość zorganizowana.

Termin „bezpieczeństwo” pochodzi z języka łacińskiego i odpowiada pojęciu *sine cura*, co oznacza „wolny od troski”. Współcześnie bezpieczeństwo rozumiane jest jako stan pewności, zabezpieczenia i spokoju, brak poczucia zagrożenia. Bezpieczeństwo w naukach społecznych obejmuje zaspokojenie takich potrzeb jak: istnienie, tożsamość, niezależność, posiadanie i pewność rozwoju.

Istnieją dwa aspekty bezpieczeństwa: wewnętrzne i zewnętrzne. To pierwsze oznacza stabilność i harmonijność państwa. Bezpieczeństwo zewnętrzne z kolei oznacza brak jakiegokolwiek zagrożenia ze strony innych podmiotów. W ciągu wielu lat Unia Europejska małymi krokami tworzyła wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Działając razem, państwa członkowskie Unii mogą wywierać o wiele większy wpływ na wydarzenia światowe, niż gdyby każde państwo działało osobno. Dnia 1 grudnia 2009 r. w traktacie lizbońskim wzmocniono wagę polityki zagranicznej oraz polityki bezpieczeństwa poprzez stworzenie:

- stanowiska wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych oraz polityki bezpieczeństwa – jego rolą jest dbanie o to, by unijna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa była bardziej spójna;
- Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) – unijnego korpusu dyplomatycznego – jej zadaniem jest wspieranie działań wysokiego przedstawiciela. ESDZ składa się z sieci ponad 139 delegatur i przedstawicielstw; na całym świecie promuje i chroni europejskie wartości i interesy.



Wraz z utworzeniem Unii Europejskiej została ustanowiona wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Obejmuje ona wszystkie dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państw członkowskich. Jej celem jest m.in.: ochrona wspólnej wartości, podstawowych interesów, niezależność i integracja Unii, umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich w każdej formie. Rozważając myśl o dwóch wyżej wymienionych aspektach bezpieczeństwa, należałoby podkreślić, że państwo potrzebuje bezpieczeństwa zarówno z wewnętrznej struktury społeczeństwa, jak również z funkcjonowania i ewolucji środowiska międzynarodowego, w którym powstają wyzwania i zagrożenia dla państwa<sup>1</sup>.

Bezpieczeństwo państwa stanowi cel jego polityki zagranicznej. Narodowa polityka bezpieczeństwa zakłada dążenie do ochrony państwa i społeczeństwa przede wszystkim przed zagrożeniami zewnętrznymi. Istota bezpieczeństwa zewnętrznego sprowadza się do polityczno-wojskowych gwarancji dla państwa, które dają poczucie, że nie stanie się ono obiektem napaści zbrojnej, ale również, że w razie wystąpienia takiej sytuacji otrzyma pomoc od innych państw. Zgodnie z ustaleniami Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej zobowiązały się do ścisłej współpracy i umacniania solidarności politycznej, dlatego też wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmuje takie aspekty jak zadania humanitarne w zakresie ratownictwa, przywracania oraz utrwalania pokoju w kryzysowych sytuacjach.

Przykładem dobrze to obrazującym są siły pokojowe UE na Bałkanach<sup>2</sup>. Państwa członkowskie UE zobowiązały się do prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony ma na celu wzmocnienie zewnętrznej możliwości działania UE poprzez tworzenie rozwoju cywilnych oraz wojskowych zdolności w zakresie zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysowego. By reagować na działania naruszające prawo międzynarodowe i prawa człowieka oraz polityki wymierzone przeciwko praworządności lub zasadom demokracji, Unia Europejska przewidziała sankcje, które mają charakter dyplomatyczny i gospodarczy. Unia Europejska odgrywa również ważną rolę w walce z gromadzeniem i handlem bronią strzelecką oraz lekką<sup>3</sup>.

Bezpieczeństwo zewnętrzne dotyczy analizowania zjawisk w obszarze międzynarodowym oraz w sojuszach wobec zagrożeń występujących w dzisiejszych czasach. Sens bezpieczeństwa zewnętrznego polega na świadomości i pragnieniu bycia bezpiecznym na wypadek wystąpienia agresji, na pewności, że nie będzie się obiektem ataków, a w przypadku gdy ta agresja nastąpi, otrzyma się natychmiastową pomoc od innych państw zwanych sojusznikami. Istota bezpieczeństwa zewnętrznego sprowadza się do polityczno-militarnych gwarancji dla państwa, które sprawiają, że nie stanie się ono celem napaści czy też ataku zbrojnego lub też nie ulegnie presji politycznej, gospodarczej lub ideologicznej albo kulturowej. Istota bezpieczeństwa zewnętrznego ma swoje ujście z różnych obszarów. Wynika to z wymiaru narodowego i międzynarodowego, strategicznego i geostrategicznego, politycznego i ekonomicznego oraz militarnego<sup>4</sup>. Najważniejszy obszar dla bezpieczeństwa ze-

<sup>1</sup> R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – Struktury – Funkcjonowanie*, Warszawa 1999, s. 32.

<sup>2</sup> E. Małuszyńska, B. Gruchman, *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 102–103.

<sup>3</sup> Oficjalna strona internetowa: Unia Europejska. Służba Działań Zewnętrznych, [www.eeas.europa.eu/cfsp/index\\_pl.htm](http://www.eeas.europa.eu/cfsp/index_pl.htm) [dostęp: 10.05.2017].

<sup>4</sup> W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010, s. 13–14.

wewnętrznego to klarowna i dobra polityka zagraniczna państwa na arenie międzynarodowej oraz mocne i wiarygodne obsadzenie w sojuszach.

W grudniu 2013 r. Rada Europejska wyznaczyła nowe kierunki dalszego rozwoju dla WPBIO. Szefowie państw zobowiązali się do regularnego omawiania tematu bezpieczeństwa i obrony podczas ich spotkań. Rada Europejska zwróciła uwagę na potrzebę bardziej systematycznej i długookresowej współpracy w zakresie planowania obronnego, co powinno stworzyć podstawę do zaciśnięcia współpracy w zakresie rozwoju zdolności wojskowych. Rada Europejska wskazała również zdolności, których rozwój umożliwi strategiczną autonomię Unii Europejskiej oraz zwiększy jej wiarygodność na arenie międzynarodowej. Należy tu wymienić m.in.:

- bezzałogowe statki powietrzne (drony),
- tankowanie w powietrzu,
- obronę cybernetyczną,
- łączność satelitarną<sup>5</sup>.

Inaczej ujmując, bezpieczeństwo zewnętrzne to stan równowagi, który jest osiągnięty w odniesieniu do zagrożeń mogących wystąpić z zewnątrz. W wyniku zagrożeń zewnętrznych zwiększa się prawdopodobieństwo utraty lub ograniczenia suwerenności państwa czy też integralności terytorialnej państwa, a źródło tego zagrożenia stanowi inne państwo. Instrumentami, które powinny służyć bezpieczeństwu zewnętrznemu, są przede wszystkim środki militarne. Podstawowymi elementami, które mają wpływ na poziom bezpieczeństwa zewnętrznego, są:

- właściwe stosunki międzynarodowe,
- pozycja w handlu międzynarodowym,
- skuteczność dyplomacji,
- system obronny,
- nieskazitelne funkcjonowanie wywiadu,
- zarządzanie wiedzą<sup>6</sup>.

W ostatnim czasie nastąpiło poszerzenie treści pojęcia bezpieczeństwa. Powinno się ono opierać na kompleksowym zrównoważeniu interesów militarnych i niemilitarnych. Stąd pojęcie bezpieczeństwa rozumiane tradycyjnie, w kategoriach politycznych i militarnych zagrożeń suwerenności państwowej, musi zostać tak pogłębione, aby objęło również wyzwania stwarzane przez postępującą degradację środowiska naturalnego. Tak rozumiane bezpieczeństwo określane jest mianem bezpieczeństwa ekologicznego. Do zasadniczych czynników dynamizujących proces myślenia o bezpieczeństwie należą narastające współzależności globalne oraz zmiany w Europie po 1989 r. Rosnące współzależności oznaczają z jednej strony zacieśnianie więzi między państwami, w wyniku czego wzajemnie warunkują one swój rozwój, stając się coraz bardziej wrażliwe i podatne na impulsy pochodzące ze środowiska, z drugiej strony wzrastają zależności między zjawiskami i procesami wewnątrz poszczególnych państw. W tych warunkach problematyka

<sup>5</sup> *Geneza Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBIO)*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/europejska\\_polityka\\_bezpieczenstwa\\_i\\_obrony\\_esdp/geneza\\_europejskiej\\_polityki\\_bezpieczenstwa\\_i\\_obrony\\_epbio/](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpieczenstwa_i_obrony_esdp/geneza_europejskiej_polityki_bezpieczenstwa_i_obrony_epbio/) [dostęp: 10.05.2017].

<sup>6</sup> M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011, s. 32.

bezpieczeństwa znacznie się komplikuje. Obok wciąż dominującej płaszczyzny militarnej wzrasta rola czynników pozamilitarnych, kulturowych i *ekologicznych*. Tym samym główną wartością chronioną jest środowisko naturalne, a poprzez nie – systemy społeczne. W tym kontekście bezpieczeństwo ekologiczne zdefiniowane jest jako bezpieczeństwo środowiska naturalnego, a właściwie jego ochrona przed degradacją, aby w efekcie nie zagrażało istnieniu ludzi i społeczeństw<sup>7</sup>.

## BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE W UJĘCIU DEFINICYJNYM

Bezpieczeństwo ekologiczne zalicza się dziś do składowych bezpieczeństwa narodowego obok gospodarczego (w tym energetycznego), ekonomicznego, obywatelskiego, społecznego czy militarne. W polskim prawie nie istnieje definicja pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego. Mimo to termin ten jest stosowany w wielu aktach prawnych i dokumentach o charakterze strategicznym, często niejednolicie, w sposób zawężający lub rozszerzający. Trudno zatem jednoznacznie określić katalog zasad związanych z bezpieczeństwem ekologicznym<sup>8</sup>. W doktrynie nauk prawnych, a także w innych dziedzinach pojęcie to jest jednak przywoływane wielokrotnie. „Bezpieczeństwo” to termin powszechnie używany, ale wieloznaczny. W słownikach uwypukla się jego dwa aspekty: brak zagrożenia oraz ochrona przed zagrożeniami. Kłopot z tak definiowanym pojęciem bezpieczeństwa polega na tym, że obie cechy pochodzą z dwóch różnych obszarów semantycznych. Pierwszy dotyczy stanu, drugi – działania, pierwszy odczuć subiektywnych, drugi – obiektywnych czynników. Bezpieczeństwo jest niewątpliwie wartością samą w sobie, ale postrzega się je głównie w warunkach jego zagrożenia, czyli definiuje przez ziszczające się ryzyko. Współcześnie bezpieczeństwo ekologiczne klasyfikuje się jako element bezpieczeństwa narodowego (publicznego). Pojęcie bezpieczeństwa narodowego można definiować jako najważniejszą wartość, potrzebę narodową i priorytetowy cel działania państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki gwarantujące trwałą, wolną od zakłóceń byt i rozwój narodowy (państwa), ochronę i obronę państwa jako instytucji politycznej oraz ochronę jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w wartości podlegające szczególnej ochronie<sup>9</sup>. Stosowne wydaje się autorom przytoczenie kilku definicji:

*Ekologia* (gr. *aikos* = dom, gospodarstwo = środowisko, miejsce życia; *logos* = słowo, opowieść, nauka) to nauka o zależnościach między istotami żywymi oraz nimi a ich środowiskiem – ożywionym i nieożywionym.

*Zagrożenia ekologiczne* – to zjawiska, zdarzenia antropogeniczne niebezpieczne dla środowiska, dla ekosystemu, dla elementów go współtworzących.

<sup>7</sup> M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 1996, s. 86.

<sup>8</sup> J. Ciechanowicz-Mc Lean, *Bezpieczeństwo ekologiczne w prawie ochrony środowiska i w prawie wodnym*, [w:] red. H. Lisicka, *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska. Rola sądów. Prawo wodne*, Warszawa 2007, s. 156.

<sup>9</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemy Towarzystwo Wiedzy Obronnej” 2010, nr 1, s. 25.

*Ekosystem* to wyodrębniony obszar i występujące na nim żywe i nieożywione elementy środowiska nawzajem na siebie oddziałujące i w ścisłej zależności od siebie.

*Katastrofa ekologiczna* to zjawisko, które polega na zmianie środowiska przyrodniczego gatunku/populacji, nieodwracalnej w naturalny sposób<sup>10</sup>.

*Bezpieczeństwo ekologiczne* oznacza taki stan stosunków społecznych, w tym treści, formy i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko ogranicza czy eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz również promuje pozytywne działania, umożliwiając realizację istotnych wartości dla istnienia i rozwoju narodów i państw<sup>11</sup>.

*Bezpieczeństwo ekologiczne* to stan ekosystemu, w którym ryzyko zakłóceń jego składowych jest niewielkie<sup>12</sup>.

*Bezpieczeństwo ekologiczne* to stan przeciwdziałania społecznego skutkom przekształceń otaczającego środowiska<sup>13</sup>.

*Bezpieczeństwo ekologiczne* to likwidacja lub zmniejszenie do minimum zagrożeń zdrowia i życia człowieka, których źródłem jest środowisko naturalne (*nie mylić z czysto przyrodniczym*)<sup>14</sup>.

W bezpieczeństwie ekologicznym wyodrębnić można dwie kategorie działań:

- 1) czynności na rzecz przeciwdziałania powstawaniu i likwidacji zagrożeń środowiska jako następstwa działań człowieka,
- 2) czynności podejmowane w celu przeciwdziałania i likwidacji zagrożeń dla życia i zdrowia człowieka, które są wynikiem zdarzeń przyrodniczych<sup>15</sup>.

## BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE

W dotychczasowej historii ludzkości, zwłaszcza w warunkach dominacji scentralizowanych państw narodowych i tradycyjnie rozumianej suwerenności, bezpieczeństwo utożsamiano z bezpieczeństwem państw i definiowano niemal wyłącznie w kategoriach militarnych, to znaczy jako zdolność powstrzymania lub odrzucenia zewnętrznej agresji. Natomiast bezpieczeństwo ekologiczne to świadome działania, które zapobiegają niekorzystnym dla ludzi zmianom ekologicznym. Bezpieczeństwo ekologiczne oznacza zatem eliminowanie negatywnych trendów wzmagających niekorzystne zmiany w środowisku naturalnym z odwoływaniem się do koncepcji rozwoju samopodtrzymującego się<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2008, s. 16.

<sup>11</sup> M. Pietraś, dz. cyt.

<sup>12</sup> L. Zacher, *Bezpieczeństwo ekologiczne – wymiary polityczne, międzynarodowe i globalne*, Lublin 1991.

<sup>13</sup> S. Śladkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.

<sup>14</sup> W. Michajłow, *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego świata i Polski*, [w:] red. A. D. Rotfeld, *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1986.

<sup>15</sup> P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 61; T. Bojar-Fijałkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne – aspekty prawne, polityczne i ekonomiczne*, [w:] red. nauk. M. Grzybowski, *Bezpieczeństwo w administracji i w biznesie*, Gdynia 2007, s. 161; M. Kaliński, *Międzynarodowe zasady bezpieczeństwa ekologicznego*, „Ekobałtyk” 1996, nr 5; J. Ciechanowicz, *Problemy prawne ochrony środowiska w gminach nadmorskich*, Gdańsk 1996.

<sup>16</sup> S. Kozłowski, *Koncepcja ekorozwoju jako podstawa polityki ekologicznej państwa*, [w:] red. B. Proskrobko, *Działalność gospodarcza a ochrona środowiska przyrodniczego*, Białystok 1992, s. 11–32.

Obecnie dąży się do stworzenia globalnego systemu bezpieczeństwa ekologicznego regulującego ochronę środowiska. W jego ramach wyróżnia się następujące poziomy działań ochronnych: globalny, międzynarodowy, narodowy, regionalny i lokalny. Wszystkie państwa należące do Wspólnoty Europejskiej (w tym Polska) realizują politykę ochrony środowiska zgodnie z wyznaczonymi zasadami. Polska podpisała szereg dokumentów międzynarodowych, w których znalazły wyraz zasady ochrony środowiska. W artykule przywołane zostały nadrzędne zasady polityki ochrony środowiska oraz główne założenia polityki ekologicznej zawarte w dokumentach formalnych, stanowiących odniesienie w procesie dostosowania polskiego prawa do prawa wspólnotowego.

O polityce ekologicznej Wspólnoty Europejskiej można mówić od początków lat 70. W 1987 r. powstał jednolity akt europejski, który uzupełnia traktat rzymski Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z 1957 r. o nowy rozdział pt. Środowisko przyrodnicze. Znaczące rozszerzenie kompetencji legislacyjnych Wspólnoty nastąpiło w traktacie o Unii Europejskiej z 1992 r. (traktat z Maastricht).

Nadrzędnym celem ekologicznym Wspólnoty jest zapewnienie w długiej perspektywie czasowej takiego wzrostu gospodarczego i trwałej poprawy standardu życia, który prowadzi przynajmniej do nie pogarszania się stanu środowiska. W 1997 r. kraje Wspólnoty podpisały traktat amsterdamski o Unii Europejskiej, w którym cele ekologiczne zaliczono do głównych celów Europejskiej Unii Gospodarczej i Monetarnej. Kraje Wspólnoty akceptują i realizują „Środowiskowe Programy Działania” oparte na zasadach polityki ochrony środowiska, takich jak:

- sprawca zanieczyszczenia płaci,
- zapobieganie (likwidacji zanieczyszczeń u źródła),
- partycypacja publiczna,
- subsydiarność (pomocniczość),
- transgraniczna ochrona środowiska (współpraca międzynarodowa)<sup>17</sup>.

Podstawą harmonizacji prawa i regulacji ekologicznych z ich odpowiednikami wspólnotowymi są dokumenty o charakterze międzynarodowym. Przedmiotem dostosowania są głównie dyrektywy Unii dotyczące poziomu emisji podstawowych rodzajów zanieczyszczeń, ekologicznych parametrów technologii wytwarzania oraz parametrów jakości poszczególnych komponentów środowiska przyrodniczego i dóbr, których konsumpcja ma wpływ na zdrowie i życie człowieka<sup>18</sup>.

Dokumenty formalne podpisane przez strony uczestniczące w Unii Europejskiej to:

- traktat karty energetycznej,
- europejska karta energetyczna,
- białe księgi Unii Europejskiej,
- zielona księga,
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej.

W ciągu kilku ostatnich dziesięcioleci obserwuje się znaczne pogorszenie stanu środowiska, na co wpływ mają czynniki antropogeniczne i zagrożenia naturalne (w Polsce – głównie powodzie, susze, pożary lasów, wichury czy epidemie)<sup>19</sup>. Odpowiedni stan środowiska

<sup>17</sup> S. Czaja (red.), *Wybrane elementy prawa środowiskowego dla ekonomistów*, Wrocław 2001.

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2012.

jest gwarancją bezpiecznego funkcjonowania człowieka w różnych wymiarach – społecznym, ekonomicznym, kulturowym. Stan środowiska z kolei jest kształtowany przez różne działania podejmowane przez ludzi. Środowisko, jego kondycja, różnorodność i zasobność stają się coraz istotniejszym elementem polityki praktycznie na każdym poziomie jej tworzenia<sup>20</sup>. W związku z tym mówi się o zagrożeniach ekologicznych. Są to zagrożenia związane z warunkami przyrodniczymi oraz funkcjonowaniem człowieka w środowisku. Najogólniej zagrożenia ekologiczne są to zdarzenia, w których istnieje możliwość wystąpienia trwałego (nieodwracalnego w sposób naturalny) uszkodzenia lub zniszczenia dużego obszaru środowiska przyrodniczego, wpływającego negatywnie (pośrednio lub bezpośrednio) na zdrowie lub życie ludzi. Do tego typu zdarzeń można zaliczyć:

- niekontrolowaną eksploatację zasobów naturalnych,
- masowe zanieczyszczenie wody, powietrza, gleby,
- brak gospodarki odpadami komunalnymi, przemysłowymi, nuklearnymi,
- stosowanie niebezpiecznych technologii przemysłowych,
- katastrofy naturalne i przemysłowe,
- naruszenie stosunków wodnych w środowisku,
- chaotyczną urbanizację,
- próby nuklearne i testy nowych typów broni.

Zagrożenia ekologiczne, będące przejawem niewłaściwego wykorzystania postępu technologicznego, są przejawem naruszenia równowagi między człowiekiem a przyrodą. Coraz częściej mają one charakter globalny. Dotyczy to nie tylko braku pełnej kontroli nad energią atomową, lecz również wielkiego uprzemysłowienia, emisji olbrzymiej ilości toksycznych gazów do atmosfery, ścieków do wód, rabunkowego wycięcia lasów. Ochrona środowiska i utrzymanie konkurencyjności UE na rynku światowym mogą iść w parze, a polityka ochrony środowiska może odgrywać kluczową rolę w tworzeniu miejsc pracy i pobudzaniu inwestycji. Ekologiczny wzrost gospodarczy wymaga opracowania zintegrowanej polityki wspierającej *zasady zrównoważonego rozwoju środowiska*. Ekologiczne innowacje mogą być realizowane i wywożone, zwiększając konkurencyjność Europy i poprawiając jakość życia Europejczyków. Uczciwość ma nadrzędne znaczenie w tym kontekście. Przyroda jest systemem, na którym *opiera się nasze życie*, więc musimy o nią dbać. Dzielimy się zasobami takimi jak woda, powietrze, naturalne siedliska oraz żyjące w nich gatunki, a także mamy takie same normy środowiskowe służące ich ochronie. Europa działa na rzecz ochrony tych zasobów naturalnych i powstrzymania zanikania zagrożonych gatunków i siedlisk. *Natura 2000* jest siecią 26 tys. naturalnych obszarów chronionych zajmujących prawie 20% powierzchni lądowej Unii Europejskiej. Zrównoważona działalność człowieka może na nich współistnieć z rzadkimi i wrażliwymi gatunkami i siedliskami. *Zanieczyszczenie wód i powietrza oraz chemikalia* stanowią powszechnie jedno z głównych problemów ochrony środowiska. Aby chronić obywateli przed zagrożeniami związanymi ze stanem środowiska, które mają wpływ na zdrowie i jakość życia, polityka UE ma na celu:

- zagwarantowanie *czystej wody pitnej i czystej wody w kąpieliskach*,
- poprawę *jakości powietrza* i zmniejszenie poziomu hałasu,
- zmniejszenie lub wyeliminowanie skutków *stosowania szkodliwych substancji chemicznych*.

<sup>20</sup> Stan środowiska w Polsce – Sygnaly 2011, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Warszawa 2011.

Ponieważ liczba ludności na świecie wciąż rośnie i coraz więcej ludzi mieszka w miastach, globalne wyzwania w zakresie ochrony środowiska stają się coraz pilniejsze. Konieczne są dalsze działania – wyzwania globalne – by:

- powietrze, oceany i inne zasoby wodne utrzymywano w czystości,
- ziemia i ekosystemy wykorzystywano w sposób zrównoważony,
- zmianę klimatu ograniczono do rozsądnego poziomu.

## PODSUMOWANIE

W różnych dziedzinach nauki i praktyki termin bezpieczeństwa ekologicznego jest rozumiany na ogół odmiennie, gdyż politologia, socjologia, ekonomia środowiska, nauka o stosunkach międzynarodowych kładą nacisk na odmiennie aspekty tego zagadnienia. Niezbędnym elementem umożliwiającym zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest sprawny system monitoringu, wczesnego ostrzegania i koordynacji działań.

Jako *podmiot na scenie światowej* UE odgrywa kluczową rolę w międzynarodowych działaniach na rzecz promowania zrównoważonego rozwoju w skali globalnej. Status pełnoprawnego członka Unii Europejskiej wymaga przestrzegania przez kraje członkowskie zasad polityki ochrony środowiska. Wypełnianie rygorystycznych warunków akcesyjnych może następować poprzez realizację zadań zawartych w dokumentach formalnych. Zgodnie z powyższym sygnatariusze będą m.in.:

- brać pod uwagę problemy ochrony środowiska w trakcie formułowania i wdrażania swojej polityki energetycznej,
- promować rynkowo zorientowane sposoby ustalania cen i pełniejsze odzwierciedlenie kosztów i korzyści dla środowiska w ramach cyklu energetycznego,
- uwzględniać poprawę efektywności energetycznej, rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii,
- promować używanie czystych paliw oraz stosowanie technologii i środków technologicznych zmniejszających zanieczyszczenia,
- promować zbieranie i wymianę informacji między stronami na temat rozsądnej i ekonomicznie skutecznej polityki energetycznej, a także stosowanie efektywnych kosztowo praktyk i technologii,
- promować podnoszenie poziomu świadomości społecznej na temat oddziaływania systemów energetycznych na środowisko naturalne, na temat zakresu zapobiegania lub zmniejszania szkodliwych wpływów tych systemów na środowisko, a także na temat kosztów związanych z różnymi środkami zapobiegania takiemu oddziaływowaniu lub jego zmniejszaniu,
- promować i współpracować w zakresie badań, rozwoju i stosowania energetycznie efektywnych i sprzyjających środowisku technologii, praktyk i procesów, które będą minimalizować szkodliwe oddziaływania na środowisko wszystkich aspektów cyklu energetycznego w ekonomicznie efektywny sposób<sup>21</sup>.

Priorytetem Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska jest m.in.:

- przeciwdziałanie zmianom klimatu,

<sup>21</sup> S. Czaja (red.), dz. cyt.

- ochrona różnorodności biologicznej,
- ograniczenia wpływu zanieczyszczenia na zdrowie,
- lepsze wykorzystanie zasobów naturalnych.

Reasumując, można powiedzieć, iż globalne bezpieczeństwo ekologiczne opiera się na koncepcji zrównoważonego ekorozwoju, którą wypracowano podczas obrad międzynarodowego forum o nazwie Agenda 21, a także podczas dwóch szczytów – w Rio de Janeiro (1992 r.) i w Johannesburgu (2002 r.). Z kolei polityka ogólnościatowa, której wykładnią są wspomniane wyżej zgromadzenia międzynarodowe, przekłada się na strategię ekologiczną poszczególnych państw i regionów. Ma to duże znaczenie dla zachowania lokalnego bezpieczeństwa państw, narodów i jednostek ludzkich<sup>22</sup>. Podsumowując, bezpieczeństwo zewnętrzne to stan równowagi, który jest osiągnięty w odniesieniu do zagrożeń mogących wystąpić z zewnątrz, w tym zagrożeń ekologicznych.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bojar-Fijałkowski T., *Bezpieczeństwo ekologiczne – aspekty prawne, polityczne i ekonomiczne*, [w:] red. nauk. M. Grzybowski, *Bezpieczeństwo w administracji i w biznesie*, Gdynia 2007.
2. Bokała W., Dziubka K. (red.), *Unia Europejska. Leksykon integracji*, Kraków 2003.
3. Ciecchanowicz J., Mc Lean, *Bezpieczeństwo ekologiczne w prawie ochrony środowiska i w prawie wodnym*, [w:] red. H. Lisicka, *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska. Rola sądów. Prawo wodne*, Warszawa 2007.
4. Ciecchanowicz J., *Problemy prawne ochrony środowiska w gminach nadmorskich*, Gdańsk 1996.
5. Czaja S. (red. nauk.), *Wybrane elementy prawa środowiskowego dla ekonomistów*, Wrocław 2001.
6. Czaputowicz J., *Bezpieczeństwo. Międzynarodowe współczesne koncepcje*, Warszawa 2012.
7. Dziamski Z., Nowosielski W., *Teoretyczne założenia bezpieczeństwa*, „Edukacja Techniczna i Informatyczna” 2012.
8. *Geneza Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBIO)*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [http://www.ms.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/europejska\\_polityka\\_bezpieczenstwa\\_i\\_obrony\\_esdp/geneza\\_europejskiej\\_polityki\\_bezpieczenstwa\\_i\\_obrony\\_epbio/](http://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpieczenstwa_i_obrony_esdp/geneza_europejskiej_polityki_bezpieczenstwa_i_obrony_epbio/).
9. Kaliński M., *Międzynarodowe zasady bezpieczeństwa ekologicznego*, „Ekobałtyk” 1996, nr 5.
10. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe: Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemowy Towarzystwo Wiedzy Obronnej” 2010, nr 1.
11. Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.
12. Kozłowski S., *Koncepcja ekorozwoju jako podstawa polityki ekologicznej państwa*, [w:] red. B. Proskrobko, *Działalność gospodarcza a ochrona środowiska przyrodniczego*, Białystok 1992.
13. Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011.
14. Małuszyńska E., Gruchman B., *Kompedium wiedzy o Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
15. Michajłow W., *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego świata i Polski*, [w:] red. A. D. Rotfeld, *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1986.

<sup>22</sup> Z. Dziamski, W. Nowosielski, Teoretyczne założenia bezpieczeństwa, „Edukacja Techniczna i Informatyczna” 2012, s. 214.



16. Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 1996.
17. Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010.
18. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2008.
19. *Stan środowiska w Polsce – Sygnaty 2011*, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Warszawa 2011.
20. Śladkowski S., *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2013.
21. Unia Europejska. Służba Działań Zewnętrznych, [www.eeas.europa.eu/cfsp/index\\_pl.htm](http://www.eeas.europa.eu/cfsp/index_pl.htm).
22. Weidenfeld W., Wessels W., *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 2002.
23. Zacher L., *Bezpieczeństwo ekologiczne – wymiary polityczne, międzynarodowe i globalne*, Lublin 1991.
24. *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2012.
25. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – Struktury – Funkcjonowanie*, Warszawa 1999.



**dr Piotr LIZAKOWSKI**

Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni

**dr Dariusz SKALSKI**

Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku

**dr Sławomir Stanisław DĘBSKI**

Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

**mgr Patryk GABRIEL**

Starostwo Powiatowe w Starogardzie Gdańskim

**mgr Damian KOWALSKI**

Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe Województwa Kujawsko-Pomorskiego

## **POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ A BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE**

### **ABSTRACT** Security Policy of the European Union and Ecological Security

State security means satisfying the basic needs and interests of citizens, while international security include international relations, where the fundamental principles are the inviolability of state sovereignty and the elimination of the right to aggression of foreign policy, including ecological security. Environmental policy helps to create a ecological economy, protect the environment, and take care of the health and quality of life of the people of the EU. The problem of adapting to EU requirements is the constant change of the law of the environment. This is related to the ever-emerging new forms of environmental threats. The European Union, in order that conquers it effectively, must have new solutions in law.

**Keywords:** policy, security, ecology, threats, sustainable development, environment, quality of life

**ABSTRAKT** Bezpieczeństwo państwa oznacza zaspokojenie podstawowych potrzeb i interesów obywateli, zaś międzynarodowe obejmuje stosunki międzynarodowe, w których podstawowymi zasadami są nienaruszalność suwerenności państwowej i eliminowanie prawa do agresji realizowanej polityki zagranicznej, w tym bezpieczeństwa ekologicznego. Polityka w dziedzinie środowiska pomaga tworzyć ekologiczną gospodarkę, chronić przyrodę oraz dbać o zdrowie i jakość życia mieszkańców UE.

Problemem w dostosowaniu się do unijnych wymogów są ciągle zmiany prawa dotyczącego ochrony środowiska. Ma to związek z wciąż pojawiającymi się nowymi formami zagrożeń dla środowiska. Unia Europejska, chcąc skutecznie je zwalczać, musi posiadać nowe rozwiązania prawne.

**Słowa kluczowe:** polityka, bezpieczeństwo, ekologia, zagrożenia, zrównoważony rozwój, środowisko, jakość życia

## WSTĘP

Na wstępie trzeba zadać sobie pytanie, czym jest bezpieczeństwo? *Bezpieczeństwo* oznacza stan spokoju, wolności od szkodliwości wojen lub stan, w którym nie ma zagrożeń<sup>1</sup>. Jest to zdolność narodu do ochrony wartości przed zewnętrznymi zagrożeniami. Oznacza to ład międzynarodowy i pozwala państwu spełniać podstawowe funkcje, gwarantuje integralność terytorialną państwa i rozwój wewnętrzny. Jeżeli chodzi o kwestię bezpieczeństwa, możemy mówić zarówno o bezpieczeństwie samego państwa, jak i całej wspólnoty międzynarodowej. Bezpieczeństwo państwa oznacza zaspokojenie podstawowych potrzeb i interesów obywateli, zaś międzynarodowe obejmuje stosunki międzynarodowe, w których podstawowymi zasadami są nienaruszalność suwerenności państwowej i eliminowanie prawa do agresji realizowanej polityki zagranicznej. Każde z państw w zależności od posiadanego potencjału ma swoje miejsce w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa i stara się, by to miejsce było jak najlepsze.

Rozwój integracji europejskiej obejmuje dwa powiązane ze sobą interesy: rozszerzenie i pogłębienie. Są one ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują<sup>2</sup>. Jednak im więcej państw wchodzi w skład Unii Europejskiej, tym więcej pojawia się trudności w integracji. Wspólną cechą wszystkich europejskich organizacji zajmujących się problematyką bezpieczeństwa i obrony jest międzyrządowy charakter, co oznacza, że państwa w stosunkach ze sobą występują jako równoprawne podmioty prawa międzynarodowego, a w związku z tym w sprawach mających implikacje dla bezpieczeństwa narodowego, a zwłaszcza obrony narodowej, obowiązują procedury jednomyślnego podejmowania decyzji<sup>3</sup>.

## BEZPIECZEŃSTWO W PROJEKCIE TRAKTATU

W 1958 r., na mocy traktatu rzymskiego powstała Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG). Liczyła ona początkowo sześciu członków, ale przez kolejne lata ich przybywało.

<sup>1</sup> W. Małachowski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe i konflikty*, [w:] S. Ciosek i in. *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2008, s. 203.

<sup>2</sup> T. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011, s. 39.

<sup>3</sup> R. Jakubczak, J. Marczak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa, 2006, s. 118.

Dla wschodzącej na arenę międzynarodową Unii Europejskiej poważną motywacją do zwiększenia zaangażowania w transformujących się krajach Wspólnoty Środkowej i Wschodniej była chęć niepozostania w tyle za Stanami Zjednoczonymi Ameryki, które tym regionem żywo się zainteresowały<sup>4</sup>. Mocą traktatu z Maastricht z 1992 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza została przekształcona we Wspólnotę Europejską, która razem z Europejską Wspólnotą Węgla i Stali oraz Europejską Wspólnotą Energii Atomowej składała się na Unię Europejską. Ustalono wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB). Krok ten był reakcją na nową sytuację wytworzoną po zakończeniu zimnej wojny, gdy Europa Zachodnia stanęła wobec nowych wyzwań po przełomie politycznym lat 1989–1991, który dokonał się na wschodzie kontynentu<sup>5</sup>. Warunkiem powstania WPZiB niezależnej od USA było ustanie zagrożenia dla strategicznych interesów państw Unii Europejskiej, płynącego do 1989 r. ze strony ZSRS. Powstanie WPZiB jako struktury autonomicznej względem NATO było możliwe jedynie w sytuacji braku realnej groźby najazdu na terytorium państw członkowskich Unii<sup>6</sup>. Jednak jak długo polityka ta jest w sferze konstrukcji teoretycznej, tak długo nikt w Europie nie zrezygnuje z własnej obrony, nie zrezygnuje z tego, co oferuje NATO na rzecz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony<sup>7</sup>.

Traktat z Maastricht z 1992 r. precyzował, że polityka ta prowadzić może do powołania wspólnej polityki obronnej, a w przyszłości także do utworzenia wspólnej obrony – jeżeli państwa członkowskie podejmą taką decyzję<sup>8</sup>. Wybicie się Europy na niepodległość musiało wiązać się z wzięciem odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo. Jeśli chciała zachować wpływ na kształt i kierunek ewolucji na arenie międzynarodowej, musiała dysponować własnym potencjałem. Bez tego Europa i jej głos nie byłyby brane poważnie pod uwagę przez resztę świata. Żadne ze starych państw Europy nie mogło się równać z potencjałem militarnym Stanów Zjednoczonych, Chin czy Rosji. Unia Europejska dla własnego bezpieczeństwa chciała zbudować taki potencjał militarny, by sama mogła dbać o pokój w tej części świata.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej wydają jako drudzy na świecie po Stanach Zjednoczonych najwięcej na obronę. Na mocy traktatu z Maastricht ustanowiono pięć celów WPZiB, a potem je zmodyfikowano i zmieniono w traktacie amsterdamskim. Zgodnie z nimi WPZiB miało za zadanie: strzec wspólnych wartości, fundamentalnych interesów, niepodległości Unii zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, wzmacniać bezpieczeństwo Unii wszelkimi sposobami, chronić pokój i wzmacniać bezpieczeństwo międzynarodowe w zgodzie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, z zasadami aktu końcowego z Helsinek oraz z celami karty paryskiej, włącznie z tymi, które dotyczą granic zewnętrznych, promować współpracę międzynarodową i na koniec rozwijać i konsolidować demokrację i rządy prawa oraz poszanowanie dla praw człowieka i podstawowych wolności<sup>9</sup>. Na mocy traktatu amsterdamskiego utworzono stanowisko wysokiego

<sup>4</sup> R. Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 149.

<sup>5</sup> P. Żurawski vel Gajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Warszawa 2012, s. 249.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> W. Małachowski, dz. cyt., s. 210.

<sup>8</sup> *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, MSZ, [https://W.\)wyczejnychnania.,www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa](https://W.)wyczejnychnania.,www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa) [dostęp: 10.05.2017].

<sup>9</sup> P. Żurawski vel Gajewski, dz. cyt., s. 250–251.

przedstawiciela do spraw WPZiB oraz powołano komórkę planowania polityki i wczesnego ostrzegania, której zadaniem było monitorowanie sytuacji międzynarodowej. Wprowadzono także instytucję specjalnego wysłannika UE, który miał zajmować się sprawami z zakresu polityki zagranicznej.

Równocześnie z procesem rozszerzenia integracji europejskiej następowały procesy jej pogłębienia. W pierwszym rządzie była to współpraca międzyrządowa obejmująca wiele dziedzin, np. politykę zagraniczną oraz bezpieczeństwa, a także podporządkowanie regulacjom wspólnotowym i unijnym. Unia Europejska rozpoczęła intensywne prace nad stworzeniem odpowiednich instytucji i środków pozwalających jej na prowadzenie autonomicznych operacji kryzysowych, w sytuacji gdy sojusz północnoatlantycki nie byłby zainteresowany interwencją w konkretnym konflikcie. Na mocy traktatu amsterdamskiego, a potem traktatu nicejskiego w 2003 r. Unia Europejska uzyskała prawo prowadzenia zadań petersburskich (operacje humanitarne i ratownicze, misje pokojowe, zadania bojowe opanowujące sytuacje kryzysowe), które to wcześniej prowadziła Unia Zachodnioeuropejska (UZE). Unia Zachodnioeuropejska nie miała własnych struktur wojskowych, żeby samodzielnie prowadzić operacje wojskowe. I tak powstały Wielonarodowe Połączone Siły Zadaniowe złożone z NATO i UZE. Powstanie korpusu europejskiego było odzwierciedleniem dążenia do stworzenia europejskich sił zbrojnych bez wsparcia Stanów Zjednoczonych. Powstała francusko-niemiecka brygada zwana Eurokorpusem, która liczyła pod koniec 1995 r. 50 tys. żołnierzy, osiągając tym samym zdolność operacyjną. W jego skład weszły dywizje: belgijska, francuska, hiszpańska, niemiecka oraz francusko-niemiecka. W porozumieniu z NATO w 2002 r. struktury Eurokorpusu zostały otwarte na innych członków sojuszu. Formacja ta odpowiadała na wezwanie UZE, a obok niego należały francusko-hiszpańskie-włosko-portugalskie EUROFOR i EUROMAFOR oraz hiszpańsko-włoskie i brytyjsko-holenderskie siły desantu morskiego.

Inne zmiany TUE poszerzają zakres WPZiB i postanawiają, że polityka obronna będzie wspierana poprzez współpracę państw członkowskich w dziedzinie uzbrojenia.

Celem integracji europejskiej w wymiarze wojskowym nie jest obrona terytorium Unii Europejskiej przed ewentualną agresją, lecz eksport stabilizacji, czyli rozwiązanie kryzysów poza granicami Unii Europejskiej przy użyciu środków wojskowych, tzn. na obszarach, których stabilizowanie uznane zostanie za istotne dla interesów unijnych<sup>10</sup>.

W grudniu 2009 r. wszedł w życie traktat lizboński zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Najważniejsze postanowienia traktatu o Unii Europejskiej to wprowadzenie w art. 42 europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony do tekstu traktatu w nowej postaci jako wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO).

Mówi on:

1. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zapewnia Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmocnienia międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te są wykonywane na bazie zdolności, jakie zapewniają państwa członkowskie.

<sup>10</sup> Tamże, s. 259.

2. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony obejmuje stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej Unii. Doprowadzi ona do stworzenia wspólnej obrony, jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje. W takim przypadku Rada Europejska zaleca państwom członkowskim przyjęcie stosownej decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Polityka Unii w rozumieniu niniejszej sekcji nie uchybia specyficznemu charakterowi polityki bezpieczeństwa i obronnej niektórych państw członkowskich. Szanuje ona wynikające z traktatu północnoatlantyckiego zobowiązania państw członkowskich, które uważają, że ich wspólna obrona jest wykonywana w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz jest zgodna z przyjętą w tych ramach wspólną polityką bezpieczeństwa i obroną.
3. Państwa członkowskie, w celu realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, oddają do dyspozycji Unii swoje zdolności cywilne i wojskowe, aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych przez Radę. Państwa członkowskie wspólnie powołujące siły wielonarodowe mogą również przekazać je do dyspozycji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Państwa członkowskie zobowiązują się do stopniowej poprawy swoich zdolności wojskowych. Agencja do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (zwana dalej „Europejską Agencją Obrony”) określa wymogi operacyjne, wspiera środki ich realizacji, przyczynia się do określania i, w stosownych przypadkach, wprowadzania w życie wszelkich użytecznych środków wzmacniających bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony, bierze udział w określaniu europejskiej polityki w zakresie zdolności i uzbrojenia oraz wspomaga Radę w ocenie poprawy zdolności wojskowych.
4. Decyzje dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, w tym decyzje w sprawie podjęcia misji, o których mowa w niniejszym artykule, są przyjmowane przez Radę stanowiącą jednomyślnie na wniosek wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa lub z inicjatywy państwa członkowskiego. Wysoki przedstawiciel może zaproponować, w stosownych przypadkach wspólnie z Komisją, użycie zarówno środków krajowych, jak i instrumentów Unii.
5. W celu ochrony wartości Unii i służenia jej interesom Rada może powierzyć wykonanie danej misji, w ramach Unii, grupie państw członkowskich. Wykonanie takiej misji reguluje art. 44.
6. Państwa członkowskie, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej i które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania, mając na względzie najbardziej wymagające misje, ustanawiają stałą współpracę strukturalną w ramach Unii. Współpracę tę reguluje art. 46. Nie narusza ona postanowień art. 43.
7. W przypadku gdy jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe państwa członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich. Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonania<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Traktat o Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany, uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Lizbony <https://www.arslege.pl/wspolna-polityka-bezpieczenstwa-i-obrony/k78/a11050/> [dostęp: 10.05.2017].

## ORGANY I INSTYTUCJE UNII EUROPEJSKIEJ

Na podstawie art. 38 traktatu o UE (TUE) Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa obserwuje sytuację międzynarodową w dziedzinach objętych wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa oraz przyczynia się do określania polityk, wydając opinie dla Rady na jej żądanie, na żądanie wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa lub z inicjatywy własnej. Czuwa on również nad wprowadzaniem w życie uzgodnionych polityk bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela<sup>12</sup>.

Organami pomocniczymi komitetu są:

- Komitet do spraw Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego, którego zadaniem jest przygotowanie i koordynowanie misji policyjnych, oraz przygotowująca posiedzenia Komitetu tzw. grupa Nicolades;
- jednostka planowania strategicznego i wczesnego ostrzegania, która została powołana w celu śledzenia, analizowania i oceny praktycznych działań podejmowanych w ramach WPZiB. W jej skład wchodzi przedstawiciele Sekretariatu Generalnego Rady UE, państw członkowskich i Komisji;
- korespondenci europejscy, urzędnicy ministerstw spraw zagranicznych odpowiedzialni za wymianę informacji;
- specjaliści przedstawiciele, powoływani przez Radę UE w szczególnych sprawach politycznych;
- Komitet Wojskowy, którego zadaniem jest przygotowanie zaleceń dla Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa dotyczących aspektów wojskowych operacji UE, sprawowanie nadzoru nad tymi operacjami i opracowywanie zaleceń dla Sztabu Wojskowego;
- Sztab Wojskowy – organ o charakterze eksperckim, działający pod przewodnictwem wysokiego przedstawiciela;
- Europejska Agencja Obrony określająca zdolności wojskowe państw członkowskich; ocenia wykonywane zobowiązania, wspiera harmonizację zakupów, badań i prowadzonych projektów w zakresie badań obronnych;
- Centrum Satelitarne UE – kontroluje kryzysy i udziela wsparcia operacjom i misjom UE;
- Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony obejmujące instytuty krajowe, szkoły wyższe i instytucje UE zajmujące się kwestiami bezpieczeństwa i obrony;
- Centrum Operacyjne UE, które działa w ramach Sztabu Wojskowego. Jego zadaniem jest m.in. zapewnienie UE możliwości planowania i prowadzenia niezależnych operacji wojskowych i działań cywilno-wojskowych<sup>13</sup>.

Zarówno traktat o Unii Europejskiej, jak i traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zawierają klauzule solidarnościowe, nakazujące udzielenie sobie wzajemnej pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych<sup>14</sup>. Pierwsza z nich została zawarta w art. 42 ust. 7, następnie określano klauzulę solidarności w art. 222 TFUE, która nakazuje Unii i państwom członkowskim podjęcie wspólnych działań w przypadku, gdy jakiegokolwiek państwo

<sup>12</sup> Tamże, art. 38.

<sup>13</sup> T. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 75.

<sup>14</sup> Tamże, s. 80.



członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego, ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Unia wtedy mobilizuje wszystkie środki wojskowe udostępnione przez państwa członkowskie w celu zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu, ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej, udziela pomocy państwu członkowskiemu na wniosek jego władz politycznych w przypadku ataku terrorystycznego i w przypadku klęski żywiołowej. Pomoc ta jest koordynowana w ramach Rady, a Radę wspierają Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, WPBiO oraz Stały Komitet działający w ramach wspierania i zapewnienia współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Rada Europejska prowadzi systematyczną ocenę zagrożeń dla UE. Wśród instytucji wyspecjalizowanych są takie jak: EUROPOL, CEPOL, EUROJUST, FRONTEX, Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii.

*EUROPOL* – to europejski urząd policji. Jego zadaniem jest wspieranie i wzmocnienie krajowych organów ścigania, ich wzajemnej współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu poważnej przestępczości dotyczącej dwóch lub więcej państw członkowskich, terroryzmu oraz form przestępczości naruszających wspólny interes objęty polityką Unii<sup>15</sup>. Do jego zadań należy również gromadzenie i wymiana danych, doradztwo oraz szkolenie, organizowanie i prowadzenie dochodzeń i działań operacyjnych wspólnie z organami państw członkowskich w ramach wspólnych zespołów śledczych, także w powiązaniu z EUROJUSTEM. Do jego kompetencji należą przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, zabójstwa, handel organami ludzkimi, wymuszania, porwania, rasizm, przestępstwa przeciwko własności i wolności takie jak: nielegalny handel, przemyt, oszustwa szantaże, wymuszania, podrabianie i piracki handel produktami, podrabianie pieniędzy, przestępstwa komputerowe itp.

*CEPOL* – to europejskie kolegium policyjne zajmujące się ogólnie szkoleniem funkcjonariuszy w zakresie współpracy transgranicznej.

*EUROJUST* – Europejska Jednostka Współpracy Sądowej, koordynująca m.in. działania wspólnych zespołów śledczych. Do jego kompetencji należą wszystkie przestępstwa będące w kompetencji EUROPOLU. W jego skład wchodzi po jednym przedstawicielu państwa członkowskiego UE – sędzia, prokurator lub policjant.

*FRONTEX* – Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich z siedzibą w Warszawie. Jej zadania to: koordynowanie i zarządzanie między instytucjami ochroną granic zewnętrznych, organizacja szkoleń oraz wsparcia technicznego.

*Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii* – gromadzi i analizuje dane dotyczące samych narkotyków, jak i metod ich produkcji i dystrybucji.

Przywódcy państw Unii Europejskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2004 r. przyjęli deklarację o zwalczaniu terroryzmu oraz zrewidowany plan działania, w których państwa członkowskie Unii zapowiedziały kompleksową walkę z transnarodowym zagrożeniem<sup>16</sup>. Po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych, w Londynie 2005 r. oraz Hiszpanii Unia Europejska stworzyła specjalny mechanizm koordynacji w nagłych i kryzysowych sytuacjach spowodowanych przez terroryzm. Podobnie

<sup>15</sup> Tamże, s. 89.

<sup>16</sup> R. Zięba, dz. cyt., s. 280.

jak NATO podjęła współpracę na rzecz zwalczania terroryzmu z państwami i organizacjami partnerskimi. Państwa te, włączając się w walkę z terroryzmem, same stanęły w obliczu zagrożenia. W 2004 r. po przyjęciu nowych państw zarówno do NATO, jak i Unii Europejskiej granice Europy, wsparte zbrojnie sojuszem północnoatlantyckim, przysunęły się do WNP i do basenu Morza Śródziemnego, zaś Europa zyskała dodatkowo wzmocnione bezpieczeństwo.

Kluczowy dla wzmocnienia pozycji UE w świecie pozostaje rozwój cywilnych i wojskowych zdolności reagowania kryzysowego. Poprawa struktur dowodzenia, mechanizmów finansowania, zdolności planistycznych oraz prowadzenia łączonych operacji cywilno-wojskowych pozostają głównymi wyzwaniami dla europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Ponadto rozwój zdolności wczesnego ostrzegania, kompleksowe podejście do problematyki bezpieczeństwa, obejmujące reagowanie kryzysowe oraz pomoc rozwojową, a także współpraca międzynarodowa powinny pozostać głównymi kierunkami działań UE w przeciwdziałaniu nowym zagrożeniom<sup>17</sup>.

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii rozwija się obecnie jako najistotniejszy segment współpracy typu weimarskiego<sup>18</sup>. Na pomysł trójkąta weimarskiego wpadli w sierpniu 1991 r. w Weimarze ministrowie spraw zagranicznych Polski, Francji i Niemiec. Pierwsze spotkania przekształciły się z czasem w regularne trójstronne konsultacje. Chodziło o usprawnienie i zacieśnienie współpracy między trzema krajami. W późniejszym czasie w spotkaniach tych brali udział nie tylko ministrowie spraw zagranicznych, ale również obrony, sprawiedliwości i finansów. Celem współpracy było przezwycięzenie podziału Europy i kontynuowanie budowy silnej Europy bez podziałów. W Unii Europejskiej obszar współpracy w trójkącie weimarskim to umacnianie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, stosunki zewnętrzne Unii oraz polityka europejska.

W grudniu 2013 r. Rada Europejska wyznaczyła kierunki dalszego rozwoju WPBiO. Szefowie państw uzgodnili, że regularnie będą omawiali problem bezpieczeństwa i obrony podczas swoich spotkań. Uzgodnili, iż trzeba długotrwałej i systematycznej współpracy w zakresie obronnym. W dniu 24 czerwca 2014 r. Rada ds. Ogólnych przyjęła strategię bezpieczeństwa morskiego UE, która ma za zadanie skonsolidować i wzmocnić obronę wód terytorialnych państw członkowskich UE, wybrzeży oraz infrastruktury morskiej<sup>19</sup>.

## BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE

Obowiązujące w UE normy w zakresie ochrony środowiska należą do najsurowszych na świecie. Polityka w dziedzinie środowiska *pomaga tworzyć ekologiczną gospodarkę, chronić przyrodę oraz dbać o zdrowie i jakość życia* mieszkańców UE. Problemem w dostosowaniu się do unijnych wymogów są ciągle zmiany prawa dotyczącego ochrony środowiska. Ma to związek z pojawiającymi się wciąż nowymi formami zagrożeń. Unia Europejska, chcąc skutecznie je zwalczać, musi posiadać nowe rozwiązania prawne; zdarza się też, że normy

<sup>17</sup> *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, MSZ, dz. cyt.

<sup>18</sup> J. M. Fiszer, *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 64.

<sup>19</sup> *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, MSZ, dz. cyt.

unijne są po prostu zastrzane. Program ochrony środowiska powinien odzwierciedlać pewne zasady ogólne, które leżą u podstaw polityki ochrony środowiska w Unii Europejskiej, a także polityki ekologicznej naszego państwa. Są to:

- ♦ *Zasada zrównoważonego rozwoju*, która opiera się na założeniu, że polityka i działania w poszczególnych sektorach gospodarki i życia społecznego powinny być prowadzone w taki sposób, aby zachować zasoby i walory środowiska w stanie zapewniającym trwale, niedoznające uszczerbku możliwości korzystania z nich zarówno przez obecne, jak i przyszłe pokolenia. Istotą zrównoważonego rozwoju jest równorzędne traktowanie racji społecznych, ekonomicznych i ekologicznych.
- ♦ *Zasada równego dostępu do środowiska przyrodniczego*, którą należy postrzegać w następujących kategoriach:
  - sprawiedliwości międzypokoleniowej – zaspokajanie potrzeb materialnych i cywilizacyjnych obecnego pokolenia z równoczesnym tworzeniem i utrzymywaniem warunków do zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń;
  - sprawiedliwości międzyregionalnej i międzygrupowej – zaspokajanie potrzeb materialnych i cywilizacyjnych grup społecznych i jednostek ludzkich w ramach sprawiedliwego dostępu do ograniczonych zasobów i walorów środowiska;
  - równoważenia szans pomiędzy człowiekiem a przyrodą – zapewnienie zdrowego i bezpiecznego funkcjonowania w sensie fizycznym, psychicznym, społecznym i ekonomicznym jednostek ludzkich przy zachowaniu trwałości podstawowych procesów przyrodniczych wraz z ochroną różnorodności biologicznej.
- ♦ *Zasada przezroczności* przewiduje, że rozwiązywanie pojawiających się problemów ekologicznych powinno następować już wtedy, gdy pojawia się uzasadnione prawdopodobieństwo, że problem wymaga rozwiązania, a nie dopiero wtedy, gdy istnieje pełne naukowe tego potwierdzenie.
- ♦ *Zasada uspołecznienia* polityki ekologicznej – powinna być realizowana w gminie poprzez stworzenie warunków do udziału obywateli w procesie kształtowania modelu zrównoważonego rozwoju, przy jednoczesnym rozwoju edukacji ekologicznej, rozbudzaniu świadomości i wrażliwości ekologicznej oraz kształtowaniu nowej etyki zachowań wobec środowiska naturalnego.
- ♦ *Zasada „zanieczyszczający płaci”*, która nakłada pełną odpowiedzialność, w tym materialną, za skutki zanieczyszczania i stwarzania innych zagrożeń dla środowiska na ich sprawcę.
- ♦ *Zasada prewencji*, która zakłada, że przeciwdziałanie negatywnym skutkom dla środowiska naturalnego musi być podejmowane na etapie planowania przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na środowisko.
- ♦ *Zasada skuteczności ekologicznej i efektywności ekonomicznej* przy wyborze planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie ochrony środowiska – oznacza ona potrzebę minimalizacji nakładów inwestycyjnych na jednostkę uzyskanego efektu ekologicznego.

Zasady związane są ściśle z określonymi celami wyznaczonymi przez UE. Polityka powinna zmierzać ku:

- zachowaniu, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego,
- ochronie zdrowia człowieka,

- rozważonym i racjonalnym wykorzystaniu zasobów naturalnych,
- wspieraniu działań na arenie międzynarodowej dot. regionalnych lub światowych problemów środowiska.

## PODSUMOWANIE

Aby sojusz transatlantycki w przyszłości nie stracił na polityczno-militarnym znaczeniu, konieczne jest utworzenie armii europejskiej<sup>20</sup>. Zarówno Europa, jak i cały świat zmieniają się. Po bezprawnej aneksji Krymu i okupacji Ukrainy przez Federację Rosyjską mamy dzisiaj do czynienia z inną rzeczywistością. Europa nie zgadza się na taki stan rzeczy, a zagrożenie wydaje się nie być tak daleko. Autorytarna i agresywna Rosja z łatwością podzieliła Unię Europejską, jednak bezpieczeństwo narodowe oraz polityka zagraniczna państw europejskich wciąż pozostaje najważniejszą wartością suwerenności.

USA i UE mogą wspólnie wiele zrobić na rzecz bezpieczeństwa świata. Dla transatlantyckiego tandemu w praktyce nie ma lepszej alternatywy w dziedzinie bezpieczeństwa globalnego, dlatego więzi transatlantyckie powinny być zawsze pod specjalną ochroną, także w ramach strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej<sup>21</sup>. Dążenie do maksymalnego poziomu bezpieczeństwa jest priorytetem dla wszystkich państw nie tylko Unii Europejskiej. Zależy to od woli i współpracy wszystkich partnerów. Żeby tak się stało, państwa członkowskie, niezależnie od kultury, tradycji czy też różnic politycznych, powinny wspólnie i bez podziałów prowadzić politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony.

- ♦ Tylko bezpieczna Europa stanie się Europą bez podziałów, Europą pewną swego przeznaczenia, zdolną do odegrania roli międzynarodowej odpowiadającej wielkości jej cywilizacji<sup>22</sup>.
- ♦ Programy ochrony środowiska powinny odzwierciedlać pewne zasady ogólne, które leżą u podstaw polityki ochrony środowiska w Unii Europejskiej, a także polityki ekologicznej państw członkowskich.
- ♦ Liczba ludności na świecie wciąż rośnie i coraz więcej ludzi mieszka w miastach, globalne wyzwania w zakresie ochrony środowiska stają się zatem coraz pilniejsze. Konieczne są dalsze działania – wyzwania globalne – by:
  - a) powietrze, oceany i inne zasoby wodne były utrzymywane w czystości,
  - b) ziemia i ekosystemy były wykorzystywane w sposób zrównoważony,
  - c) zmiana klimatu była ograniczona do rozsądnego poziomu.

## BIBLIOGRAFIA

1. Aleksandrowicz T., *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011.
2. Barcz J., Żukrowska K., *Przyszłość Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, Warszawa 2001.

<sup>20</sup> Tamże, s. 69.

<sup>21</sup> J. Gryz, *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich*, Toruń 2008, s. 154.

<sup>22</sup> J. Barcz, K. Żukrowska, *Przyszłość Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, Warszawa 2001, s. 90.

3. Fiszer J. M., *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
4. Gryz J., *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich*, Toruń 2008.
5. Jakubczak R., Marczak J. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategię*, praca zbiorowa, Warszawa 2006.
6. Małachowski W., *Bezpieczeństwo międzynarodowe i konflikty*, [w:] S. Ciosek i in. (praca zbiorowa), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2008.
7. Traktat o Unii Europejskiej, <https://www.arslege.pl/wspolna-polityka-bezpieczenstwa-i-obrony/k78/a11050/>.
8. *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, MSZ, [https://W.\)wyczajnychnania.,www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa](https://W.)wyczajnychnania.,www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa).
9. Zięba R., *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.
10. Żurawski vel Gajewski P., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Warszawa 2012.



**dr Piotr LIZAKOWSKI**

Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni

**dr Dariusz SKALSKI**

Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku

**dr Sławomir Stanisław DĘBSKI**

Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

**mgr Patryk GABRIEL**

Starostwo Powiatowe w Starogardzie Gdańskim

**mgr Damian KOWALSKI**

Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe Województwa Kujawsko-Pomorskiego

## **POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ**

### **ABSTRACT** Security Policy in the European Union

Security policy in the European Union. EU security means meeting the basic needs and interests of citizens, residents of integrated countries, where the fundamental principles of the inviolability of state sovereignty and the elimination of the right to aggression of foreign policy, including ecological and other security, are fundamental. Security policy helps to create a stable economy, protect the health and quality of life of EU citizens. The problem of adapting to EU requirements is constant law and decision-making. This has to do with the emerging new forms of threats. The European Union, in order to fight it effectively, must have new legal solutions.

**Keywords:** politics, security, threats, sustainable development, quality of life

**ABSTRAKT** Bezpieczeństwo UE oznacza zaspokojenie podstawowych potrzeb i interesów obywateli, mieszkańców państw zintegrowanych, w których podstawowymi zasadami są nienaruszalność suwerenności państwowej i eliminowanie prawa do agresji realizowanej polityki zagranicznej, w tym bezpieczeństwa ekologicznego i innych. Polityka w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa pomaga tworzyć stabilną gospodarkę, chronić zdrowie i jakość życia mieszkańców UE. Problemem w dostosowaniu się do unijnych wymogów są ciągle zmiany prawa i procesy decyzyjne. Ma to związek z wciąż

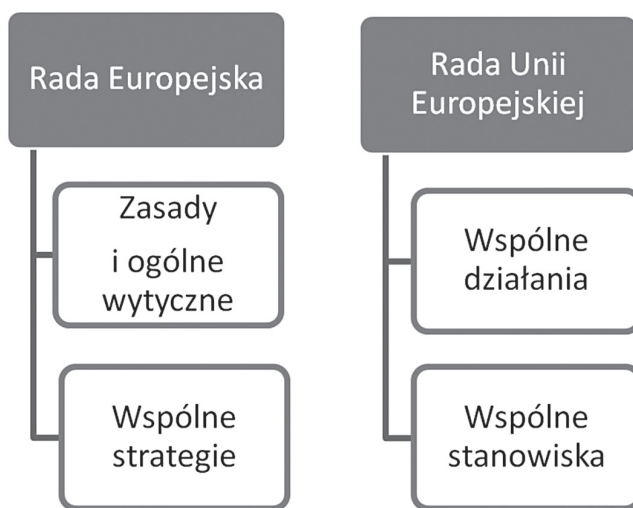
pojawiającymi się nowymi formami zagrożeń. Unia Europejska, chcąc skutecznie je zwalczać, musi posiadać nowe rozwiązania prawne.

**Słowa kluczowe:** polityka, bezpieczeństwo, zagrożenia, zrównoważony rozwój, jakość życia

## ANALIZA ZAGROZEŃ I INSTYTUCJONALNA

W dzisiejszych czasach bezpieczeństwo jest podstawową potrzebą, której oczekują obywatele Wspólnoty. Stąd nieodłącznym elementem, mającym na celu chronienie pokoju, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz poszanowania praw człowieka i swobód jest stworzona przez państwa Wspólnoty polityka bezpieczeństwa. W oczekiwaniu na zaspokojenie tej potrzeby Unia Europejska kierowała się przede wszystkim wolą zapewnienia pokoju, najpotężniejszym motorem napędowym, który szedł w parze z polityką europejską<sup>1</sup>. Polityka bezpieczeństwa została powołana (łącznie z polityką zagraniczną) na mocy traktatu z Maastricht, który podpisano 2 lutego 1992 r., a wszedł w życie 1 listopada 1993 r. O bezpieczeństwie stanowi tytuł V: zgodnie z art. J. 4 pkt 1 wszelkie kwestie związane z bezpieczeństwem Unii Europejskiej obejmuje wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB, Common Foreign and Security Policy). Jej zasadniczy rozwój nastąpił po 1999 r. na podstawie decyzji politycznych podjętych przez Radę Europejską<sup>2</sup>.

Schemat 1. Instrumenty działania w ramach WPZiB



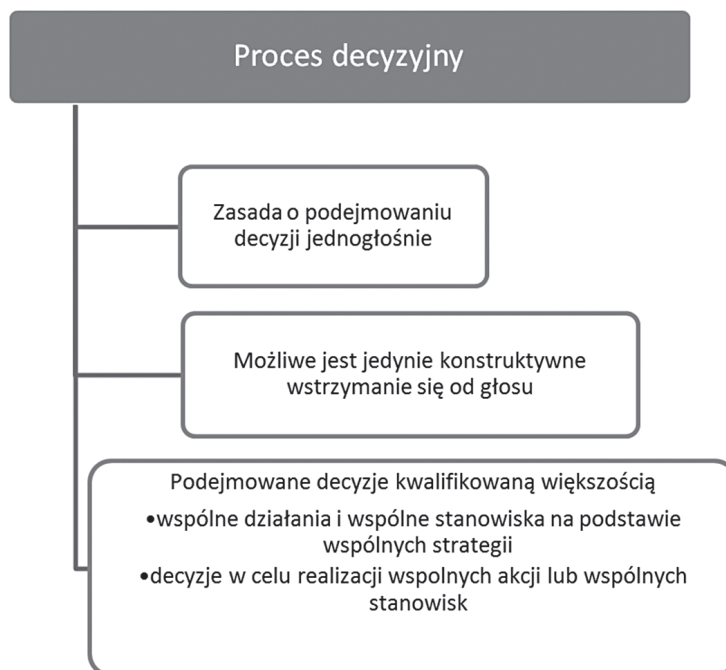
Źródło: Opracowanie własne

<sup>1</sup> K. D. Borchardt, *ABC prawa wspólnotowego*, Warszawa 1999.

<sup>2</sup> E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska*, t. 1, Warszawa 2004.



Schemat 2. Proces decyzyjny w ramach WPZiB



Źródło: Opracowanie własne

*Celami*, jakie określa art. 11 ust. 1 traktatu Unii Europejskiej (TUE) w zakresie polityki bezpieczeństwa, są<sup>3</sup>:

- ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezawisłości i integralności UE, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych,
- umacnianie bezpieczeństwa UE we wszystkich formach,
- utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz zasadami aktu końcowego z Helsinek i celami karty paryskiej, w tym z zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych,
- popieranie współpracy międzynarodowej,
- rozwijanie oraz umacnianie demokracji i państwa prawnego oraz poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

*Organami WPZiB* są:

- *Rada Europejska* – określa główne kierunki działania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przez:
  - ustalanie zasad i ogólnych wytycznych wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa,
  - podejmowanie decyzji w sprawie „stopniowego” uzupełniania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa „wspólną polityką obronną, która mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony”.

<sup>3</sup> Tamże.

- ♦ *Rada Unii Europejskiej* – jest głównym organem decyzyjnym i wykonawczym WPZiB:
  - zapewnia „jednolitość”, „spójność”, a także „skuteczność” działaniom UE we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa,
  - rekomenduje Radzie Europejskiej wspólne strategie i jest odpowiedzialna za ich realizację,
  - podejmuje wspólne działania i przyjmuje wspólne stanowiska,
  - podejmuje decyzje w sprawie ustanowienia wzmocnionej współpracy,
  - pełni także wiele innych, ważnych funkcji koordynacyjnych jako forum wymiany informacji.
- ♦ *Prezydencja* – w ramach WPZiB pełni tylko trzy, lecz niezwykle istotne funkcje:
  - reprezentuje Unię Europejską w sprawach objętych tą polityką,
  - jest odpowiedzialna za realizację decyzji podejmowanych w jej ramach,
  - reprezentuje stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i podczas międzynarodowych konferencji.

Podczas sprawowania wyżej wymienionych funkcji prezydencja jest wspierana przez wysokiego przedstawiciela do spraw WPZiB oraz przez Komisję.

- ♦ *Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa* – urząd ten został połączony z urzędem sekretarza generalnego Rady, którego w obecnej sytuacji tradycyjne kompetencje zostały powierzone zastępcy sekretarza generalnego.

Zadania:

- wspiera prezydencję w sprawach WPZiB.
- ♦ *Komisja Europejska*:
  - uczestniczy w pracach WPZiB,
  - uczestniczy w szczególności w reprezentowaniu Unii przez prezydencję w sprawach objętych WPZiB,
  - realizuje również wiele innych, istotnych zadań, np. może wnioskować o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia Rady,
  - ma obowiązek regularnie informować Parlament Europejski o rozwoju WPZiB.
- ♦ *Parlament Europejski*:
  - może kierować do Rady pytania i formułować pod jej adresem zalecenia,
  - prezydencja konsultuje się z nim w „najważniejszych kwestiach i podstawowych kierunkach” WPZiB,
  - raz w roku w Parlamencie przeprowadzana jest debata poświęcona „postępom w realizacji” WPZiB,
  - kontroluje budżet (co jest jedynym realnym polem wpływu Parlamentu).

*Organy sui generis, tzw. nieokreślone, to:*

- ♦ *Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa* – w skład wchodzi „dyrektorzy polityczni” ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich. Kompetencje Komitetu:
  - obserwowanie sytuacji międzynarodowej w obszarach objętych WPZiB,
  - przyczynianie się do ustalenia polityk poprzez dostarczanie Radzie ocen (mogą one być dostarczane z własnej inicjatywy lub na żądanie),
  - czuwanie nad realizacją uzgodnionych polityk,
  - sprawowanie pod kierunkiem Rady kontroli politycznej, kierownictwa strategicznego nad operacjami zarządzania kryzysami,

- podejmowanie decyzji na mocy upoważnienia Rady „w celu i na czas trwania operacji zarządzania kryzysami”.
- ♦ *Jednostka Planowania Strategicznego i Wczesnego Ostrzegania* – utworzona została na podstawie oświadczenia nr 6, które zamieszczono w akcie końcowym do traktatu amsterdamskiego. Podporządkowana jest wysokiemu przedstawicielowi do spraw WPZiB. Pełni funkcje:
  - czuwanie nad rozwojem sytuacji w dziedzinach objętych WPZiB oraz jej analiza,
  - ocena interesów UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz określanie przyszłych głównych zagadnień w tej dziedzinie,
  - stosownie wczesne ocenianie wydarzeń i sytuacji, które mogą oddziaływać na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, łącznie z potencjalnymi politycznymi kryzysami oraz odpowiednio wczesne ostrzeganie w takich przypadkach,
  - opracowywanie dokumentów określających opcje polityczne, które mogą zawierać analizy, zalecenia i strategie dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.
- ♦ *Korespondenci europejscy* – odpowiedzialni są za bieżącą wymianę informacji. Powołani zostali w ministerstwach spraw zagranicznych.
- ♦ *Specjalni przedstawiciele* – powoływani są przez Radę w przypadkach koniecznych do poszczególnych spraw politycznych, co jest powiązane z bezpieczeństwem.

## FINANSOWANIE WPZiB

Finansowanie odbywa się z budżetu Wspólnoty, poza wyjątkami, które wynikają z operacji mających skutki wojskowe i polityczno-obronne oraz co do których Rada UE zdecyduje inaczej. Budżet WPZiB jest niewielki i w związku z tym częściowo wydatki pokrywane są z budżetów państw członkowskich. Koszty te ponoszą państwa zgodnie z kryterium produktu krajowego brutto, pod warunkiem że Rada, stanowiąc jednomyślnie, nie zdecyduje inaczej. Wydatki ponoszą według określonego kryterium te państwa, które biorą udział w danym przedsięwzięciu<sup>4</sup>. Jeżeli warunkiem realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest podpisanie umowy międzynarodowej z jednym lub wieloma państwami bądź też organizacjami międzynarodowymi, to Rada może upoważnić prezydencję (w razie potrzeby wspieraną przez Komisję) do podjęcia w tym celu negocjacji.

*Rozwój WPZiB* nastąpił głównie od 1999 r. Ustalono:

- zdolności operacyjne UE – państwa członkowskie przeznaczają na operacje UE więcej niż dotychczas ustalono wojsk;
- współpraca z państwami trzecimi – zostały przewidziane możliwości ustanowienia przez państwa trzecie przedstawiciela przy Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa, także ustanowienia oficerów łącznikowych przy Sztabie Wojskowym;
- mechanizm współpracy UE z NATO – podczas każdej prezydencji następuje jedno spotkanie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa z Radą Północnoatlantycką NATO oraz jedno spotkanie na szczeblu ministrów, również możliwość zaproszenia

<sup>4</sup> K. Popowicz, *Podstawy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1998.

- przedstawiciele NATO na spotkania w ramach UE, pod warunkiem że dotyczą one NATO lub wymagają ekspertyzy NATO;
- dostęp do zasobów NATO – obejmuje możliwość korzystania przez UE z konkretnych sił, struktur dowodzenia i zdolności planowania operacyjnego NATO, przy założeniu, że operacje UE będą realizowane, gdy NATO nie podejmie żadnej decyzji o rozpoczęciu operacji;
  - cywilne aspekty zarządzania kryzysami – w 2000 r. utworzony został Komitet do Spraw Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysami, który miał skupić się na przygotowaniu sił policyjnych. Postanowiono o przyjęciu zasad zapewnienia pełnej koordynacji działań policyjnych, z ewentualnymi działaniami wojskowymi, jasnego określania mandatu sił policyjnych, a także zapewnienia siłom policyjnym możliwości prowadzenia pełnej skali akcji.

Najważniejszym ideałem wyznawanym przez Unię Europejską jest bezpieczeństwo państw członkowskich. Jak można słusznie zauważyć, Unia Europejska wciąż dąży do udoskonalenia WPZiB, gdyż ciągle ulega zmianie sytuacja polityczna Europy, od której bardzo dużo zależy. Rozwój idący w dobrym kierunku przynosi pozytywne skutki, co dodatkowo dowodzi, jak ważna jest WPZiB.

## POLITYKA OBRONNA UNII EUROPEJSKIEJ

Ze wszystkich przywilejów Unii ustanowienie wspólnej polityki obronnej określone jest jako największe wyzwanie stojące przed państwami członkowskimi. Wynika to stąd, że wiele innych celów Unii z dziedziny gospodarczej i społecznej zostało osiągniętych, a proces harmonizacji skomplikowanych interesów ekonomicznych i politycznych zaszedł bardzo daleko mimo wszystkich kontrowersji i sprzeczności. Państwa członkowskie zdołały przełamać wiele tradycyjnych uprzedzeń i wytworzyć szeroką bazę norm i regulacji, oddając wiele swoich suwerennych funkcji i uprawnień wspólnym organom i uzyskując niepodważalne korzyści. Proces integracji rozwija się, stopniowo obejmując niemal wszystkie dziedziny życia społeczeństw europejskich, będące dotąd domeną jednostkowych, narodowych uprawnień.

Od zarania tego procesu podnoszona też była idea powołania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, traktowana jako ukoronowanie procesu integracji: od wspólnej polityki handlowej, społecznej, infrastrukturalnej, migracyjnej, rynku pracy, turystyki, ekologii do polityki finansowej i przemysłowej, prowadzącej do wspólnej polityki międzynarodowej bezpieczeństwa i obrony. Formalne wprowadzenie polityki obronnej Unii Europejskiej nastąpiło w ramach traktatu z Maastricht. Przy czym art. 14 traktatu o Unii Europejskiej stanowi wynik najniższego współczynnika kompromisu w tej kwestii i mówi, nieco mało klarownie, że wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa ma się zajmować „wszystkimi kwestiami związanymi z bezpieczeństwem Unii, obejmując również niezbędne kształtowanie wspólnej polityki obronnej, co może po czasie prowadzić do wspólnej obrony (*common defense*)”. Traktat wspomina również o tym, że UE może zażądać od Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) wprowadzenia w życie decyzji Unii mających charakter obronny. We wszystkich sprawach związanych z polityką obronną obowiązuje zasada jednomyślności.

WPZiB stała się teraz domeną UE, podczas gdy wcześniej należała do kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich. Konsekwencją tej zmiany był wzrost uprawnień instytucji unijnych w procesie decyzyjnym dotyczącym stosunków zewnętrznych i polityki bezpieczeństwa. Istotną zmianą był zapis traktatowy wprowadzający obowiązek ochrony integralności Unii oraz umacniania jej bezpieczeństwa we wszystkich formach. Nastąpiło wyraźne wzmocnienie kompetencji Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. Najbardziej widocznym aktem w tej dziedzinie była personifikacja WPZiB poprzez ustanowienie urzędu wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Traktat amsterdamski z 1997 r., przewiduje włączenie do kompetencji Unii Europejskiej tzw. misji petersberskich, czyli misji humanitarnych i ratunkowych w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej oraz operacji przywracania pokoju. Ponadto za jedno z istotniejszych postanowień traktatu amsterdamskiego, mające wpłynąć na poprawę skuteczności polityki II filaru, uważa się utworzenie instytucji wysokiego przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Innymi organami, które realizują wspólną politykę zagraniczną i obronną, są: Rada Europejska, Rada UE, Komisja, Parlament Europejski, urząd przewodniczącego, misje dyplomatyczne i konsularne państw członkowskich, przedstawicielstwa Komisji oraz agencje: Europejski Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem, Centrum Satelitarne oraz Europejska Agencja Obrony (EAO).

Rada Europejska jest najważniejszym organem politycznym Unii Europejskiej, który obraduje w składzie przywódców państw lub szefów rządów państw członkowskich UE. Na mocy traktatów (Maastricht, Amsterdam, Nicea) to właśnie Rada Europejska miała największe uprawnienia w zakresie koordynacji działalności trzech filarów UE. To od niej pochodzą główne impulsy dotyczące rozwoju integracji europejskiej. 26 czerwca 2002 r. w Sewilli Rada Europejska podjęła decyzję o tym, że będzie spotykać się cztery razy do roku, a w razie potrzeby także na posiedzeniach nadzwyczajnych. Początkowo, w odniesieniu do rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony oraz zdolności wojskowych, jej kompetencje miały charakter ograniczony i pozatraktatowy.

W ramach wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony powstały zatem struktury polityczno-wojskowe: Komitet ds. Polityki i Bezpieczeństwa oraz Komitet i Sztab Wojskowy. Unia tworzy siły szybkiego reagowania zdolne do rozmieszczenia w ciągu 60 dni poza granicami UE 50–60 tys. osób i utrzymania ich tam przez rok.

Państwa członkowskie UE skłaniają się do otwarcia (wartego 30 mld EUR rocznie) europejskiego rynku zbrojeń. Do tej pory rynek ten nie został zliberalizowany i podlegał wyłączeniu ze zwyczajowych reguł rynku wewnętrznego. Nowy kodeks postępowania na europejskim rynku zbrojeń – kodeks postępowania w kwestii sprzedaży sprzętu wojskowego, zyskał na posiedzeniu komitetu kierowniczego Europejskiej Agencji Obrony akceptację ministrów obrony krajów UE. Celem kodeksu jest podniesienie konkurencyjności na europejskich rynkach broni. Informacje o przetargach będą umieszczane w internecie, tak aby firmy ze wszystkich krajów uczestniczących w systemie mogły brać w nich udział. Państwa, w których ogłaszane będą przetargi, mają – zgodnie z kodeksem – traktować wszystkich ich uczestników w sposób sprawiedliwy i równy. Całość ma być monitorowana przez Unię Europejską.

Państwa członkowskie, w celu realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, oddają do dyspozycji Unii swoje zdolności cywilne i wojskowe, aby przyczynić się

do osiągnięcia celów określonych przez Radę. Mogą również przekazać je do dyspozycji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Państwa członkowskie zobowiązują się do stopniowej poprawy swoich zdolności wojskowych. Agencja do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (zwana dalej Europejską Agencją Obrony) określa wymogi operacyjne, wspiera środki ich realizacji, przyczynia się do określania i w stosownych przypadkach wprowadzania w życie wszelkich użytecznych środków wzmacniających bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony, bierze udział w określaniu europejskiej polityki w zakresie zdolności i uzbrojenia oraz wspomaga Radę w ocenie poprawy zdolności wojskowych.

W przypadku gdy jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium, pozostałe państwa członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich. Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania. Unia może użyć środków cywilnych i wojskowych, obejmujących wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów. Wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach.

WPBiO nie zmieniła się znacząco od czasu wejścia w życie traktatu z Lizbony w 2009 r. i ma ogromny potencjał rozwoju zarówno politycznego, jak i instytucjonalnego. Jak dotąd główne osiągnięcia WPBiO to konsolidacja powiązanych struktur unijnych pod egidą Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) i określenie przez Radę statutu, siedziby i zasad działania EAO, jak przewidziano w art. 45 ust. 2 TUE. Wiele możliwości dalszego rozwoju WPBiO nie zostało wykorzystanych: niektóre próby rozpoczęcia operacji nie powiodły się, jak w przypadku Libanu i Libii, a inne zostały opóźnione, jak w przypadku Mali. W rezultacie grupy bojowe UE nie zostały wysłane w rejon działań, a stała siedziba operacji UE musi dopiero zostać stworzona. Parlament podjął inicjatywę w zakresie kontrolowania stopnia zaawansowania WPBiO i analizy niepowodzeń tej polityki. Parlament wezwał Radę i państwa członkowskie do zwiększenia skuteczności tej polityki. Uznając potrzebę nadania strategicznego impulsu działaniom szefów państw i rządów w grudniu 2013 r., Rada Europejska wyznaczyła szereg celów wstępnych, które mają służyć wzmocnieniu WPBiO.

Koncepcja grup bojowych UE zapewnia WPBiO instrument wczesnego i szybkiego wojskowego reagowania kryzysowego. Grupa bojowa to zespół jednostek składający się z około 1500 (zwykle pochodzących z wielu państw) żołnierzy (minimum dla zapewnienia skuteczności operacji) zdolnych do samodzielnych działań lub kierowania początkową fazą większych operacji. Grupy bojowe UE osiągnęły gotowość do działania w styczniu 2005 r. W szczególności zaś europejskie agencje międzyrządowe poza strukturami UE, takie jak: Organizacja do spraw Współpracy w Zakresie Uzbrojenia (OCCAR), Europejska

Agencja Kosmiczna (ESA), francusko-niemiecki Instytut Saint-Louis (ISL) i Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (Eurocontrol), które już odgrywają lub mogłyby odgrywać rolę w unijnych programach dotyczących bezpieczeństwa i obrony (lub „podwójnego zastosowania”), m.in. w dziedzinach odnoszących się do przestrzeni kosmicznej, badań i rozwoju, normalizacji i certyfikacji.

## POLITYKA ZAGRANICZNA UNII EUROPEJSKIEJ

W ciągu wielu lat Unia Europejska stopniowo tworzyła własną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, dzięki czemu na arenie międzynarodowej może mówić jednym głosem i działać jednomyślnie. Działając razem, 28 państw członkowskich UE może wywierać o wiele większy wpływ na wydarzenia światowe, niż gdyby każde z tych państw działało w pojedynkę. Na wspólną politykę UE składa się:

- wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa,
- pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych, czyli pomoc humanitarna i ochrona ludności (ECHO),
- handel międzynarodowy i umowy handlowe (handel zewnętrzny).

Relacje zewnętrzne Unii Europejskiej regulowane są w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jej zadaniem jest przede wszystkim koordynowanie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej. W odróżnieniu od pozostałych polityk Unii WPZiB ma charakter międzyrządowy, a objawia się to znaczną rolą państw członkowskich w jej prowadzeniu, a także w podejmowaniu decyzji w drodze jednomyślności. Wraz z traktatem lizbońskim wprowadzono kilka nowości również w zakresie WPZiB, a mianowicie powołano do życia nowe organy, jakimi są wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Europejskie Służby Działań Zewnętrznych – unijnego korpusu dyplomatycznego. Integralnym elementem WPZiB jest wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, która zajmuje się określaniem wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej jest wynikiem procesu integracji ekonomicznej, który miał podłoże polityczne. Europa Zachodnia poszukiwać zaczęła sposobów na rozwój ekonomiczny, ale także wzmocnienie swej tożsamości politycznej<sup>5</sup>. Powstała w 1993 r., a od tamtego czasu była wzmacniana kolejnymi traktatami, w tym niedawno przyjętym traktatem z Lizbony.

Wejście w życie traktatu lizbońskiego w 2009 r. spowodowało również wzmocnienie roli Parlamentu w kwestiach związanych z WPZiB. Dzisiaj Parlament kontroluje WPZiB i wnosi wkład w jej rozwój, w szczególności poprzez wspieranie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, specjalnych przedstawicieli Unii Europejskiej (SPUE) oraz delegacji zagranicznych UE. Dzięki swoim uprawnieniom budżetowym Parlament kształtuje skalę i zakres WPZiB, a także instrumenty finansowe, z których finansowane są działania zagraniczne UE. Komitety i delegacje parlamentarne odpowiadają za utrzymywanie bliskiego kontaktu z innymi instytucjami UE, państwami członkowskimi (w szczególności parlamentami narodowymi), krajami partnerskimi, globalnymi strukturami zarządzania

<sup>5</sup> T. R. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 68.

oraz podmiotami pozarządowymi. Parlament pomaga zwiększać spójność i przejrzystość WPZiB oraz podnosić świadomość społeczeństwa na temat tej polityki. Do celów szczegółowych wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa należą:

- a) ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezawisłości i integralności Unii, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych;
- b) umacnianie bezpieczeństwa Unii we wszelkich formach;
- c) utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz aktu końcowego z Helsinek i celami karty paryskiej, w tym dotyczącymi granic zewnętrznych;
- d) popieranie współpracy międzynarodowej;
- e) rozwijanie oraz umacnianie demokracji i państwa prawnego, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>6</sup>.

Od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego trzon prawa pierwotnego Unii Europejskiej tworzą: traktat o Unii Europejskiej i traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), oba mające taką samą moc prawną, traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>7</sup>. Regulacje dotyczące działań zewnętrznych Unii zawarte są zarówno w traktacie o Unii Europejskiej (postanowienia dotyczące WPZiB), jak i w traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (regulacje dotyczące innych działań zewnętrznych, w tym klauzula solidarności oraz pewne uregulowania dotyczące uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa)<sup>8</sup>.

Na mocy traktatu o Unii Europejskiej z Lizbony system filarowy zastąpiony został jednolitym reżimem prawnym UE jako spójnej organizacji międzynarodowej. Szczególny charakter działania instytucji UE w tym zakresie polega na:

- zachowaniu zasady jednomyślności podejmowania decyzji w Radzie i Radzie Europejskiej,
- fakcie, że w ramach WPZiB nie są przyjmowane akty prawodawcze,
- fakcie, że Trybunał Sprawiedliwości nie posiada kompetencji w dziedzinie WPZiB,
- szczególnej roli wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa<sup>9</sup>.

UE odgrywa ważną rolę w rozwiązywaniu wielu kwestii o znaczeniu międzynarodowym, począwszy od monitorowania programu jądrowego Iranu oraz przywracania równowagi w Somalii i szerzej, w Rogu Afryki, po walkę z globalnym ociepleniem. Podstawą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE w rozwiązywaniu konfliktów i pogłębianiu międzynarodowego zrozumienia jest wykorzystywanie dyplomacji, w razie konieczności popartej środkami handlowymi, pomocowymi, bezpieczeństwa lub obronnymi. Od początku swego istnienia Unia Europejska angażuje się w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych na każdym etapie – od strategii zapobiegawczych po odnowę i odbudowę po

<sup>6</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyróżniańska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji, Warszawa 2008, s. 199.

<sup>7</sup> A. Łazowski, A. Łabędzka, *Wprowadzenie do traktatu z Lizbony*, Warszawa 2010, s. 11–13.

<sup>8</sup> Tamże, s. 125–135.

<sup>9</sup> A. Grzelak, *Zasada jednolitych ram instytucjonalnych*, [w:] red. J. Barcz, *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Warszawa 2009, s. 214.



kryzysie. Dysponuje przy tym znacznymi funduszami przeznaczonymi dla państw w stanie kryzysu politycznego, które przydziela w ramach programów krajowych i szczególnych instrumentów, takich jak instrument na rzecz stabilności.

Komisja dużą wagę przywiązuje do wypracowania spójnego podejścia UE do sytuacji kryzysowych, dbając o to, by instrumenty, którymi dysponuje, oraz działania w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO) wzajemnie się uzupełniały. Zarówno lokalne przedstawicielstwa, jak i lokalni partnerzy są bezpośrednio zaangażowani w cały proces. Misje w ramach EPBiO przeprowadzono dotychczas w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, Kosowie, Bośni i Hercegowinie, na okupowanych terytoriach palestyńskich, w Gwinei-Bissau, Demokratycznej Republice Konga, Sudanie/Darfurze, Czadzie, a także w Republice Środkowoafrykańskiej, Somalii, Afganistanie, Mołdawii i na Ukrainie, w Iraku, Gruzji oraz indonezyjskiej prowincji Aceh. Dotychczas katalog misji petersburskich, który obejmował wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymania pokoju oraz misje zbrojne służące zapobieganiu kryzysowemu, został uzupełniony o misje przywracania pokoju i stabilizacji po zakończeniu konfliktów<sup>10</sup>. Również w tym przypadku to Rada określa cel i zakres misji oraz ogólne warunki ich przeprowadzenia, zaś wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa czuwać ma nad koordynacją cywilnych i wojskowych aspektów ich przeprowadzenia<sup>11</sup>.

Celem tych misji jest głównie wsparcie reform policji, wymiaru sprawiedliwości i systemu celnego oraz budowanie ich potencjału. Służby te ułatwiają zawarcie porozumień kończących działania zbrojne i nadzorują ich przestrzeganie. Są istotnym elementem na drodze do zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej, uchodźców, pracowników organizacji humanitarnych oraz personelu ONZ. Ponadto misje w ramach EPBiO mogą pomagać w określonych dziedzinach, takich jak monitorowanie granic tam, gdzie to konieczne, a nawet zwalczanie piractwa. Wartość udzielanej przez Unię pomocy na rzecz rozwoju jest największa na świecie, co daje jej wyjątkowe możliwości, jeżeli chodzi o współpracę z krajami rozwijającymi się. Głównym celem polityki Unii w tej dziedzinie jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa. Przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju. Unia i państwa członkowskie zobowiązały się także szanować zobowiązania i uwzględniać cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych kompetentnych organizacji międzynarodowych. Parlament Europejski i Rada UE, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, przyjmują środki niezbędne w celu realizacji polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, które mogą dotyczyć wieloletnich programów współpracy z krajami rozwijającymi się lub programów tematycznych. UE udziela również pomocy humanitarnej. Działania te mają na celu niesienie doraźnej pomocy i opieki dla ludności w państwach trzecich, która stała się ofiarą klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka, oraz jej ochronę w celu sprostania potrzebom humanitarnym wynikającym z takich różnych sytuacji. Działania Unii i państw członkowskich wzajemnie się uzupełniają i wzmacniają. Akcje pomocy humanitarnej prowadzone są zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego oraz zasadami bezstronności, neutralności i niedyskryminacji.

<sup>10</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016, C 202, art. 43.

<sup>11</sup> Tamże.

Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają środki określające ramy prowadzenia przez Unię akcji pomocy humanitarnej. Ogromne znaczenie gospodarcze i demograficzne Unii Europejskiej stanowi o jej wadze na arenie międzynarodowej. UE jest największym partnerem handlowym na świecie, emitującym drugą co do znaczenia walutę świata – euro. Im częściej w sprawach polityki zagranicznej państwa członkowskie przemawiają jednym głosem, tym bardziej rośnie znaczenie UE.

UE współpracuje ze wszystkimi najważniejszymi partnerami na świecie – również z potęgami wschodzącymi. UE dąży do tego, aby partnerstwo opierało się na wspólnych interesach i korzyściach, by każda strona miała zarówno prawa, jak i obowiązki. UE uczestniczy regularnie w spotkaniach na szczycie ze Stanami Zjednoczonymi, Japonią, Kanadą, Rosją, Indiami i Chinami. Współpraca z tymi i innymi państwami obejmuje wiele dziedzin, takich jak:

- edukacja,
- ochrona środowiska naturalnego,
- bezpieczeństwo i obronność,
- przestępczość,
- prawa człowieka.

Wśród strategicznych dla UE relacji międzynarodowych bardzo duże znaczenie mają stosunki transatlantyckie. Na szczególną uwagę z pewnością zasługują wysuwające się na pierwszy plan partnerstwo z największą potęgą gospodarczą i militarną na świecie – Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Swoim zakresem obejmuje ono szeroki zbiór zagadnień, wśród których kluczową rolę odgrywają kwestie ekonomiczne, lecz także sprawy polityki i bezpieczeństwa.

Pomimo wielu różnic między Unią a Stanami Zjednoczonymi obaj partnerzy zdają sobie sprawę z potrzeby wzajemnej współpracy, w szczególności w obliczu globalnych wyzwań dnia dzisiejszego. Obecnie wśród celów transatlantyckiego partnerstwa wymienia się: szerzenie demokracji, rządów prawa i poszanowania praw człowieka; utrzymywanie wolnego rynku; rozwiązywanie konfliktów regionalnych; działania stabilizacyjne w państwach rozpadających się, walka z terroryzmem; przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia; stawianie czoła problemowi zmian klimatycznych oraz zapewnianie bezpieczeństwa energetycznego. W kontekście polityki zagranicznej relacje UE–USA skupiają się głównie wokół: krzewienia demokratycznych zmian w Palestynie i działań na rzecz pokojowego, bezpiecznego sąsiedztwa z Izraelem; przeciwdziałaniu nuklearnym aspiracjom Iranu przy użyciu dyplomatycznych środków; współpracy w ramach działań stabilizacyjnych na Bałkanach (w szczególności w Kosowie, poprzez włączenie się USA do operacji EULEX), w Azji Środkowej (w szczególności w Gruzji) oraz w Afganistanie; rozwijania współpracy w dziedzinie cywilnego zarządzania kryzysami.

Unia Europejska zacieśnia współpracę z grupami regionalnymi w Ameryce Łacińskiej i w Azji. Z szybko rozwijającymi się partnerami azjatyckimi UE ustanowiła tzw. zacieśnione partnerstwa, które zapewniają lepszą równowagę między gospodarczymi, politycznymi, społecznymi i kulturalnymi elementami współpracy. Poza krajami kandydującymi Unia utrzymuje bardzo bliskie stosunki z czterema innymi sąsiadami: Islandią, Liechtensteinem, Norwegią i Szwajcarią. Wszystkie te kraje są członkami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu i, jak do tej pory, nie zdecydowały się przystępować do UE. Państwa te

w dużym stopniu dostosowały się do przepisów UE dotyczących jednolitego rynku i podążają za polityką UE w innych obszarach. Wszystkie, z wyjątkiem Szwajcarii, wraz z Unią należą do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

Unia Europejska zmierza do konsolidacji stosunków ze swoimi wschodnimi i południowymi sąsiadami. Nie będąc kandydatami do członkostwa w UE, Rosja, Ukraina, Mołdawia, republiki kaukaskie i środkowoazjatyckie budują indywidualne relacje z Unią, oparte na umowach o partnerstwie i współpracy, obejmujących handel i inne sektory gospodarki, a także współdziałanie w wielu obszarach wspólnego zainteresowania.

## UNIA EUROPEJSKA JAKO PODMIOT PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

W prawie międzynarodowym podmiotem prawa międzynarodowego<sup>12</sup> jest ten, kto bezpośrednio z norm prawa międzynarodowego wywodzi swoje prawa i obowiązki. Definicja podmiotu prawa międzynarodowego nie została unormowana przez akty prawa międzynarodowego, rozpatrywana jest zatem w sferze domniemań prawnych i ducha praw.

W dużym skrócie można by powiedzieć, iż podmiotem w danym systemie prawnym jest ten, kto z faktu uczestnictwa w nim wywodzi dla siebie określone prawa i jednocześnie musi wypełniać nałożone na niego zobowiązania. Podmiotowość jest cechą przypisywaną zarówno podmiotom krajowym, jak również międzynarodowym. Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego Unii Europejskiej nadano osobowość prawną. Unia Europejska jest więc *podmiotem prawa międzynarodowego*, który w swoim własnym imieniu może negocjować i zawierać umowy międzynarodowe<sup>13</sup>.

Umowy międzynarodowe mają skutek prawny w prawie wewnętrznym EU i prawie państw członkowskich, są wynikiem zgodnej woli UE i państw trzecich albo UE i organizacji będącej osobą trzecią. W ramach tych umów określone zostały prawa i obowiązki instytucji europejskich i państw członkowskich.

Zewnętrzne kompetencje UE określone zostały w art. 216 traktatu o funkcjonowaniu UE. Dzięki nim UE może zawierać umowy międzynarodowe:

- w przypadkach określonych w traktatach ustanawiających UE,
- gdy w prawie wiążącym akcie zawarcie takiej umowy jest przewidziane,
- gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia jednego z celów UE, nawet w przypadku braku europejskich przepisów wewnętrznych,
- gdy zawarcie takiej umowy może mieć wpływ na wspólne zasady przyjęte przez UE w zakresie prawa wewnętrznego. Jeżeli więc UE przyjęła wspólne zasady wykonania danej polityki, państwa członkowskie nie mają prawa zaciągać zobowiązań z państwami trzecimi mających wpływ na te zasady.

*Podmioty prawa międzynarodowego posiadają następujące atrybuty:*

- *ius tractatum (ius contrahendii)* – zdolność zawierania umów międzynarodowych. W ramach *ius tractatum* upatruje się także zdolności uczestniczenia

<sup>12</sup> Traktat o funkcjonowaniu UE, tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Lizbony, Dz. Urz. UE 2012, C 326/47.

<sup>13</sup> *Streszczenie prawodawstwa*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs) Europa > [dostęp: 10.05.2017].

- w organizacjach międzynarodowych, jako że tworzone są one właśnie na mocy umów międzynarodowych;
- *ius legationis* – zdolność uczestniczenia w stosunkach dyplomatycznych, czyli przyjmowania (legacja bierna) i wysyłania (legacja czynna) przedstawicieli dyplomatycznych innych podmiotów;
  - *ius standi* – zdolność występowania z roszczeniami, ale też odpowiedzialność wobec prawa międzynarodowego.

Podstawowe znaczenie w zakresie wyznaczenia powyższych atrybutów miała opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 1949 r., w której stwierdzono, że organizacje międzynarodowe mają zasadniczo podmiotowość prawną, jeżeli na podstawie ich statutu można dojść do wniosku, że dla osiągnięcia swoich celów mogą zawierać umowy z państwami trzecimi (*ius contrahendi*), mają prawo korzystania z przywilejów i immunitetów (*ius legationis*) oraz posiadają zdolność do czynności prawnych (mogą podejmować czynności prawnomiędzynarodowe)<sup>14</sup>.

Pomimo że obecnie pogląd o posiadaniu przez organizacje międzynarodowe podmiotowości prawnomiędzynarodowej przeważa w nauce prawa międzynarodowego, to wciąż roztrząsany jest szereg związanych z tym kwestii prawnych. Przykładem jest tocząca się współcześnie dyskusja o zakresie podmiotowości organizacji międzynarodowych.

Zdaniem Jana Barcza punktem wyjścia jest założenie, że organizacja ma podmiotowość prawnomiędzynarodową w zakresie przyznanym w umowie międzynarodowej (statucie) przez państwa założycielskie (członkowskie). W takim ujęciu jest to podmiotowość pochodna (wtórna)<sup>15</sup>.

Według klasycznego w nauce polskiego prawa międzynarodowego ujęcia prezentowanego w latach 60. ubiegłego wieku przez Alfonsa Klafkowskiego: „pojęcie podmiotu prawa obejmuje dwa składniki: zdolność prawną, czyli zdolność do tego, żeby być podmiotem praw i obowiązków, i zdolność do działania, czyli zdolność do wykonywania samodzielnie określonych czynności ze skutkiem prawnym”<sup>16</sup>.

Wymienia się trzy źródła prawa Unii Europejskiej: źródła pierwotne, źródła wtórne i źródła pomocnicze.

Źródła pierwotne wynikają głównie z traktatów założycielskich: traktatu o UE i traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Traktaty te ustalają podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi i ustanawiają władzę instytucji unijnych. W ten sposób wyznaczają prawne ramy realizacji polityk europejskich przez instytucje UE. Ponadto prawo pierwotne obejmuje także:

- traktaty zmieniające UE,
- protokoły załączone do traktatów założycielskich i traktatów zmieniających,
- traktaty akcesyjne państw członkowskich UE.

Źródła prawa wtórnego – na te źródła składają się akty jednostronne i akty umowne. Akty jednostronne dzielimy na dwie kategorie:

<sup>14</sup> J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 27.

<sup>15</sup> Autor wg definicji zakłada, iż podmiotowość prawnomiędzynarodowa jest zdolnością do nabywania praw i zaciągania zobowiązań międzynarodowych.

<sup>16</sup> A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966, s. 59.

- wymienione w art. 288 traktatu o funkcjonowaniu UE: rozporządzenie, dyrektywa, decyzja, opinie i zalecenia,
- niewymienione w art. 288 traktatu o funkcjonowaniu UE: komunikaty, zalecenia oraz białe i zielone księgi.

Akty umowne obejmują:

- umowy międzynarodowe zawarte między UE a krajami lub organizacjami trzecimi,
- umowy między państwami członkowskimi,
- umowy międzyinstytucjonalne, tzn. zawarte między instytucjami UE.

Prawo międzynarodowe jest dla Trybunału Sprawiedliwości źródłem inspiracji przy opracowywaniu orzecznictwa, wzoruje się na nim, powołując się na prawo pisane, obyczaj i praktykę.

Umowy międzynarodowe zawierane przez UE nie należą do aktów prawa pierwotnego ani aktów prawa pochodnego. Jednak muszą być one zgodne z postanowieniami traktatów. Procedura dotycząca zawierania umów międzynarodowych przez Unię Europejską jest wyodrębniona w sposób szczególny w traktacie o funkcjonowaniu UE (art. 216–218 włącznie), tzn. uregulowana jest w oddzielnym rozdziale, który nie ma powiązania z aktami prawnymi stanowionymi przez organy Unii Europejskiej.

Umowy międzynarodowe są „narzędziem”, dzięki któremu realizowane są cele Unii zawarte w TUE. Prawo do zawierania umów międzynarodowych przez Unię Europejską wskazuje na to, jak Unia Europejska jest „otwarta” na współpracę z innymi podmiotami prawa międzynarodowego.

## PODSUMOWANIE

Reasumując można stwierdzić, iż fundamentalnym elementem, dzięki któremu uznaje się organizacje międzynarodowe za podmioty prawa międzynarodowego, jest podmiotowość prawnomiędzynarodowa.

Traktat o Unii Europejskiej nie stanowi *expressis verbis*, iż UE posiada osobowość prawną. Tezy, że Unia Europejska jest podmiotem prawa międzynarodowego, udowadniają przepisy traktatu o UE oraz traktatu o funkcjonowaniu UE:

- art. 3 ust. 2 TfUE – przyznanie Unii Europejskiej wyłącznej kompetencji do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii,
- art. 220 TfUE – określający formę współpracy międzynarodowej UE z Organizacją Narodów Zjednoczonych oraz jej organami wyspecjalizowanymi, Radą Europy, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz innymi organizacjami międzynarodowymi,
- art. 18 ust. 2 TUE – wymieniony przepis stanowi o kompetencji wysokiego przedstawiciela, który prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii,
- art. 32 TUE – przepis omawia instytucje współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz stanowi o obowiązkowej współpracy misji dyplomatycznych państw członkowskich i delegatur Unii w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych.

Wyżej wymienione przepisy są przykładami, gdzie odnajdujemy elementy charakterystyczne dla podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Zatem można stwierdzić, iż Unia Europejska jest podmiotem prawa międzynarodowego.

## BIBLIOGRAFIA

1. Aleksandrowicz T. R., *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
2. Barcz J., Górka M., Wyrozumalska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji, Warszawa 2008.
3. Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
4. Borchardt K. D., *ABC prawa wspólnotowego*, Warszawa 1999.
5. Grzelak A., *Zasada jednolitych ram instytucjonalnych*, [w:] red. J. Barcz, *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Warszawa 2009.
6. Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E. (red.), *Unia Europejska*, t. 1, Warszawa 2004.
7. Klafkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966.
8. Łazowski A., Łabędzka A., *Wprowadzenie do traktatu z Lizbony*, Warszawa 2010.
9. Popowicz K., *Podstawy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1998.
10. Traktat o funkcjonowaniu UE, tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Lizbony, Dz.Urz. UE 2012, C 326/47.
11. Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2016, C 202.

**dr Piotr LIZAKOWSKI**

Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni

**dr Dariusz SKALSKI**

Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku

**dr Sławomir Stanisław DĘBSKI**

Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

**mgr Patryk GABRIEL**

Starostwo Powiatowe w Starogardzie Gdańskim

**mgr Rafał GLAZIK**

Polska Unia Mobilności Aktywnej w Gdańsku

## ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI UNIJNYMI W LATACH 2007–2013 NA POZIOMIE WOJEWÓDZKIM. WYBRANE ASPEKTY

**ABSTRACT** Project Management EU in Years 2007–2013 on the Provincial Level. Selected Aspects

Poland has been a member of the European Union since May 2004. Thanks to this, it now has thirteen years of political, social and economic experience in a wider range, not only national but also transnational. However, what is most important is the opportunity to participate in the Structural Funds. They are, in particular the European Social Fund and the European Regional Development Fund, changing the reality of the country, but above all the landscape and community of the regions. The benefits of the Structural Funds are great because they have helped to establish close co-operation between the scientific world and the business world, making companies the precursor of change and allowing them to compete with global business.

**Keywords:** EU funds, financial security, regional development, funding institutions, quality of life

**ABSTRAKT** Polska jest członkiem Unii Europejskiej od maja 2004 r. Dzięki temu dzisiaj posiada trzynastoletnie doświadczenie polityczne, społeczne i gospodarcze w szerszym za-

kresie, nie tylko krajowym, ale również ponadnarodowym. Jednak to, co najważniejsze, to możliwość partycypowania w funduszach strukturalnych. To one, zwłaszcza Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, zmieniły rzeczywistość kraju i przede wszystkim krajobraz oraz społeczność regionów. Korzyści płynące z funduszy strukturalnych są duże, ponieważ to one pomogły w nawiązaniu ścisłej współpracy świata nauki ze światem biznesu, czyniąc przedsiębiorstwa prekursorem zmian i pozwalając im konkurować ze światowym biznesem.

**Słowa kluczowe:** fundusze unijne, bezpieczeństwo finansowe, rozwój regionalny, instytucje finansujące, jakość życia

## ISTOTA, CELE I ZADANIA FUNDUSZY UNIJNYCH

Fundusze unijne to środki finansowe Unii Europejskiej, gromadzone przez państwa członkowskie i przekazywane do wspólnego budżetu. Każdy z krajów członkowskich jest zobowiązany do zasilania budżetu UE, choć duża część tych przychodów uzależniona jest od poziomu gospodarczego poszczególnych państw. Oznacza to, że państwa bogatsze wpłacają więcej niż kraje biedniejsze i mimo to nie otrzymują więcej dotacji unijnych.

Unia Europejska prowadzi spójną politykę w celu systematycznego rozwoju poszczególnych regionów oraz wzrostu gospodarczego. W strukturze wdrażania projektów unijnych istnieje jasny podział ról administracji samorządowej (tj. urzędów marszałkowskich) i rządowej (urzędów wojewódzkich). W ten sposób selekcja projektów, czyli przyjmowanie wniosków aplikacyjnych, ocena formalna, merytoryczna i techniczna, rekomendacja i ostateczny wybór, znajduje się w gestii samorządu województwa, natomiast wdrażanie i monitoring leżą już po stronie administracji rządowej. Tak więc na system organizacyjny funduszy europejskich składają się trzy główne poziomy, takie jak koordynacja, zarządzanie i wdrażanie. Na każdym z tych poziomów działają inne instytucje, są to: instytucja koordynująca i monitorująca na etapie koordynacji i monitoringu, instytucja zarządzająca na etapie zarządzania oraz instytucja pośrednicząca i wdrażająca na etapie wdrażania. Dodatkowo na ostatnim etapie uczestniczy także instytucja certyfikująca i instytucje audytowe<sup>1</sup>.

W latach 2014–2020, na bazie doświadczeń z lat 2007–2013, utworzono w Polsce 16 programów regionalnych, które finansuje budżet Komisji Europejskiej łączną kwotą 31,2 mld EUR, a które zarządzane są na poziomie poszczególnych regionów. Dostępne środki służą zmniejszeniu dysproporcji w rozwoju regionów należących do Unii Europejskiej. Regionalne programy operacyjne były negocjowane bezpośrednio pomiędzy władzami województwa a Komisją Europejską oraz poddane szerokim konsultacjom społecznym. W efekcie powstały programy skrojone specjalnie pod kątem specyficznych potrzeb. Za realizację programu odpowiada zarząd województwa jako instytucja zarządzająca, a zadania wykonują Wydziały urzędu marszałkowskiego: rozwoju regionalnego, europejskiego funduszu rozwoju regionalnego oraz europejskiego funduszu społecznego. Ponadto we wdrażanie zaangażowane są: centra przedsiębiorczości, a także wojewódzkie urzędy pracy.

<sup>1</sup> J. Skrzypek, *Projekty współfinansowane ze środków UE*, Warszawa 2008.



Regionalny program dla województwa finansowany jest z dwóch źródeł: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Dofinansowaniu ze środków unijnych towarzyszyć może dofinansowanie pochodzące z budżetu państwa lub budżetu samorządu województwa. W trakcie realizacji programu zaangażowane zostają dodatkowo środki wnoszone przez podmioty realizujące projekty. Udział poszczególnych źródeł finansowania w programie dla województwa przedstawia się następująco:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego: 61%,
- Europejski Fundusz Społeczny: 24%,
- wkład krajowy z budżetu państwa: 15%.

W zależności od źródła finansowania, rodzaju podmiotu korzystającego ze wsparcia oraz specyfiki projektu różna jest jego struktura finansowania. Pierwsza podstawowa zasada mówi, że dofinansowane mogą być jedynie tzw. koszty kwalifikowane. Katalog takich kosztów określony jest dla każdego programu i typu projektu. Jeżeli pojawi się potrzeba zrealizowania działań, które nie znalazły się na liście kosztów kwalifikowanych, należy sfinansować je ze środków własnych. W większości projektów objętych unijnym wsparciem wymagane jest, aby ich realizatorzy partycypowali w kosztach realizacji, wnosząc tzw. wkład własny. Zasada ta dotyczy głównie projektów inwestycyjnych, w znacznie mniejszym stopniu przedsięwzięć miękkich, polegających na realizacji usług wspierających grupy społeczne wymagające pomocy, np. na rynku pracy. Minimalny poziom wkładu własnego określany jest dla każdego rodzaju wsparcia i jest uzależniony od przepisów unijnych, dotyczących np. pomocy publicznej. Beneficjenci otrzymują dofinansowanie w formie refundacji (wyplacane wsparcie stanowi zwrot całości lub części wydatków rzeczywiście poniesionych przez beneficjenta i sfinansowanych z jego własnych środków) lub w formie zaliczki wyplacanej na poczet planowanych wydatków. Jednak ostateczne rozliczenie dokonywane jest na podstawie dokumentów wskazujących na faktycznie i prawidłowo poniesione wydatki.

W województwie funkcjonuje podział na instytucje finansujące samorządowe podlegające marszałkowi oraz podlegające wojewodzie. Zdecydowanie większymi funduszami i możliwościami dysponuje marszałek województwa.

Podmiotami biorącymi udział w procesie wdrażania instrumentów finansowych (IF) są:

- a) IZ w zakresie EFRR,
- b) IP w zakresie EFS,
- c) menadżer funduszu funduszy,
- d) pośrednicy finansowi.

Przy wdrażaniu IF IZ może ustanowić ciało doradcze, tzw. komitet doradczy, w skład którego wchodzić mogą eksperci zewnętrzni, przedstawiciele IZ, IP oraz FF.

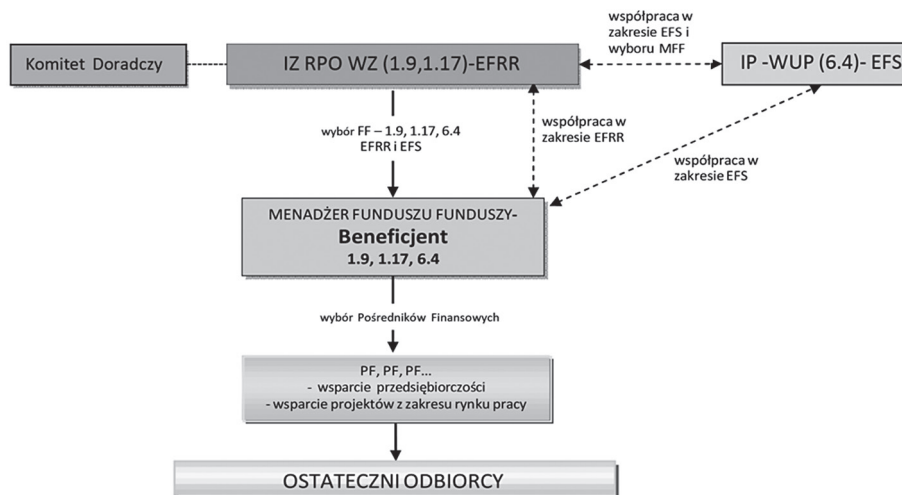
Podmioty, o których mowa w ust. 2 c) i d) powyżej, którym powierzono zadania wdrożeniowe IF, otwierają rachunki powiernicze w swoim imieniu oraz w imieniu IZ/IP lub ustanawiają instrument finansowy jako oddzielny blok finansowy w ramach swej instytucji finansowej.

W przypadku oddzielnego bloku finansowego księgowo rozdzielność jest ustanawiana między zasobami programu zainwestowanymi w dany IF a innymi zasobami dostępnymi w danej instytucji finansowej.

Rysunek 1. Przykładowe fundusze i działania marszałka województwa

**Model wdrażania Instrumentów Finansowych**

W ramach RPO WZ IF wdrażane są w oparciu o art. 38 ust. 4 lit. b) oraz ust. 5 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013, zgodnie ze schematem nr 1 poniżej.

**Schemat nr 1.** Model wdrażania IF w ramach RPO WZ 2014-2020

Źródło: Opracowanie własne

Aktywa przechowywane na rachunkach powierniczych oraz oddzielne bloki finansowe zarządzane są zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami i właściwymi zasadami ostrożności, charakteryzując się jednocześnie odpowiednią płynnością.

## WYBÓR PROJEKTU I PODMIOTÓW WDRAŻAJĄCYCH INSTRUMENTY FINANSOWE

W odniesieniu do IF wybór projektu do dofinansowania ze środków RPO WZ organizowany jest i przeprowadzany przez IZ, we współpracy z IP, i odbywa się wg wybranego trybu i na zasadach określonych w rozdziale 13 ustawy wdrożeniowej i zgodnie z zapisami wytycznych w sprawie wyboru.

Wybór projektu, o którym mowa w pkt. 1, implikuje jednocześnie wybór podmiotu wdrażającego FF.

Projekt podlega ocenie pod względem spełnienia kryteriów wyboru podmiotu wdrażającego FF, zatwierdzonych przez komitet monitorujący, zgodnych z warunkami określonymi w art. 125 ust. 3 lit. a rozporządzenia ogólnego 1303/2013

Zgodnie z art. 38 ust. 5 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 wybór PF zaangażowanych w realizację IF odbywa się na podstawie otwartych, przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminujących procedur, niedopuszczających do konfliktu interesów,

zapewniając zgodność z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności Ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup>.

Dokonując wyboru podmiotów, o których mowa w pkt. 2 i 4 powyżej, IZ/IP zapewnia, aby spełniały one minimalne wymogi i kryteria wskazane w art. 7 rozporządzenia delegowanego nr 480/2014.

## ZAWIERANIE UMÓW NA POSZCZEGÓLNYCH POZIOMACH WDRAŻANIA IF

Zgodnie z art. 38 ust. 7 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013, zasady i warunki dotyczące wkładów do IF, wraz ze szczegółowymi założeniami biznesowymi, ustanawiane są w umowach zawieranych na następujących poziomach:

- a) IZ–IP–FF,
- b) FF–PF.

IZ oraz IP podpisują trójstronną umowę o finansowaniu z podmiotem wdrażającym fundusz funduszy wyłonionym w określonym przez IZ/IP trybie w odniesieniu do wyboru projektu, o którym mowa w pkt. 1 podrozdział 4.2.

Wyłoniony przez IZ, we współpracy z IP, podmiot wdrażający fundusz funduszy zawiera umowy inwestycyjne z pośrednikami finansowymi wyłonionymi zgodnie z zapisami pkt. 4 podrozdział 4.2

Umowy, o których mowa w pkt. 1 ust. a) i b) powyżej, zawierają minimum elementy wskazane w załączniku nr IV do rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 i podlegają uprzedniemu zatwierdzeniu przez IZ oraz IP w zakresie EFS.

Stronami umów są beneficjenci i marszałek województwa.

## FUNDUSZE I DZIAŁANIA POD KIERUNKIEM WOJEWODY

Zadania związane z zawieraniem umów, rozliczaniem, kontrolą i monitorowaniem realizacji projektów w regionie wykonuje także instytucja pośrednicząca w zarządzaniu komponentem wojewódzkim ZPORR. Rolę tę pełni wojewoda przy pomocy wybranych jednostek organizacyjnych urzędu, do których należą m.in.: wydział zarządzania funduszami europejskimi, wydział finansów i budżetu oraz zespół audytu wewnętrznego; w skład wydziału zarządzania funduszami europejskimi wchodzi oddziały: oddział certyfikacji, kontroli, systemu, kontroli i rozliczeń projektów.

Do zakresu działania oddziału certyfikacji należy m.in.: weryfikacja wydatków dla RPO W wykazanych przez instytucję zarządzającą RPO W (IZ RPO W) w deklaracji wydatków oraz wniosku o płatność w celu przygotowania deklaracji wydatków do instytucji certyfikującej (IC); wnioskowanie o blokowanie procesu certyfikacji w ramach RPO W; gromadzenie, analiza i uwzględnianie w procesie certyfikacji prognoz płatności, sprawozdań z realizacji RPO W otrzymywanych od IZ RPO W. Obowiązkiem oddziału jest także monitorowanie postępu realizacji RPO W., gromadzenie informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004, Nr 19, poz. 177.

w zakresie wydatków w ramach RPO, przekazywanie do IC informacji o nieprawidłowościach, analiza wyników kontroli i audytów przeprowadzanych w IZ RPO W oraz instytucji pośredniczącej II stopnia (IP II), jak i analiza zgodności dokumentów horyzontalnych oraz wewnętrznych w zakresie zadań realizowanych przez oddział certyfikacji. Ważnym elementem jest także udział w kontrolach przeprowadzanych przez oddział kontroli w IZ RPO W i w IP II oraz opiniowanie instrukcji wykonawczej, zmian do instrukcji wykonawczej IZ RPO W oraz zaktualizowanego opisu systemu zarządzania i kontroli RPO W<sup>3</sup>.

Oddział kontroli zajmuje się natomiast sporządzaniem rocznego planu kontroli, przeprowadzaniem (we współpracy z pozostałymi pracownikami wydziału) kontroli w IZ RPO W lub w instytucjach jej podległych oraz kontroli prawidłowości wydatków w ramach RPO W. Do zakresu zadań wchodzi również sporządzanie raportów z kontroli, monitorowanie wykonania zaleceń pokontrolnych, przeprowadzanie oceny warunków certyfikacji w procesie weryfikacji poświadczenia od IZ do IC, analiza wyników kontroli prowadzonych przez IZ RPO W oraz wyników kontroli i audytów prowadzonych przez IA, NIK i inne uprawnione instytucje w ramach RPO W. Oddział kontroli zajmuje się obsługą Krajowego Systemu Informatycznego KSI (SIMIK 07-13), przechowywaniem dokumentów związanych z kontrolami i przygotowaniem ich do archiwizacji. Do kontroli należy także opiniowanie instrukcji wykonawczej, zmian do instrukcji wykonawczej IZ RPO W oraz zaktualizowanego opisu systemu zarządzania i kontroli RPO W.

W urzędzie wojewódzkim istnieje także oddział systemu. W skład jego kompetencji wchodzi planowanie wydatków wydziału w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013, sporządzanie prognoz i sprawozdań dotyczących realizacji wydatków, gromadzenie i analiza informacji i dokumentów dotyczących systemu zarządzania i kontroli w ramach RPO WM, w tym m.in.:

- a) analiza wyników kontroli i audytów przeprowadzanych w ramach RPO W;
- b) analiza informacji miesięcznych od IZ z realizacji RPO W;
- c) monitorowanie aktualizacji wytycznych MRR i zmian w przepisach KE;
- d) obsługa Krajowego Systemu Informatycznego KSI (SIMIK 07-13).

Do zadań oddziału należy także sporządzanie i aktualizowanie *analizy ryzyka* oraz *rocznego planu działania UW* (RPD UW) w obszarze dotyczącym pionu IPOC, monitorowanie realizacji RPD UW, przechowywanie dokumentów związanych z zadaniami realizowanymi przez oddział systemu i przygotowanie ich do archiwizacji.

Oddział kontroli i rozliczania funduszy strukturalnych zajmuje się kontrolą trwałości projektów realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego pod kątem modyfikacji projektu powodującej uzyskanie nieuzasadnionych korzyści przez beneficjenta, monitorowaniem potencjalnych zagrożeń w realizowanych projektach, w tym: weryfikacja kwalifikowalności VAT.

Do zadań urzędu wojewódzkiego należy także odzyskiwanie środków nienależnie wypłaconych, kontrola wykonania przez beneficjentów zaleceń dotyczących błędów i nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli przeprowadzonych zgodnie z art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001<sup>4</sup>, prowadzenie rozliczeń finansowych z instytucją

<sup>3</sup> Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, <http://www.gdansk.uw.gov.pl> [dostęp: 10.05.2017].

<sup>4</sup> *Stan wdrażania RPO WP 2007–2013*, Departament Programów Regionalnych, <http://dpr.pomorskie.eu/pl> [dostęp: 10.05.2017].

zarządzającą i instytucją płatniczą oraz zbieranie informacji o zaistniałych nieprawidłowościach w realizacji projektów i przekazywanie ich na bieżąco do oddziału monitoringu, raportowania i polityki regionalnej.

Zadania wydziału:

- weryfikacja poświadczeń i deklaracji wydatków oraz wniosków o płatność otrzymanych od instytucji zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Mazowieckiego (RPO W),
- wnioskowanie do instytucji certyfikującej o wstrzymanie procesu certyfikacji w stosunku do RPO W,
- weryfikacja ewidencji kwot podlegających procedurze odzyskiwania i kwot wycofanych,
- monitorowanie postępu realizacji RPO W,
- sporządzanie rocznego planu kontroli IPOC,
- przeprowadzanie kontroli w instytucji zarządzającej RPO W – sporządzanie informacji pokontrolnych oraz monitorowanie wykonania zaleceń,
- obsługa uczestnictwa przedstawiciela instytucji pośredniczącej w certyfikacji w Komitecie monitorującym dla RPO W,
- przygotowywanie, realizacja i rozliczanie projektów w ramach Programu Pomoc Techniczna 2007–2013,
- realizacja zadań związanych z obsługą funduszy przedakcesyjnych PHARE,
- prowadzenie spraw wynikających z polityki regionalnej państwa w województwie mazowieckim, w tym współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju regionalnego.

W celu zapewnienia maksymalnej sprawności systemu realizacji Narodowej Strategii Spójności certyfikacja płatności wobec Komisji Europejskiej dokonywana jest przez działającą w strukturze ministerstwa właściwego do spraw rozwoju regionalnego instytucję certyfikującą, funkcjonalnie niezależną od instytucji zarządzającej<sup>5</sup>. W przypadku regionalnych programów operacyjnych instytucja certyfikująca delegowała na podstawie zawartego porozumienia część funkcji związanych z certyfikacją do urzędów wojewódzkich instytucji pośredniczącej w certyfikacji. Zadanie to realizuje głównie poprzez:

- poświadczanie wydatków wykazanych przez instytucję zarządzającą RPO w deklaracji wydatków dla RPO oraz wniosku o płatność okresową/koncową,
- przekazywanie poświadczonej deklaracji wydatków do departamentu instytucji certyfikującej w ministerstwie rozwoju regionalnego (IC),
- prowadzenie w imieniu IC kontroli polegającej na sprawdzeniu funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli w instytucji zarządzającej RPO WK-P oraz stosowania procedur zawartych w instrukcji wykonawczej, w tym poprawności sporządzania dokumentów dotyczących zadeklarowanych do Komisji Europejskiej wydatków,
- gromadzenie i analizowanie wyników kontroli wydatkowania środków z UE i współfinansowania krajowego, w tym kontroli i audytów przeprowadzanych przez instytucję zarządzającą RPO WK-P, instytucję audytową, NIK i inne uprawnione podmioty, w szczególności w zakresie wykrytych nieprawidłowości oraz podjętych środków naprawczych,

<sup>5</sup> A. Jankowska, R. Knopik, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

- prowadzenie ewidencji kont podlegających procedurze odzyskania,
- monitorowanie postępu w realizacji RPO,
- monitorowanie zasady  $n+3/n+2$  dla RPO.

Certyfikacja prawidłowości wydatków poniesionych w ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych w latach 2007–2015 jest jednym z podstawowych zadań ministra rozwoju regionalnego. Zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 7 Ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>6</sup>, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego certyfikuje Komisji Europejskiej prawidłowość poniesienia wydatków w ramach programów operacyjnych. System certyfikacji ma za zadanie zapewnić, że wydatki dokonywane w ramach programów operacyjnych są zgodne z prawem Unii Europejskiej i spełniają wymagania Komisji Europejskiej. W ministerstwie rozwoju regionalnego funkcjonuje instytucja certyfikująca – departament odpowiedzialny za certyfikację wydatków ponoszonych w ramach funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Instytucja certyfikująca w zakresie realizowanych zadań jest komórką niezależną od komórek wykonujących zadania instytucji zarządzających.

Ważnym ogniwem tego systemu dla regionalnych programów operacyjnych jest wojewoda. W ramach regionalnych programów operacyjnych instytucja certyfikująca deleguje część swoich zadań do urzędów wojewódzkich pełniących rolę instytucji pośredniczących w certyfikacji, przy zachowaniu przez instytucję certyfikującą w ministerstwie rozwoju regionalnego odpowiedzialności za delegowane zadania. Powierzenie wykonywania części zadań instytucji certyfikującej następuje poprzez zawarcie przez nią w MRR pisemnych porozumień z poszczególnymi wojewodami, które określają zakres powierzanych zadań oraz obowiązki instytucji, do których zadania są delegowane. Porozumienia takiej treści zostały zawarte w połowie 2007 r.

## PROGRAM WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ

Do zadań z zakresu realizacji projektów unijnych należy także kontrola przy Programie Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk 2007–2013<sup>7</sup>. Każde państwo członkowskie uczestniczące w Programie Południowy Bałtyk wyznacza kontrolerów odpowiedzialnych za weryfikację zgodności z prawem i prawidłowości wydatków zadeklarowanych przez partnerów projektu. Instytucja zarządzająca powierzyła wojewodzie zadania w zakresie kontroli I stopnia w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk 2007–2013.

Regulacje prawne związane z systemem wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego oraz Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk 2007–2013:

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie Rady (WE) Nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 r. z późniejszymi zmianami),

<sup>6</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006, Nr 227, poz. 1658.

<sup>7</sup> Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, dz. cyt.

- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 r. z późniejszymi zmianami),
- Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) Nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. UE L 371 z dnia 27 grudnia 2006 r. z późniejszymi zmianami),
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 84, poz. 712 z późniejszymi zmianami),
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. Urz. Nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami) oraz akty wykonawcze do tej ustawy,
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 (NSRO 2007–2013) wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (Narodowa Strategia Spójności), dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r. i zatwierdzony decyzją KE z dnia 7 maja 2007 r.,
- Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013, CCI2007PL161PO015, dokument przyjęty decyzją Komisji Europejskiej Nr K(2007)4209 z dnia 4 września 2007 r., a następnie zmieniony decyzją Nr K(2010)6061 z dnia 3 września 2010 r. oraz decyzją nr K(2011)8615 z dnia 28 listopada 2011 r.,
- Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk 2007–2013, dokument zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 20 grudnia 2007 r.,
- Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego wydawane na mocy art. 35 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- Porozumienie w sprawie przekazania zadań z zakresu certyfikacji prawidłowości poniesienia wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego oraz przeprowadzania kontroli u kontrolera I stopnia w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, zawarte pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego a Wojewodą Pomorskim,
- Porozumienie w sprawie ustanowienia Wojewody Pomorskiego Kontrolerem, o którym mowa w art. 16 Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r.<sup>8</sup>

## PODSUMOWANIE

Urząd wojewódzki pełni specyficzną rolę w realizacji projektów unijnych. W poszczególnych zadaniach pełni rolę kontrolującą i certyfikującą. Zadaniem tymi zajmują się wyodrębnione do tego wydziały. Tak więc na mocy porozumienia ministra rozwoju regionalnego

<sup>8</sup> Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, dz. cyt.

z wojewodą wydział certyfikacji i funduszy europejskich pełni funkcję instytucji pośredniczącej w certyfikacji.

Środki unijne to nowa jakość, nowe umiejętności, nowe szanse dla regionu i kraju oraz każdego z jego mieszkańców, bowiem ich celem przewodnim jest wzrost spójności społecznej. Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego są pomostem pomiędzy wszystkimi grupami społecznymi, pomiędzy najmłodszymi, młodzieżą, pracownikami, przedsiębiorcami a osobami potrzebującymi największej pomocy, pomiędzy mieszkańcami wszystkich regionów w Polsce a regionami innych krajów członkowskich.

## BIBLIOGRAFIA

1. Jankowska A., Knopik R., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
2. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, <http://www.gdansk.uw.gov.pl>.
3. Skrzypek J., *Projekty współfinansowane ze środków UE*, Warszawa 2008.
4. *Stan wdrażania RPO WP 2007–2013*, Departament Programów Regionalnych, <http://dpr.pomorskie.eu/pl>.
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004, Nr 19, poz. 177.
6. Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006, Nr 227, poz. 1658.



dr Agnieszka SAŁEK-IMIŃSKA

Instytut Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Pomorska w Słupsku

## EKONOMICZNE NARZĘDZIA ZARZĄDZANIA PRZEDSIĘBIORSTWEM W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO

**ABSTRACT** In order to reduce the negative impact on the environment, thereby the prevention of the ecological security threats, some various economic management tools are used. The aim of this article is a comparative analysis of these tools in relation to the environmental management system based on the requirements of ISO 14001 and the European EMAS program. They are only part of the problem of the environmental management system among numerous global actions for the concept of sustainable development and simultaneous ecological safety. The comparison is not clear-cut, the implementation of which is more deliberate and beneficial to the company and the natural environment, but it emphasizes their significant role in the prevention of the environmental threats in the modern world.

**Keywords:** ecological security, economic management tools, environmental management system, ISO 14001, EMAS

**ABSTRAKT** W celu ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko, a tym samym zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa ekologicznego, wykorzystuje się różnorodne ekonomiczne narzędzia zarządzania przedsiębiorstwem. Celem artykułu jest analiza porównawcza tych narzędzi w odniesieniu do systemu zarządzania środowiskowego opartego na wymaganiach normy ISO 14001 oraz europejskiego programu EMAS. Stanowią one jedynie element problematyki systemu zarządzania środowiskowego wśród licznych, światowych działań na rzecz koncepcji zrównoważonego rozwoju, a tym samym bezpieczeństwa ekologicznego. Z przeprowadzonego porównania nie wynika jednoznacznie, wdrażanie którego z systemów jest bardziej celowe i korzystne dla przedsiębiorstwa oraz środowiska naturalnego, ale podkreśla ono ich znaczącą rolę w zapobieganiu zagrożeniom bezpieczeństwa ekologicznego we współczesnym świecie.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo ekologiczne, ekonomiczne narzędzia zarządzania, system zarządzania środowiskowego, ISO 14001, EMAS

## WSTĘP

Bezpieczeństwo ekologiczne zalicza się dziś do składowych bezpieczeństwa narodowego obok bezpieczeństwa gospodarczego, ekonomicznego, społecznego czy militarnego. Choć jest to zagadnienie, które ma odniesienie do zapisów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednak nie zostało jednoznacznie i precyzyjnie zdefiniowane w odpowiednim akcie prawnym w Polsce. Stanowi bardzo ważną podstawę wielu sfer działalności człowieka, w tym także prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Stąd w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko, a tym samym zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa ekologicznego wykorzystuje się różnorodne ekonomiczne narzędzia zarządzania przedsiębiorstwem. Celem artykułu jest analiza porównawcza tych narzędzi w odniesieniu do systemu zarządzania środowiskowego opartego na wymaganiach normy ISO 14001 oraz europejskiego programu EMAS.

## ISTOTA I KRYTERIA DEFINIOWANIA BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO

Termin „bezpieczeństwo” odnosi się do zbioru warunków chroniących przed zagrożeniem. *Słownik języka polskiego* definiuje to pojęcie jako stan niezagrożenia, spokoju, pewności<sup>1</sup>. Jest to pojęcie powszechnie używane, ale często upatruje się w nim wieloznaczności. Literatura przedmiotu podkreśla dwa aspekty bezpieczeństwa dotyczące zarówno braku zagrożenia, jak i ochrony przed zagrożeniami. Problem z tak zdefiniowanymi pojęciami bezpieczeństwa polega na tym, że obie cechy pochodzą z dwóch różnych obszarów znaczeniowych. Pierwszy dotyczy stanu czy odczuć subiektywnych, drugi zaś działania czy czynników obiektywnych. Bezpieczeństwo jest niewątpliwie wartością samą w sobie, ale postrzega się je zwłaszcza w warunkach jego zagrożenia, czyli definiowane jest przez pojawiające się ryzyko oraz wiąże się z innymi obszarami gospodarki narodowej, co prezentuje rysunek 1.

Według Waldemara Kitlera bezpieczeństwo to „najważniejsza wartość, potrzeba narodowa i priorytetowy cel działania państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki gwarantujące trwałość, wolny od zakłóceń byt i rozwój narodowy (państwa), ochronę i obronę państwa jako instytucji politycznej oraz ochronę jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w wartości podlegające szczególnej ochronie”<sup>2</sup>. Zatem bezpieczeństwo dotyczy także kwestii zabezpieczenia zasobów naturalnych przed wyczerpaniem i degradacją, co podkreśla rolę czynników środowiskowych w jego kształtowaniu.

Różnorodność środowiska, jak i jego zasobność stanowią we współczesnej rzeczywistości gospodarczej coraz istotniejszy element polityki na każdym poziomie jej tworzenia. W związku z tym mówi się o problemie zagrożeń ekologicznych. Wiążą się one z funkcjonowaniem żywej przyrody oraz warunków życia człowieka w środowisku i trwałego

<sup>1</sup> *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1978, s. 147.

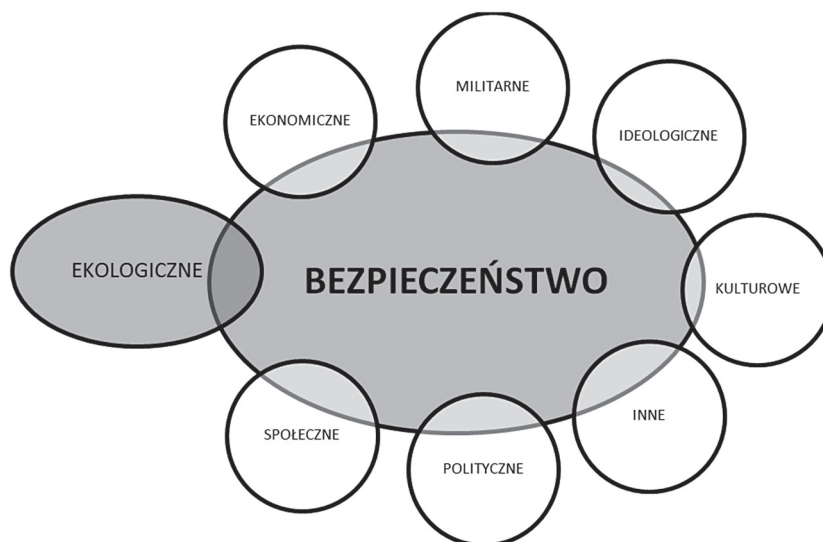
<sup>2</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe: podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemy. Towarzystwo Wiedzy Obronnej” 2010, nr 1, s. 25.

rozwoju społeczeństwa<sup>3</sup>. Zagrożenia ekologiczne są to zdarzenia, w których istnieje możliwość wystąpienia trwałego (nieodwracalnego w sposób naturalny) uszkodzenia lub zniszczenia dużego obszaru środowiska przyrodniczego, wpływającego negatywnie (pośrednio lub bezpośrednio) na zdrowie lub życie ludzi. Zdaniem Dominika Senczyka mogą one obejmować następujące zdarzenia:

- niekontrolowaną eksploatację zasobów naturalnych,
- masowe zanieczyszczenie wody, powietrza, gleby,
- brak gospodarki odpadami komunalnymi, przemysłowymi, nuklearnymi,
- stosowanie niebezpiecznych technologii przemysłowych,
- katastrofy naturalne i przemysłowe,
- naruszenie stosunków wodnych w środowisku,
- chaotyczną urbanizację,
- próby nuklearne i testy nowych typów broni.

Należy tu podkreślić, iż stan środowiska i jego zagrożenia bezpośrednio rzutują na bezpieczeństwo ekologiczne, które w dalszej części artykułu zostanie ujęte pod względem definicyjnym.

Rys. 1. Rodzaje bezpieczeństwa w ujęciu przedmiotowym



Źródło: Opracowanie na podstawie: T. Poskrobko, *Zarządzanie bezpieczeństwem ekologicznym w Polsce*, [w:] red. B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem – teraźniejszość i przyszłość*, Białystok 2003

Przeprowadzona analiza literatury w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego pozwoliła na wysunięcie wniosku, że nie ma na jej gruncie jednolitej definicji omawianego pojęcia. Można powiedzieć zatem o pewnej dowolności interpretacyjnej zależnie od przyjmowanego kryterium. Bezpieczeństwo ekologiczne to stan społecznego przeciwdziałania skutkom

<sup>3</sup> D. Senczyk, *Bezpieczeństwo ekologiczne a zrównoważony rozwój: wzajemne relacje*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013, nr 4, s. 65.

przekształceń otaczającego środowiska<sup>4</sup>. Według Lecha Zachera to taki stan ekosystemu, w którym ryzyko zakłóceń jego składowych jest niewielka<sup>5</sup>. Bezpieczeństwo ekologiczne to także trwały i ciągły proces zmierzający do osiągnięcia pożądanego stanu ekologicznego, zabezpieczający spokojną i zdrową egzystencję wszystkich elementów ekosystemu przy użyciu różnych środków zgodnych z zasadami współżycia wewnętrznego państwa i społeczności międzynarodowej<sup>6</sup>. Natomiast w dokumencie *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej* przyjmuje się, że „bezpieczeństwo ekologiczne to umowny system jednostek i instytucji wykonawczych połączonych jednolitym celem, zbiorami zadań itp., którego funkcjonowanie powinno przynieść pożądane efekty w wypadku różnorodnych zagrożeń, bez względu na to, czy będą to zagrożenia czasu pokoju, czy okresu wojny”<sup>7</sup>. W odniesieniu do ekosystemów zaś bezpieczeństwo ekologiczne to stan minimalizowania groźby zakłóceń składowych tegoż ekosystemu. Natomiast zdaniem Tomasza Poskrobko bezpieczeństwem ekologicznym jest eliminacja groźących środowisku efektów rozwoju cywilizacji dotyczący wytwarzania, technologii czy transportu<sup>8</sup>. Ale bezpieczeństwo ekologiczne to też zespół uwarunkowań chroniących człowieka i środowisko przed zagrożeniami ekologicznymi oraz takie kształtowanie stosunków naturalnych i społecznych w biosferze Ziemi, które tworzy właściwe warunki życia dla całej ludzkości, nie podważając zarazem podstaw życia na naszej planecie, głównie poprzez wdrażanie i realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju<sup>9</sup>.

Można zatem stwierdzić, iż ta definicja wyraźnie wskazuje na znaczącą rolę koncepcji zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do zagadnień bezpieczeństwa ekologicznego. Stąd coraz częściej ten rodzaj bezpieczeństwa jest utożsamiany z realizacją postulatów ekorozwoju lub inaczej – dotyczy zagrożeń dla zrównoważonego rozwoju<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, s. 11.

<sup>5</sup> L. Zacher, *Bezpieczeństwo ekologiczne – wymiary polityczne, międzynarodowe i globalne*, Lublin 1991, s. 98.

<sup>6</sup> J. Haber, *Bezpieczeństwo jako determinanta stosunków międzynarodowych*, [w:] red. E. Pałyga, *Determinanty polityki zagranicznej i międzynarodowej*, Warszawa 1981, s. 47.

<sup>7</sup> *Bezpieczeństwo ekologiczne...*, dz. cyt., s. 13.

<sup>8</sup> T. Poskrobko, *Zarządzanie bezpieczeństwem ekologicznym w Polsce*, [w:] red. B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem – teraźniejszość i przyszłość*, Białystok 2003, s. 97.

<sup>9</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2008, s. 16.

<sup>10</sup> Koncepcja zrównoważonego rozwoju zyskała rolę konstytutywnej inicjatywy rozwoju państwa, zarówno w sferze ochrony środowiska, gospodarczej, jak i społecznej. Pierwsza z nich wskazuje na nadrzędność wartości przyrodniczych nad działalnością gospodarczą i uaktywnieniem społecznym. Sfera gospodarcza dotyczy potrzeby równowagi działalności gospodarczej i produktywności ekosystemów. Natomiast w ujęciu społecznym równowaga powinna być osiągnięta za pomocą odpowiednich osiągnięć w zakresie B + R. Można zatem wskazać na trzy wymiary idei zrównoważonego rozwoju: ekologiczny – zachowanie środowiska i jego naturalnych zasobów; ekonomiczny – rozwój gospodarczy, który nie będzie hamowany, ale stymulowany przez postęp technologiczny i wzrost efektywności wykorzystania surowców, materiałów i pracy ludzkiej; społeczny – poprawa warunków życia i bezpieczeństwa wszystkich ludzi. Obowiązek realizacji idei zrównoważonego rozwoju spoczywa zatem na wszystkich strukturach państwa, podmiotach gospodarczych i jego obywatelach. Zrównoważony rozwój można definiować jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. Ma to na celu zagwarantowanie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych podmiotów gospodarczych, w tym także przedsiębiorstw. Szerzej: B. Fiedor, *Podstawy badania trwałości wzrostu we współczesnej ekonomii*, „Ekonomia i Środowisko” 1999, nr 1; B. Piontek, *Rozwój zrównoważony i trwały*

## UNORMOWANIA PRAWNE BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO W POLSCE

Opierając się na hierarchii źródeł prawa, już Konstytucja RP odnosi się do ochrony i bezpieczeństwa kraju w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego. Rzeczpospolita Polska jako dobro wspólne wszystkich obywateli zobowiązuje do dbałości o to dobro, także w sferze środowiska stanowiącego integralną część kraju. Już w pierwszym rozdziale ustawy zasadniczej mowa jest o tym, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, co wskazuje politykę zrównoważonego rozwoju jako odpowiednią metodę rozwoju państwa, społeczeństwa i gospodarki. Można utożsamiać tym samym działania zgodne z zasadą ekorozwoju z pojęciem bezpieczeństwa ekologicznego<sup>11</sup>.

W artykule 31 ust. 3 Konstytucji RP ujęte zostały nadrzędne zagadnienia wobec wolności i prawa. W gronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia i moralności wymienia się także ochronę środowiska, a władze publiczne mają obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom jego degradacji<sup>12</sup>. Ustawa zasadnicza obliuguje również do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego teraźniejszym i przyszłym pokoleniom oraz wspierania działań obywatelskich na rzecz poprawy i ochrony środowiska naturalnego<sup>13</sup>. Natomiast w art. 86 jest mowa o tym, iż dbałość o środowisko spoczywa na każdym obywatelu, co podkreśla rolę ochrony środowiska jako naczelną zasadę współczesnej rzeczywistości gospodarczej<sup>14</sup>. Najważniejszym aktem ustawowym dotyczącym kwestii bezpieczeństwa ekologicznego kraju wydaje się Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>15</sup>. Ustawa ta w sposób kompleksowy określa wszystkie sfery systemu ochrony środowiska, jednocześnie nawiązując do przepisów szczegółowych dotyczących bezpieczeństwa konkretnych elementów środowiska naturalnego, których dotyczą szczegółowe ustawy. Akty te wraz z *prawem ochrony środowiska* dopełniają system ochrony środowiska, uwzględniający kwestie bezpieczeństwa ekologicznego<sup>16</sup>. Należą do nich np. ustawy o:

- substancjach i preparatach chemicznych,
- rolnictwie ekologicznym,
- odpadach,
- wykonywaniu Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i używania broni chemicznej oraz o niszczeniu jej zapasów,
- leśnym materiale rozmnożeniowym,

---

*w miernikach oraz systemach sprawozdawczości*, Bytom 2002; red. T. Borys, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, Białystok 2003; E. Mazur-Wierzbicka, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju jako podstawa gospodarowania środowiskiem przyrodniczym*, <http://www.mikroekonomia.net> [dostęp: 12.05.2017]; *2050 – wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012, <http://www.mg.gov.pl> [dostęp: 12.05.2017].

<sup>11</sup> Art. 5 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

<sup>12</sup> Tamże, art. 31 ust. 3 oraz art. 68 ust. 4.

<sup>13</sup> Tamże, art. 74.

<sup>14</sup> Tamże, art. 86.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2017 r., poz. 519, 785, 898, 1089.

<sup>16</sup> T. Bojar-Fijałkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne – aspekty prawne, polityczne i ekonomiczne*, [w:] red. M. Grzybowski, J. Tomaszewski, *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, Gdynia 2007, s. 164.

- zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, ochronie przyrody,
- ochronie zwierząt,

i wiele innych, które w pośredni sposób wskazują na elementy bezpieczeństwa ekologicznego kraju i wraz z przepisami wykonawczymi stanowią istotną jego podstawę.

## EKONOMICZNE NARZĘDZIA ZARZĄDZANIA PRZEDSIĘBIORSTWEM W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO

Rozwijająca się gospodarka światowa przyczyniła się do konieczności rozpatrywania kwestii ochrony środowiska w wielu dziedzinach działalności gospodarczej człowieka. Wzrost zainteresowania problemami ochrony środowiska, w tym w szczególności w obszarze bezpieczeństwa ekologicznego, sprawił, iż uwarunkowania i technologie obecnej produkcji nie są już jedynie wyborem, lecz traktować je należy jako warunek akceptacji podmiotu gospodarczego przez świadome ekologicznie otoczenie. Stosowana technologia w integracji z odpowiednim systemem zarządzania oraz stosownym agregatem przepisów dotyczących ograniczania zanieczyszczeń staje się obecnie niezbędnym elementem strategii rozwoju współczesnego przedsiębiorstwa uwzględniającej kwestie bezpieczeństwa ekologicznego. W zakresie prowadzonej działalności gospodarczej przedsiębiorstwa wykorzystują różnorodne narzędzia w celu zabezpieczenia jakości oferowanych produktów. W ujęciu bezpieczeństwa ekologicznego najbardziej znany jest system zarządzania środowiskowego (SZŚ), a wśród nich ten oparty na wymaganiach norm serii ISO 14000.

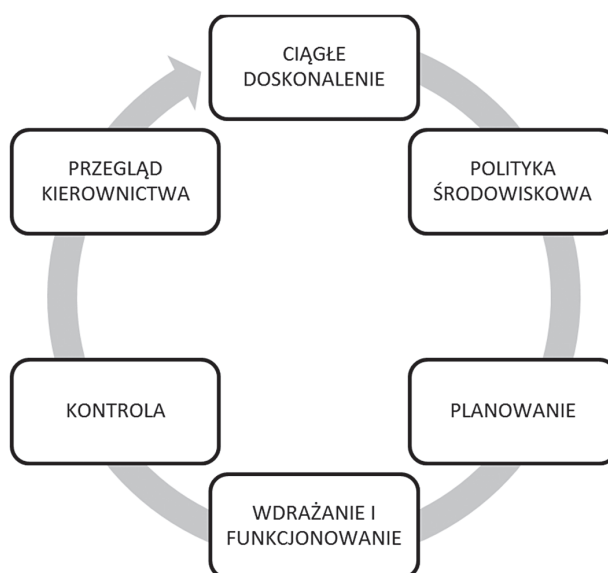
Seria dobrowolnych norm ISO 14000 stanowi zbiór dokumentów obrazujących sprecyzowane wymagania i reguły dotyczące zarządzania środowiskowego, a tym samym fundamentalne zagadnienia dla zarządzania bezpieczeństwem ekologicznym w przedsiębiorstwie. Ich podstawowym celem jest określenie procesów zarządzania, pozwalających na kontrolowane oddziaływania przedsiębiorstw na środowisko naturalne, które będzie jednocześnie zgodne z założonymi kierunkami działań organizacji w świetle obowiązujących przepisów prawa. Zdaniem Jana Jabłońskiego, w odróżnieniu od wybiórczych zachowań regulujących procesy ochrony środowiska, seria norm ISO 14000 odnosi się równocześnie do wszelkich aspektów negatywnych działań na rzecz środowiska oraz wymaga także równowagi w poziomie zaangażowania w procesy poprawy stanu środowiska, jak i działania zmierzające do przeciwdziałania jego zanieczyszczeniom. Zachęca to wówczas zainteresowane strony do zajmowania i przedstawiania swoich stanowisk w zakresie przedmiotowego procesu zarządzania<sup>17</sup>. Normy systemu ISO 14000 mają na celu ułatwić rozwiązywanie problemów środowiskowych i przeciwdziałać zagrożeniom bezpieczeństwa ekologicznego. Mogą być stosowane w każdym potencjalnym przedsiębiorstwie, bez względu na jego wielkość, rodzaj czy metody stosowanych rozwiązań. Rodzina norm z grupy 14000 może być wdrażana z różnych przyczyn. Przedsiębiorstwa coraz częściej dostrzegają potrzebę realizacji przeglądów i audytów środowiskowych, mających na celu określenie stopnia oddziaływania przedsiębiorstw na środowisko naturalne. Przedsiębiorstwa starają się dostosować do obowiązujących norm emisji, chcą ograniczyć obciążenia wynikające z opłat

<sup>17</sup> Por. J. Jabłoński, *Wybrane problemy zarządzania środowiskowego*, Poznań 1999, s. 45.

ekologicznych czy też kreują swój ekologiczny image – zgodny z wymogami ochrony środowiska. W tym aspekcie sukces ekologiczny łączy się z sukcesem rynkowym. Przedsiębiorstwa podejmują decyzję o wdrożeniu i funkcjonowaniu SZŚ ze względu na wzrastające zaostżenia legislacyjne w zakresie ochrony środowiska naturalnego oraz chęć ciągłego doskonalenia. Poszukują również możliwości ograniczenia ryzyka odpowiedzialności cywilnej i karnej za szkodliwe oddziaływanie na środowisko, kierując się spełnieniem wymagań w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego.

Podstawowy filar wśród norm serii ISO 14000 stanowi norma ISO 14001, bowiem tylko na jej podstawie można dokonać certyfikacji SZŚ<sup>18</sup>. Jest ona głównym narzędziem zarządzania środowiskowego w zakresie kryteriów koniecznych do spełnienia przez organizację ubiegającą się o certyfikat skutecznego zarządzania środowiskiem, zgodnego także z zachowaniem założeń bezpieczeństwa ekologicznego. Istotą systemu opartego na normie ISO 14001 jest proces ciągłego doskonalenia ogólnej działalności środowiskowej, zgodnie z przyjętą hierarchizacją celów przedsiębiorstwa w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Model systemu oparty na tej koncepcji przedstawia rysunek 2.

Rys. 2. Model systemu zarządzania środowiskowego – spirala ciągłego doskonalenia



Źródło: Opracowanie na podstawie W. Nierzwicki, *Zarządzanie środowiskowe*, Warszawa 2006

<sup>18</sup> 15 września 2015 r. opublikowano oficjalną nową wersję normy ISO 14001. Od 1996 r., w którym po raz pierwszy wydano normę, zmieniano ją dwukrotnie. Jedną z głównych innowacji w nowej wersji jest tzw. struktura wysokiego poziomu, która zostanie wprowadzona we wszystkich normach zarządzania ISO. Ma ona ułatwić łączenie wymogów różnych norm zarządzania (np. normy ISO 9001 dotyczącej zarządzania jakością) w celu stworzenia zintegrowanego systemu zarządzania. Głównym celem zmiany było wzmocnienie integracji systemu zarządzania środowiskowego organizacji z jej główną działalnością, a zatem przesunięcie systemu z poziomu specjalisty ds. ochrony środowiska do poziomu kierownictwa niższego szczebla. Szerzej: [http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/factsheets/ISO-14001.PL\\_v2.pdf](http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/factsheets/ISO-14001.PL_v2.pdf) [dostęp: 5.04.2017].

Wdrożenie systemu zarządzania środowiskowego i uzyskanie certyfikatu na jego zgodność z wymaganiami normy ISO 14001 stało się ważnym elementem działalności przedsiębiorstw. Certyfikat świadczy o poprawnym funkcjonowaniu systemu zarządzania środowiskowego i dodatkowo o uzasadnionym przekonaniu jednostki certyfikującej o działaniu certyfikowanego przedsiębiorstwa w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa środowiskowego. Tym samym zobowiązuje przedsiębiorstwo do utrzymywania zgodności z prawem w zakresie ochrony środowiska, osiągania ciągłej poprawy wyników na rzecz ochrony środowiska, jak i zapobiegania zanieczyszczeniom. Natomiast weryfikacja audytów środowiskowych przez przedstawicieli różnych dziedzin nauki warunkuje uzyskanie globalnej, kompleksowej i obiektywnej oceny oddziaływania na środowisko danego przedsiębiorstwa czy przedsięwzięcia, z możliwością dalszego wykorzystania w zarządzaniu przedsiębiorstwem.

W kontekście ekonomicznych narzędzi zarządzania przedsiębiorstwem gwarantujących zachowanie bezpieczeństwa ekologicznego należy wspomnieć także o programie zarządzania środowiskowego i audytu EMAS<sup>19</sup>. Ma on wiele podobieństw do ISO, ale często traktowany jest w szerszym ujęciu w zakresie analizowanego rodzaju bezpieczeństwa. Program EMAS został wprowadzony zarządzeniem Unii Europejskiej w 1993 r. i jest stosowany jedynie w krajach członkowskich. Ideą opracowania tej inicjatywy legislacyjnej była promocja ciągłej poprawy zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwach oraz usprawnienie wymiany informacji o stanie środowiska naturalnego pomiędzy organizacjami a opinią publiczną. Nadrzędnym celem systemu jest promocja ciągłej poprawy efektów działań proekologicznych dot. uwarunkowań technicznych i organizacyjnych przedsiębiorstwa. EMAS stanowi instrument realizacji polityki ekologicznej Unii Europejskiej, w którym zawarte są mechanizmy kontrolne zapewniające większą wiarygodność środowiskową przedsiębiorstwa. W ramach programu wymagany jest postulat szerokiego informowania opinii publicznej o zagadnieniach związanych z ochroną środowiska w postaci sporządzanych raportów środowiskowych. Udział przedsiębiorstwa w systemie EMAS ma charakter dobrowolny, jednak podjęcie decyzji o wdrożeniu systemu wiąże się z konsekwentnym wypełnianiem przyjętych zobowiązań. W Polsce system EMAS opiera się na Rozporządzeniu nr 1221/2009 Parlamentu i Rady z 29 listopada 2009 r. dopuszczającym dobrowolny udział organizacji we wspólnotowym systemie ekozarządzania i audytu<sup>20</sup>. Przedsiębiorstwa, które wdrożyły system zarządzania środowiskowego, uzyskały formalną możliwość rejestracji w systemie EMAS na podstawie Ustawy z 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu<sup>21</sup> oraz aktach wykonawczych:

1. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie współczynników różnicujących wysokość opłaty rejestracyjnej za wpis do rejestru organizacji zarejestrowanych w krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS)<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> ang. Environmental Management and Audit Scheme.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE, Dz.Urz. UE L 342, t. 52.

<sup>21</sup> Aktualnie obowiązujący akt prawny w tym zakresie to Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS), Dz.U. Nr 178, poz. 1060.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie współczynników różnicujących



2. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lutego 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o rejestrację organizacji w rejestrze EMAS<sup>23</sup>.

Przedsiębiorstwa, które dążą do rejestracji w systemie EMAS, powinny wdrożyć SZŚ spełniający wymagania określone w odpowiednim rozporządzeniu, opublikować deklarację środowiskową i poddać weryfikacji przez akredytowanego weryfikatora. Dodatkowo powinny przeprowadzić formalny przegląd środowiskowy swoich działań, wyrobów i usług oraz posiadać program audytów wewnętrznych pozwalających śledzić wyniki działań na rzecz środowiska naturalnego.

W chwili podjęcia decyzji przez przedsiębiorstwo o konieczności wdrożenia programu zarządzania środowiskowego, a tym samym spełniania warunków bezpieczeństwa ekologicznego, podmioty próbują rozwiązać problem wyboru najbardziej optymalnego z możliwych. Zastanawiają się, czy wdrażać system zarządzania środowiskowego według normy ISO 14001, czy też według europejskiej regulacji EMAS. Instrumenty te stanowią uzupełnienie zestawu środków ochrony środowiska zmierzających do zachowania bezpieczeństwa ekologicznego. W budowie i procedurze ich wdrażania istnieje wiele różnic i podobieństw. W tabeli 1 zaprezentowano porównanie głównych cech i wymagań standardu ISO 14001 oraz rozporządzenia EMAS.

**Tabela 1.** Analiza porównawcza ekonomicznych narzędzi zarządzania EMAS i ISO 14001

ASPEKT	NORMA ISO 14001	ROZPORZĄDZENIE EMAS
ZASIĘG TERYTORIALNY	Świat	UE
ZASTOSOWANIE	Może być zastosowany do całego bądź części zakładu, dotyczy różnego rodzaju działalności	Do indywidualnego zakładu, przedsiębiorstwa i działalności przemysłowej
UCZESTNICTWO	Wszystkie jednostki organizacyjne	Przedsiębiorstwa produkcyjne
ISTOTNE WYMAGANIA	Ciągła poprawa w celu realizacji celów środowiskowych	Ciągła poprawa stanu środowiska poprzez stosowanie najlepszych dostępnych technik i technologii
ASPEKTY ŚRODOWISKOWE	Wymóg identyfikacji tylko znaczących aspektów środowiskowych powiązanych z działalnością w zakładzie	Wymóg pełnego zestawienia aspektów środowiskowych powiązanych z zakładem
CIĄGŁE ULEPSZENIA	Wymóg ulepszeń w zakresie zmniejszania negatywnego oddziaływania na środowisko	Wymóg ulepszeń w zakresie wpływu na środowisko
CELE ŚRODOWISKOWE	Sugestia w zakresie ram czasowych SZŚ	Wymóg sprecyzowania celów środowiskowych w zakresie czasowym

wysokość opłaty rejestracyjnej za wpis do rejestru organizacji zarejestrowanych w krajowym systemie ek zarządzenia i audytu (EMAS), Dz.U. z 2012 r., nr 0, poz. 341.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lutego 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o rejestrację organizacji w rejestrze EMAS, Dz.U. z 2012 r., poz. 166.

ASPEKT	NORMA ISO 14001	ROZPORZĄDZENIE EMAS
KOOPERACJA I DOSTAWCY	Zalecenia w zakresie informowania kooperantów i dostawców o prowadzonej polityce ekologicznej	Wymóg zapewnienia zgodności usług oferowanych przez kooperantów i dostawców z założeniami polityki ekologicznej
DOKUMENTACJA	Dokumentacja polityki i celów środowiskowych, zakresu odpowiedzialności, komunikacji. Wymóg rejestru oddziaływania na środowisko oraz stopnia realizacji założonych celów środowiskowych	Dokumentacja polityki i celów środowiskowych, zakresu odpowiedzialności, komunikacji. Wymóg identyfikacji aspektów środowiskowych bez konieczności rejestrowania efektów i regulacji
AUDYT	Sugestia w zakresie przeprowadzania audytów w okresie minimum, co 3 lata. Wymóg przeprowadzania obszernego audytu	Brak sprecyzowanej minimalnej przerwy między Audytami. Wymóg przeprowadzania audytu
WSTĘPNY PRZEGLĄD ŚRODOWISKOWY	Brak wymogu przeprowadzenia obszernego przeglądu środowiskowego. Sugestia w zakresie jego przeprowadzenia	Wymóg przeprowadzenia obszernego przeglądu środowiskowego
KOMUNIKACJA	Sugestia w zakresie publikowania założeń polityki środowiskowej	Wymóg jasnego oświadczenia środowiskowego dla opinii publicznej, które podlega weryfikacji przez akredytowanego audytora. Wymóg publikacji celów i zadań środowiskowych
POTWIERDZENIE WDROŻENIA	Certyfikat wydany przez jednostkę certyfikującą	Zaświadczenie o uczestnictwie
KONTROLA	Audyty wewnętrzne. Audyty zewnętrzne – raz na 1 rok. Recertyfikacja co 3 lata	Audyt ekologiczny i kontrola przestrzegania przepisów prawnych w zakresie ochrony środowiska – raz na 3 lata
REJESTR	Brak rejestru międzynarodowego	Numer rejestracyjny UE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Graczyk, *Zarządzanie proekologiczne*, Zielona Góra 1999.

Wykorzystywanie powyższych narzędzi odbywa się na zasadzie dobrowolności. Przedsiębiorstwa powinny uzyskać gwarancje afiliacji założeń polityki ekologicznej z ich przyjętymi celami i zadaniami na rzecz bezpieczeństwa ekologicznego. Podobieństwa między EMAS a ISO 14001 sugerują o możliwości zmierzania, poprzez wdrożenie SZŚ zgodnego z wymaganiami normy serii ISO 14001 w kierunku europejskiego rozporządzenia. Literatura przedmiotu podkreśla także, że program EMAS to inaczej ISO 14001 plus dodatkowe wymagania. Do nich można zaliczyć następujące kwestie:

1. Zobowiązanie do pełnej zgodności z prawem w zakresie przepisów ochrony środowiska – EMAS wymaga bezwzględnego spełniania wszystkich obowiązujących organizację wymagań prawnych dotyczących środowiska, w tym przestrzegania warunków zezwoleń i ograniczeń przewidzianych w pozwoleniach. Zgodność

- z prawem musi być udowodniona. Organizacja powinna przedstawić dowody rzeczowe lub dokumenty (np. wymagane prawem pozwolenia, wyniki monitoringu, składane zgłoszenia w zakresie korzystania ze środowiska) wykazujące, że spełnia wszystkie mające zastosowanie wymagania prawne dotyczące środowiska.
2. Zobowiązanie do stałego doskonalenia efektów działalności środowiskowej, które są określane na podstawie tzw. wskaźników efektywności środowiskowej. Główne wskaźniki są określone w załączniku IV do rozporządzenia i dotyczą kluczowych obszarów środowiskowych (m.in. efektywności energetycznej, wykorzystania materiałów, wody). Istotą stosowania wskaźników jest pomiar osiągniętych postępów w minimalizacji negatywnego oddziaływania na poszczególne komponenty środowiska i odniesienie ich do wyniku ekonomicznego organizacji.
  3. Angażowanie pracowników w celu zwiększenia ich wiedzy i poziomu satysfakcji z pracy, co stanowi to siłę napędową oraz jest warunkiem efektywności działań prośrodowiskowych w przedsiębiorstwie.
  4. Obowiązkowy przegląd środowiskowy – rozporządzenie EMAS wymaga przeprowadzenia wstępnego przeglądu środowiskowego, określającego szczegółowo jego elementy składowe. Przegląd powinien zostać także przeprowadzony i udokumentowany w przypadku istotnej zmiany w organizacji. Umożliwia to identyfikację mających zastosowanie wymagań prawnych dotyczących środowiska, które mają zastosowanie w przypadku danej organizacji, oraz identyfikację składników działalności, produktów lub usług organizacji, które wpływają lub mogą wpływać na środowisko.
  5. Audyt wewnętrzny – inaczej nazywany samokontrolą organizacji, który jest przeprowadzany zazwyczaj przez pracowników.
  6. Komunikacja zewnętrzna – kluczowym elementem różniącym EMAS od ISO 14001 jest obowiązek wykazywania prowadzenia otwartego dialogu ze społeczeństwem oraz innymi zainteresowanymi stronami. Gwarantuje to przejrzystość systemu. Jest ona zapewniana przez powszechne udostępnianie deklaracji środowiskowej. W dokumencie tym są m.in. informacje o wpływie organizacji na środowisko, zobowiązaniach i planach z tym związanych, osiągniętych postępach. Informacje te są rzetelne i wiarygodne, co potwierdza niezależny weryfikator środowiskowy<sup>24</sup>.

Stosowanie opisanych ekonomicznych narzędzi zarządzania przedsiębiorstwem w zakresie spełniania wymogów bezpieczeństwa ekologicznego daje możliwość znalezienia się w elitarnej grupie instytucji i przedsiębiorstw, postrzeganych jako organizacje proekologiczne – prowadzące swoją działalność w sposób efektywny i przejrzysty i tym samym spełniające wymogi w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego.

## PODSUMOWANIE

Bezpieczeństwo ekologiczne stanowi istotny wymiar bezpieczeństwa międzynarodowego i wewnętrznego. Jest ono nie tylko wartością motywującą działania na forum stosunków wewnętrznych i zewnętrznych państwa, a także dynamicznym procesem podlegającym

<sup>24</sup> *Ekozarządzanie w przedsiębiorstwie*, Centrum Informacji o Środowisku, [http://emas.gdos.gov.pl/files/artykuly/4947/5\\_Ekzarzadzanie\\_w\\_przedsiębiorstwie\\_podrecznik.pdf](http://emas.gdos.gov.pl/files/artykuly/4947/5_Ekzarzadzanie_w_przedsiębiorstwie_podrecznik.pdf) [dostęp: 5.04.2017].

ewolucji w skali masowej i wymiarze rzeczowym. W różnych dziedzinach nauki i praktykach gospodarczych termin „bezpieczeństwo ekologiczne” jest rozumiany na ogół odmiennie, gdyż socjologia, ekonomia, bezpieczeństwo czy inne nauki kładą akcent na odrębne aspekty tego zagadnienia. Porównane powyżej sformalizowane programy zarządzania środowiskowego EMAS oraz ISO 14001 stanowią jedynie element problematyki SZŚ wśród licznych, światowych działań na rzecz koncepcji zrównoważonego rozwoju, a tym samym bezpieczeństwa ekologicznego. Dotyczą one jednocześnie zagrożeń dla zrównoważonego rozwoju. Z przeprowadzonego porównania nie wynika jasno, którego z systemów wdrażanie jest bardziej celowe i korzystne dla przedsiębiorstw oraz środowiska naturalnego, ale pozwoliło na podkreślenie ich znaczącej roli w zapobieganiu zagrożeniom bezpieczeństwa ekologicznego we współczesnym świecie.

## BIBLIOGRAFIA

1. *2050 – wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012, <http://www.mg.gov.pl>.
2. *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON.
3. Bojar-Fijalkowski T., *Bezpieczeństwo ekologiczne – aspekty prawne, polityczne i ekonomiczne*, [w:] red. M. Grzybowski, J. Tomaszewski, *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, Gdynia 2007.
4. Borys T. (red.), *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, Białystok 2003.
5. *Ekozarządzanie w przedsiębiorstwie*, Centrum Informacji o Środowisku, [http://emas.gdos.gov.pl/files/artykuly/4947/5\\_Ekzarzadzanie\\_w\\_przedsiębiorstwie\\_podrecznik.pdf](http://emas.gdos.gov.pl/files/artykuly/4947/5_Ekzarzadzanie_w_przedsiębiorstwie_podrecznik.pdf).
6. *EMAS and ISO 14001: complementarities and differences*, [http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/factsheets/ISO14001.PL\\_v2.pdf](http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/factsheets/ISO14001.PL_v2.pdf).
7. Fiedor B., *Podstawy badania trwałości wzrostu we współczesnej ekonomii*, „Ekonomia i Środowisko” 1999, nr 1.
8. Graczyk M., *Zarządzanie proekologiczne*, Zielona Góra 1999.
9. Haber J., *Bezpieczeństwo jako determinanta stosunków międzynarodowych*, [w:] red. E. Pałyga, *Determinanty polityki zagranicznej i międzynarodowej*, Warszawa 1981.
10. Jabłoński J., *Wybrane problemy zarządzania środowiskowego*, Poznań 1999.
11. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe: podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Towarzystwo Wiedzy Obronnej. Zeszyt Problemowy” 2010, nr 1.
12. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.
13. Mazur-Wierzbicka E., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju jako podstawa gospodarowania środowiskiem przyrodniczym*, <http://www.mikroekonomia.net>.
14. Nierzwicki W., *Zarządzanie środowiskowe*, Warszawa 2006.
15. Piontek B., *Rozwój zrównoważony i trwały w miernikach oraz systemach sprawozdawczości*, Bytom 2002.
16. Poskrobko T., *Zarządzanie bezpieczeństwem ekologicznym w Polsce*, [w:] red. B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem – teraźniejszość i przyszłość*, Białystok 2003.
17. Senczyk D., *Bezpieczeństwo ekologiczne a zrównoważony rozwój: wzajemne relacje*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013, nr 4.

18. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1978.
19. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2008.
20. Zacher L., *Bezpieczeństwo ekologiczne – wymiary polityczne, międzynarodowe i globalne*, Lublin 1991.
21. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS), Dz. U. Nr 178, poz. 1060.
22. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2017 r., poz. 519, 785, 898, 1089.
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie współczynników różnicujących wysokość opłaty rejestracyjnej za wpis do rejestru organizacji zarejestrowanych w krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS), Dz.U. z 2012 r., Nr 0, poz. 341.
24. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lutego 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o rejestrację organizacji w rejestrze EMAS, Dz.U. z 2012 r., poz. 166.
25. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i rady (WE) Nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE, Dz.Urz. UE L 342.
26. Senczyk D., *Bezpieczeństwo ekologiczne a zrównoważony rozwój: wzajemne relacje*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013, nr 4, s. 65.
27. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1978.



**dr Hanna SOMMER**

Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska

**dr inż. Grzegorz ZAKRZEWSKI**

Wydział Finansów i Zarządzania, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku

## **ZAPOBIEGAĆ ZDARZENIOM DESTRUKCYJNYM W ŚRODOWISKU NATURALNYM CZY PO ZDARZENIU NARZEKAĆ? PYTANIA O KSZTAŁT INNOWACYJNEJ EDUKACJI EKOLOGICZNEJ**

**ABSTRACT** Shall We Prevent Destructive Events in Natural Environment or Complain after Fact? Questions about Shape of Innovative Ecological Education

The dynamics of changes and generational differences, pumping into global consumer market products made thanks to new and innovative technologies in global market where technical civilization allows human beings to be an Earth citizen in two aspects: consumer and producer. Present Earth actor is a subject to modern education, which is often identified with using IT technologies. Good quality of education allows each person to function in three dimensions: assessment, intention and decision. These basic dimensions as all actions are set in place and time. Speed of taking decisions by last predator in food chain – human being has influence on natural habitat as well as on one changed by technology. Destructive events with strike factor regarding possible various losses will be presented in this article.

**Keywords:** environmental protection, destructive events, antropopression, innovative ecological education

**ABSTRAKT**

Dynamika przemian i różnic pokoleniowych, zalewanie globalnego rynku konsumpcyjnego przez produkty wytworzone przy wykorzystaniu nowych i innowacyjnych technologii w gospodarce rynkowej, gdzie współczesnemu człowiekowi utecniczona cywilizacja o ironio, przez niego stworzona, zezwala na granie obywatela planety Ziemi w dwóch rolach: konsumenta i wytwórcy. Ten współczesny ziemski aktor jest i musi być poddany nowoczesnej edukacji, która jakże często jest utożsamiana z wykorzystaniem technologii informatycznych. Dobra jakość kształ-

cenia pozwala funkcjonować każdemu decydentowi w trzech wymiarach: oceny, zamiaru i decyzji. Te podstawowe wymienione wymiary jak wszystkie zjawiska są „osadzone/umiejscowione” w miejscu i czasie. Szybkość podejmowania przez najwyższego w drabinie troficznnej drapieżnika – człowieka nie jest bez wpływu na siedlisko zarówno to naturalne jak i przez niego zmienione technicznie. W artykule przedstawiono zdarzenia destrukcyjne z ich czynnikiem rażenia w aspekcie możliwych różnorodnych strat.

**Słowa kluczowe:** ochrona środowiska, bezpieczeństwo ekologiczne, sozologia, antropopresja, edukacja, innowacyjność, konstytucja, strategia bezpieczeństwa narodowego

*Ciesz mi ten rym:  
„Polak mądry po szkodzie”;  
Lecz jeśli prawda i z tego nas zbodzie,  
Nową przypowieść Polak sobie kupi,  
Że i przed szkodą, i po szkodzie głupi.*

Jan Kochanowski, *Księgi wtóre* – Pieśń V, rok 1575<sup>1</sup>

## WSTĘP

Jan Kochanowski wieszcz renesansu, jeden z twórców literatury odrodzenia (pozostali to m.in.: Andrzej Frycz Modrzewski, Piotr Skarga), w *Pieśni o spustoszeniu Podola* pokazuje ogrom zniszczeń dokonanych przez prymitywny, koczowniczy naród Tatarów na rycerstwie Rzeczypospolitej, którzy to sławę wojenną, rozumianą jako przestrzeganie zasad walki oręża, odziedziczyli i posiadli w genach kulturowych po przodkach. W *Odprawie posłów greckich* Kochanowski wprowadził do literatury pozytywnego bohatera Antenora, który symbolizuje: patriotyzm, poczucie odpowiedzialności obywatelskiej, uczciwość i prawość. Osoba Aleksandra (Parysa) to siedlisko prywaty, przekupstwa, demoralizacji i braku troski o bezpieczeństwo państwa.

Piotr Skarga w *Kazaniach sejmowych* (I–VIII), pisząc: „Kto ojczyźnie swej służy, sam sobie służy: bo w niej jego wszystko się dobre – jako się rzekło – zamyka”<sup>2</sup> – przedstawia egoistyczne postępowanie, przestrzega przed trwonieniem bogactw ojczyzny – dobra polskiego, opisuje zaniedbywanie obronności kraju. Kończąc kazanie, przedstawia wizję upadku umiłowanej ojczyzny – porównywanej do tonącego okrętu, który trzeba ratować – bo zginie duchowe i materialne dobro narodu.

<sup>1</sup> J. Kochanowski, *Pieśni, Księgi wtóre, Pieśń 5*, [http://staropolska.pl/renesans/jan\\_kochanowski/piesni/piesni\\_31.html](http://staropolska.pl/renesans/jan_kochanowski/piesni/piesni_31.html) [dostęp: 15.06.2017].

<sup>2</sup> P. Skarga, *Kazania sejmowe*, Skultuna 2008, [http://www.parafiawilanow.pl/biblioteka/skarga\\_kazania\\_sejmowe.pdf](http://www.parafiawilanow.pl/biblioteka/skarga_kazania_sejmowe.pdf), s. 55 [dostęp: 6.09.2017].



## ANALIZA ZDARZEŃ DESTRUKCYJNYCH

Jak daleko sięgnąć w pisaną historię cywilizacji Ziemi, można stwierdzić, że czynnik destrukcyjny zawsze towarzyszył ludzkości. Nie byłoby w tym nic strasznego poza faktem, że w przeszłości człowiek nie miał wpływu na zdarzenia destrukcyjne, a dzisiaj może je celowo wywoływać, ingerując w siły natury i stwarzając „syntetyczne” czynniki rażenia wykorzystywane w technice zbrojeniowej.

W literaturze przedmiotu ciężko jest znaleźć jednoznaczny definicję broni meteorologicznej, częściej wypowiadający się autorzy piszą o skutkach, jakie wywołuje. Badania nad tym rodzajem uzbrojenia objęte są stopniem najwyższej klauzuli tajności. Na potrzeby artykułu broń meteorologiczna została zdefiniowana przez autorów następująco: jest to broń przeznaczona do zakłócania równowagi ekologicznej lub jej elementów na terytorium nieprzyjaciela (również w przestrzeni nad i pod). W wyniku stosowania tak zdefiniowanej broni można wywołać sztucznie w określonym miejscu, czasie, z założoną intensywnością np.: gwałtowne opady atmosferyczne (deszczu, śniegu lub gradu), wiatry o sile co najmniej huraganu czy spowodować suszę. Wybuch jądrowy wykonany na określonej głębokości przy uwzględnieniu geomorfologii akwenu wywołuje falę morską uderzającą w brzeg zdobywanego brzegu w sposób zbliżony do tsunami. Wybuch głęboki podziemny może wywołać trzęsienie ziemi lub uruchomić falę wstrząsów wtórnych po trzęsieniu. Zastosowanie takiego użycia broni jądrowej ma w logice agresora uzasadnienie w postaci braku promieniotwórczego skażenia terenu. Destrukcję i szkody wywołują czynniki rażenia typowe dla katastrofy naturalnej, „ale zainicjowane” przez człowieka.

W tym miejscu należy wspomnieć o pokojowym oraz militarnym<sup>3</sup> wykorzystaniu broni meteorologicznej<sup>4</sup>. W pierwszym wypadku chodzi o zapewnienie dogodnych warunków meteorologicznych dla imprezy olimpijskiej i imprez towarzyszących. W drugim przypadku o utrudnienie lub uniemożliwienie prowadzenia działań bojowych. W wojnie wietnamskiej działania militarne prowadzono na Półwyspie Indochińskim w klimacie zwrotnikowym wilgotnym ze średnimi opadami rocznymi zawierającymi się w przedziale 1500–2000 mm/m<sup>2</sup><sup>5</sup>. Jak przyjmują stratedzy wojskowi, zwiększenie opadu o 20% uniemożliwia jakiegokolwiek prowadzenie działań bojowych.

Społeczność międzynarodowa zaczęła sobie zdawać sprawę, że wojskowi podjęli dość ryzykowną próbę zastosowania nowego arsenału „broni inżynierii środowiska” do realizacji swoich militarnych ekspansji. Wśród społeczności naukowej oraz w opinii międzynarodowej istnieje świadomość, że delikatne nawet manipulowanie przy zjawiskach meteorologicznych w konsekwencji przyniesie negatywne i nieodwracalne zmiany w siedlisku ziemskim. Ta asertywna postawa wymienionych środowisk doprowadziła do przyjęcia rezolucji (Resolution 31/72 of the United Nations General Assembly on 10 December 1976) zakazującej szkodliwego dla środowiska stosowania określonych technik jego modyfikacji,

<sup>3</sup> Zob. więcej: *Broń meteorologiczna*, Forum Helox Community, [forum.helox.pl/printview.php?t=5281&start=0&sid...](http://forum.helox.pl/printview.php?t=5281&start=0&sid...) [dostęp: 27.05.2017].

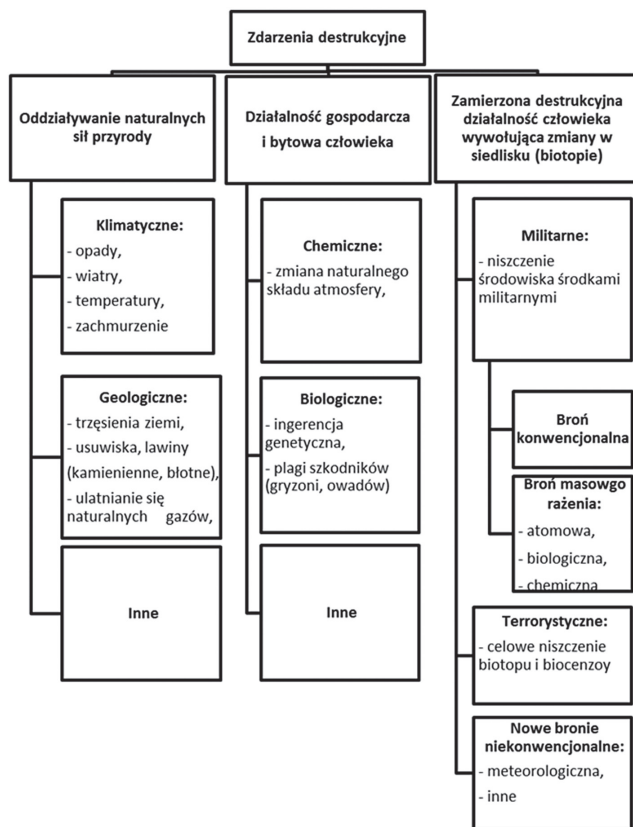
<sup>4</sup> J. Jaśkowski, W. Wawrzyniak, K. Leśnikowska-Osielska, *Globalne ocieplenie, geoinżynieria, modyfikacje pogody i środowiska*, cz. 1, <https://www.monitor-polski.pl/globalne-ocieplenie-geoinzynieria-modyfikacje-pogody-i-srodowiska-czesc-1/> [dostęp: 27.05.2017].

<sup>5</sup> geografia Wietnamu, Wikipedia, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Geografia\\_Wietnamu](https://pl.wikipedia.org/wiki/Geografia_Wietnamu) [dostęp: 27.05.2017].

mających szerokie, długotrwałe i poważne skutki<sup>6</sup>. Broń meteorologiczna została „zaklasyfikowana” do broni zakazanych. W dniu 18 maja 1977 r. podpisano w Genewie konwencję o zakazie stosowania i wykorzystywania technik oddziaływania na środowisko naturalne w celach militarnych<sup>7</sup>. Nie jest tajemnicą poliszynela, że trwają intensywne prace nad nowym rodzajem broni pod przykrywką jego „rzekomego cywilnego” wykorzystania do „osłabiania” skutków katastrof ekologicznych.

Podział zdarzeń destrukcyjnych i rodzaje czynników wywołujących te zdarzenia przedstawiono na rysunku 1.

Rys. 1. Podział zdarzeń destrukcyjnych i rodzaje czynników wywołujących te zdarzenia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie L. Skwierczyński, A. Stolarski, *Wpływ zdarzeń destrukcyjnych na środowisko naturalne*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. „Inżynieria środowiska w eksploatacji kompleksów wojskowych” 16–18.10.1995 r., Szklarska Poręba, s. 80; G. Zakrzewski, *Czy sztuczne środowisko militarne jest faktem*, „Przełęcz Morski” 1996, nr 9, s. 36

<sup>6</sup> J. Michalak (red.), *Oblicza bezpieczeństwa narodowego. Wybrane aspekty bezpieczeństwa ekonomicznego, społecznego i militarnego*, s. 185, [www.amw.gdynia.pl/library/File/WDiOM/OBN\\_Tresc.pdf](http://www.amw.gdynia.pl/library/File/WDiOM/OBN_Tresc.pdf) [dostęp: 15.06.2017].

<sup>7</sup> *III Raport z implementacji i upowszechniania międzynarodowego prawa humanitarnego w Rzeczypospolitej Polskiej 2014 r.*, MEN, [https://men.gov.pl/wp-content/uploads/2015/08/587\\_14-trzeci-raport-pl.pdf](https://men.gov.pl/wp-content/uploads/2015/08/587_14-trzeci-raport-pl.pdf), s. 22–23 [dostęp: 15.06.2017].

Z punktu widzenia „odbiorcy” wszystkie możliwe zdarzenia destrukcyjne będą miały zawsze charakter losowy o zróżnicowanym prawdopodobieństwie wystąpienia. Zmniejszenie prawdopodobieństwa jest możliwe, ale generuje ogromne koszty. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że z przeróżnych powodów populacja ludzka zasiedliła tereny podwyższonego ryzyka, np. sejsmologicznego. Doskonałym przykładem jest Los Angeles (założone 4 września 1781 r. przez hiszpańskiego gubernatora Felipe de Neve’a), które położone jest w strefie pacyficznego pierścienia ognia i zostało dotknięte kilkoma tragicznymi trzęsieniami ziemi: Northridge (1994), Whittier Narrows (1987), San Fernando (1971) oraz Long Beach (1933) i tsunami po trzęsieniu w Chile w 1960 r.<sup>8</sup>

Z punktu „czynnika generującego – wytwarzającego” zdarzeniom destrukcyjnym nadaje się charakter celowy i zamierzony. W przypadku prowadzenia działań wojennych celowo niszczy się siedlisko przeciwnika z takim wyliczeniem, aby następnie je wykorzystywać, eksploatując surowce naturalne i mineralne oraz podbitą populację ludzką. Całkowite zniszczenie terenu przeczy prowadzeniu działań wojennych, gdzie głównym celem zawsze było zdobycie nowych przestrzeni dla rozwoju. Trzeba zauważyć, że nawet w takich scenariuszach nie wszystkie skutki działań destrukcyjnych w środowisku są możliwe do przewidzenia. Armia Stanów Zjednoczonych, używając bomb atomowych w ataku na Japonię w 1945 r.: 6 sierpnia o godzinie 8:15 w Hiroszynie oraz 9 sierpnia o godzinie 11:02 w Nagasaki<sup>9</sup>, nie przewidziała wszystkich skutków.

Trudno będzie się pogodzić współczesnemu mieszkańcowi Ziemi z twierdzeniem: zanim nowe osiągnięcie naukowo-techniczne ujrzy światło dzienne, najpierw (czyli przed wszystkimi) obejrzą go koła militarne reprezentowane przez wojskowych.

Ze względu na rozmiary artykułu autorzy zwracają uwagę, że podjęto próbę usankcjonowania inżynierii środowiska dla celów militarnych, choć Konwencja o zakazie wojkowego lub innego wrogiego zastosowania technik modyfikacji środowiska (ang. Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Technique, ENMOD)<sup>10</sup> ma w artykule I zapis zobowiązujący do niewykorzystywania technik modyfikacji środowiska w celach militarnych. W dalszej jednak części dokumentu umieszczono zapis, który zezwala na wykonywanie tych czynności w celach pokojowych. Ten czynnik destrukcyjny do tej pory był gniewem bogów wszystkich religii, nie tylko monoteistycznych. Broń atomowa została raz i oby ostatni zastosowana, arsenały broni biologicznej są, mamy nadzieję pod skuteczną ochroną. Zmianom w siedlisku człowieka wywołanym bronią inżynierii środowiska należy powiedzieć stanowcze NIE.

Zdarzenia destrukcyjne wywołują zmiany w ekosystemie „czynnikiem rażenia”, które przedstawiono na rysunku 2. Generalizując, można stwierdzić, że oddziałują również bezpowrotnie na dwa pozostające w ścisłym związku komponenty:

- nieożywiony (biotop, zwany też siedliskiem), na który składają się gleba, woda i powietrze z ich właściwościami fizyko-chemicznymi, oraz klimat;
- ożywiony (biocenoza), złożony z kombinacji gatunków właściwych danemu biotopowi w danych warunkach geograficznych.

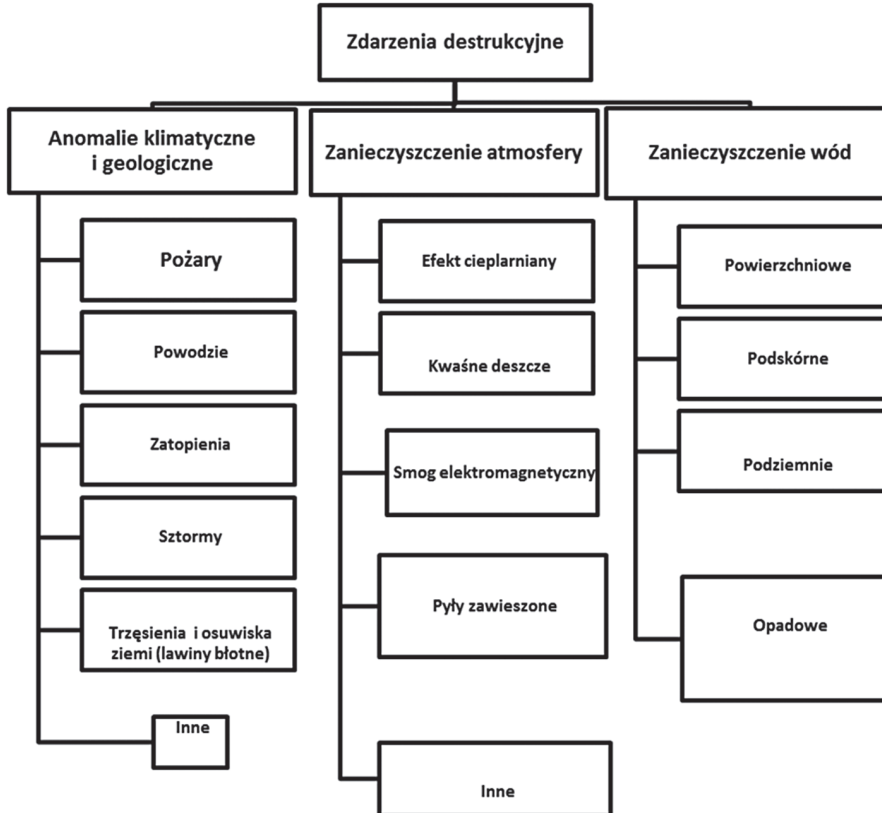
<sup>8</sup> Los Angeles, Wikipedia, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Los\\_Angeles](https://pl.wikipedia.org/wiki/Los_Angeles) [dostęp: 2.06.2017].

<sup>9</sup> atak atomowy na Hiroszynie i Nagasaki, Wikipedia, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Atak\\_atomowy\\_na\\_Hiroszynie%26Nagasaki](https://pl.wikipedia.org/wiki/Atak_atomowy_na_Hiroszynie%26Nagasaki) [dostęp: 2.06.2017].

<sup>10</sup> Resolution 31/72 of the United Nations General Assembly on 10 December 1976.

Zdarzenia destrukcyjne wywołują zmiany w ekosystemie „czynnikami rażenia”, które przedstawiono na rysunku 2.

Rys. 2. Zdarzenia destrukcyjne wywołują zmiany w ekosystemie

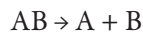


Źródło: Opracowanie własne na podstawie G. Zakrzewski, *Czy sztuczne środowisko militarne jest faktem*, „Przegląd Morski” 1996, nr 9, s. 37

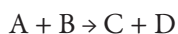
Zachodzące w środowisku (naturalnym i tym utechniczonym, będącym tworem myśli ludzkiej) procesy fizyczne, chemiczne i biologiczne oraz ich kombinacje w funkcji wszechistniejącego i oddziaływującego czasu sprawiają, że produkty przemiany w określonych warunkach nabierają nowych cech, także nieszkodliwych. Ziemia jako planeta jest układem, który nie wytwarza odpadów. W tym miejscu warto wspomnieć o: prawie stałości składu, które sprowadza się do stwierdzenia, że każdy związek chemiczny ma ściśle określony skład. „Natomiast twierdzenie odwrotne, że danemu składowi odpowiada określony związek chemiczny, jest niesłuszne. Procesy przemian jednych substancji w drugie, czyli reakcje chemiczne, podzielono na trzy typy: reakcję syntezy, reakcję rozkładu (analizy) i reakcję wymiany. W reakcji syntezy z dwóch (lub więcej) substancji powstaje nowa substancja, co można ująć schematem:



Odwrotnością reakcji syntezy jest reakcja rozkładu (analizy):



w której z jednej substancji powstają dwie nowe substancje. Najczęściej spotykanym typem reakcji jest reakcja wymiany:



Dwie substancje: A i B, reagują ze sobą przekształcając się w dwie nowe, C i D.

Wszystkim reakcjom chemicznym towarzyszy wydzielanie lub pochłanianie energii w postaci ciepła, światła, elektryczności i inne. Procesy zachodzące z wydzielaniem energii noszą nazwę egzoenergetycznych. Jeżeli reagujące substancje pochłaniają energię z otoczenia, reakcja nazywana jest endoenergetyczną. W przypadku gdy energia jest przekazywana w postaci ciepła, mówi się o reakcjach egzotermicznych (przy wydzielaniu energii) lub endotermicznych (przy pobieraniu energii). Do najważniejszych praw, którym podlegają reakcje chemiczne, zalicza się: prawo zachowania masy, prawo stosunków objętościowych i prawo działania mas<sup>11</sup>.

Rekapitulując powyższy wywód, można z całą pewnością przywołać mądrość ludową, że w przyrodzie nic nie ginie, tylko zmienia właściciela. Mogące zajść zmiany destrukcyjne w środowisku, te wywołane siłami natury czy spowodowaną, lecz niezamierzoną, techniczną działalnością człowieka (awarie, niesprawności, wypadki), czy wreszcie zaplanowanym, celowym niszczeniem w czasie trwania konfliktu zbrojnego przekroczą granicę zdolności samoregeneracji, samooczyszczenia się środowiska.

Każda działalność ludzka oceniana jest w kategoriach zysków i strat: wymiernych, trudno wymiernych i niewymiernych. Na skutek prowadzonej działalności gospodarczej człowiek dokonuje zmian w otaczającym go świecie. Korzystanie ze środowiska pojmowanego jako naturalny rezerwuuar, z którego czerpiemy zasoby jakże często mało gospodarnie z jednoczesnym nieroztropnym odprowadzaniem odpadów, musi skończyć się kryzysem ekologicznym. Błędy tak prowadzonej gospodarki są łatwe do przewidzenia i ludzkość podjęła działania przeciw wystąpieniu negatywnym skutkom.

W tym miejscu należy wspomnieć o inicjatywach międzynarodowych i transgranicznych. Dobrym znakiem współczesnego świata jest to, że państwa wysoce uprzemysłowione wzięły „ciężar” ochrony środowiska na swe barki, lecząc moralnego kaca za jego nadmierne eksploatowanie w epoce węgla i stali. Jak mają się te wydatki (rekultywacyjne, regeneracyjne, odtworzeniowe i in.) do planowanych działań destrukcyjnych w środowisku potencjalnego przeciwnika, niech świadczą informacje, jakie przedstawiły dwa państwa wiodące kluczową rolę w militarnych kręgach. Sekretarz obrony USA Ashton Carter przedłożył Kongresowi projekt budżetu na wydatki obronne na rok fiskalny 2017, który ma wynieść 582,7 mld USD<sup>12</sup>. Rosyjski rząd w rozdziale *Obrona Narodowa* planuje wydatki na 2017 r. na poziomie 1,021 trylionu rubli<sup>13</sup>.

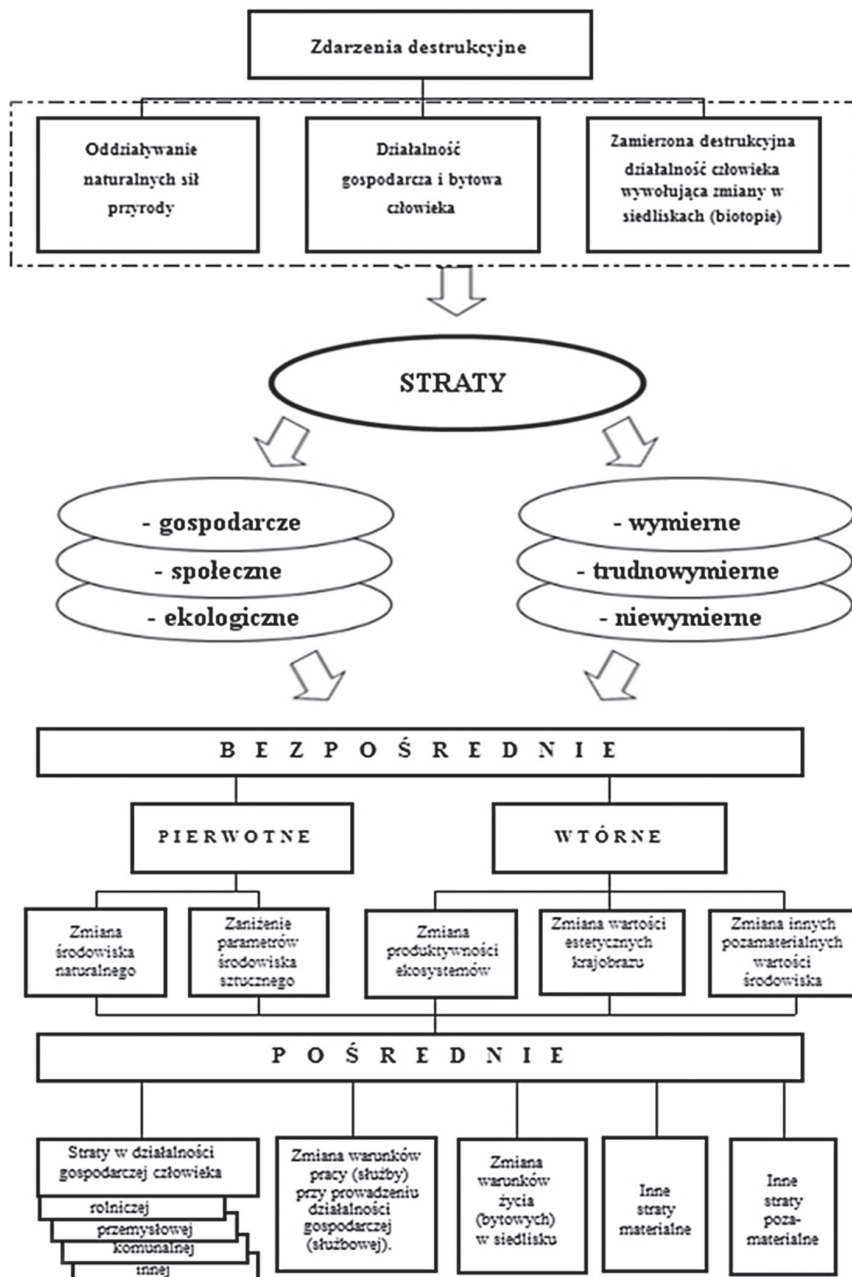
<sup>11</sup> K. M. Pazdro, *Chemia dla kandydatów na wyższe uczelnie*, Warszawa 1980, s. 14.

<sup>12</sup> R. Muczyński, *Oficjalnie: Przedstawiono budżet obrony USA na 2017 rok*, <http://www.nowastrategia.org.pl/oficjalnie-przedstawiono-budzet-obronny-usa-na-2017-rok/> [dostęp: 15.06.2017].

<sup>13</sup> *Rosyjski rząd zwiększył wydatki na obronę o 72 mld rubli*, Sputnik Polska, <https://pl.sputniknews.com/swiat/201610294156998-modernizacja-armia-wydatki-budzet/> [dostęp: 15.06.2017].

Zdarzenia destrukcyjne, tak pokrótce definiowane, są częścią naszego życia społeczno-gospodarczego, a ich wpływ opisano na rysunku 3.

Rys. 3. Klasyfikacja skutków zanieczyszczenia środowiska przy wystąpieniu zdarzeń destrukcyjnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie G. Zakrzewski, *Czy sztuczne środowisko militarne jest faktem*, „Przegląd Morski” 1996, nr 9

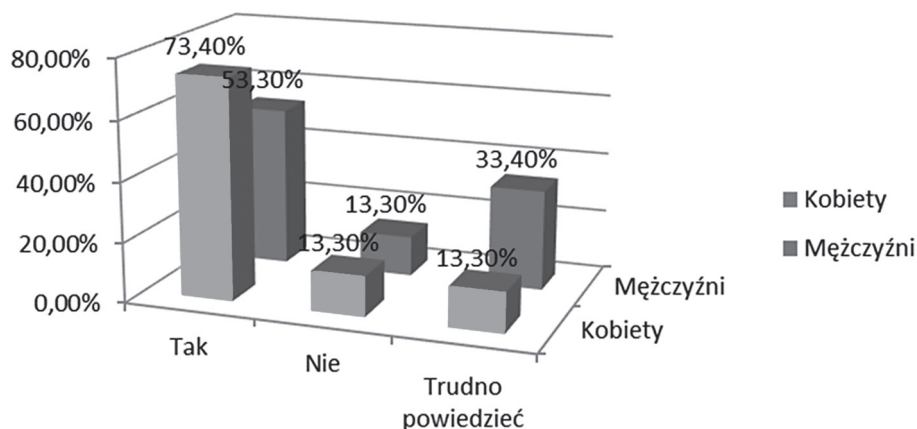
## BADANIA WŁASNE

Autorzy, prowadząc badania bardzo „wycinkowe”, postawili sobie pytanie: czy innowacyjna edukacja ekologiczna ma swoje fundamenty w dotychczasowej edukacji? Mówiąc bardziej obrazowo: czy kontynuować obecną politykę edukacji ekologicznej, czy spróbować ocenić potrzebę wprowadzenia zmian.

W tym celu przeprowadzili anonimową ankietę na uczelni wyższej prowadzącej kierunek bezpieczeństwo wewnętrzne. Ankietę zrealizowano 3 czerwca wśród studentów kończących pierwszy rok studiów, gdzie w programie kształcenia nie wykłada się przedmiotów objętych przedmiotem badań. Z grupy 63 studentów wybrano losowo do wypełnienia ankiety po 15 kobiet i mężczyzn, zatem z całą pewnością można stwierdzić, że oceniono wiedzę nabytą w szkole średniej.

Wyniki przedstawiono na wykresach od 1 do 5.

Wykres 1. Zasadność prowadzenia edukacji o zdarzeniach destrukcyjnych w środowisku człowieka



Źródło: Badania własne

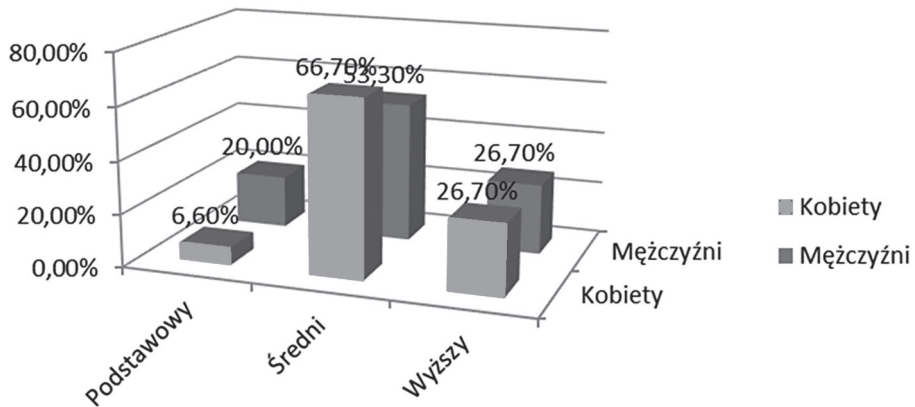
Za edukacją na temat zdarzeń destrukcyjnych w środowisku opowiedziało się 73,4% kobiet i tylko 53,3% mężczyzn. Prowadzenie takiej edukacji za nieuzasadnione uznało 13,3% kobiet oraz mężczyzn. Odpowiedź „trudno powiedzieć” wybrało 33,4% mężczyzn i 13,3% kobiet.

Analizując wyniki odpowiedzi, autorzy doszli do wniosku, że celowe byłoby zadanie pytania: jaki rodzaj szkoły średniej ukończyłeś – technikum czy liceum ogólnokształcące? Prawdopodobnie w tym obszarze zdefiniowany może być problem i wymaga to dalszych badań.

Na kolejnym wykresie przedstawiono wyniki badań opisujące poziom prowadzenia edukacji o zdarzeniach destrukcyjnych w szkolnictwie.

Badani w zdecydowanej większości widzą edukację ekologiczną na poziomie szkoły średniej: 66,7% kobiet i 53,3% mężczyzn. Ukończenie jej na poziomie podstawowym widzi: 6,6% kobiet i aż 20% mężczyzn. Poziom wiedzy szkoły wyższej chce zdobyć zarówno 26,7%, kobiet jak i mężczyzn.

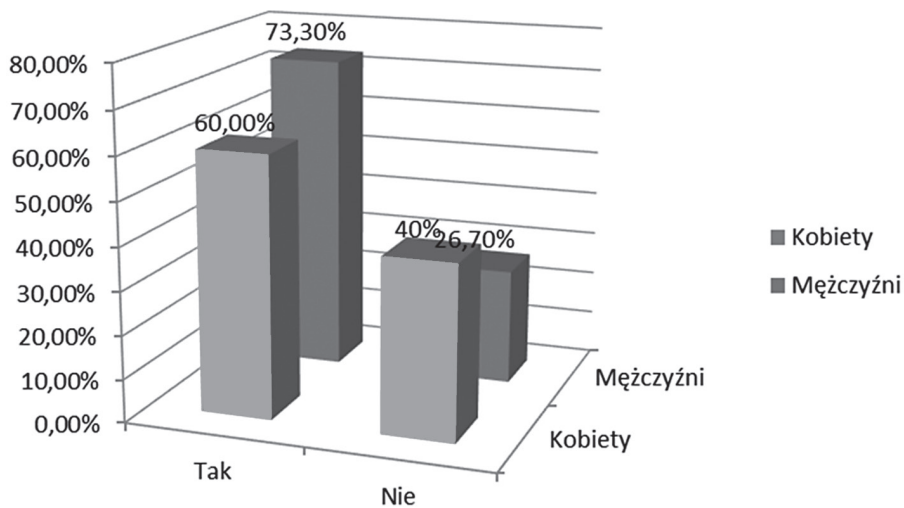
Wykres 2. Poziom edukacji o zdarzeniach destrukcyjnych w środowisku człowieka



Źródło: Badania własne

Ze względu na „zaskakujący” wynik ankiety, a tym samym stosunek do środowiska naturalnego, autorzy widzą konieczność zbadania innej populacji, np. uniwersyteckiej, oraz w dalszej kolejności ewaluację respondentów na przestrzeni dwóch lat po wysłuchaniu przedmiotów realizowanych w uczelni.

Wykres 3. Znajomość katastrof ekologicznych



Źródło: Badania własne

W pytaniu 3 badanych wypowiedziało się na temat znajomości katastrof ekologicznych, co zostało przedstawione na wykresie 3.

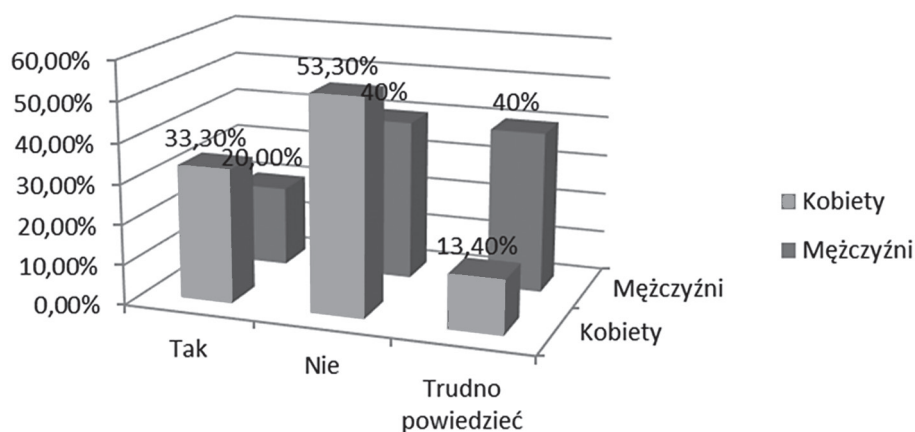


Omówienia wymaga fakt, że grupa badanych kobiet odpowiedziała na „tak” w 60% przypadków i były to panie, które w pytaniu: na jakim poziomie oczekujesz prowadzenia edukacji ekologicznej, odpowiadały odpowiednio: edukacja na poziomie wyższym – 13,3%, średnim – 46,7%. „Nie” wskazało 40% kobiet, wymieniając poziom wyższy – 13,3%, średni – 20% i podstawowy – 6,7%. Wymieniane katastrofy ekologiczne to: Czarnobyl, osuwiska błotne Ameryki Południowej, powódzie. 73,3% mężczyzn odpowiedziało się na „tak” i 26,7% „nie”. W grupie na „tak” edukację na poziomie średnim zadeklarowało 46,7% mężczyzn, a na wyższym 26,6%. W grupie na „nie” mężczyźni opowiedzieli się za poziomem podstawowym – 20% i średnim – 6,7%. Powtórzyły się katastrofy ekologiczne.

Zastanawiający jest fakt wymieniania katastrof „medialnych” – katastrofa w elektrowni jądrowej w Czarnobylu, ostatnich osunięć ziemi, o czym informowały obszernie telekomunikanty, oraz powódź, która jest zjawiskiem dość powszechnym. Żaden z respondentów nie wymienił rejonu powodzi czy rzeki. Zagadnienia te zdaniem autorów wymagają również dalszych badań.

W pytaniu 4 autorzy artykułu chcieli uzyskać odpowiedź na pytanie: czy możliwy jest poziom oceny strat w środowisku po katastrofie ekologicznej. Wyniki przedstawiono na wykresie 4.

Wykres 4. Poziom oceny strat w środowisku po katastrofie ekologicznej

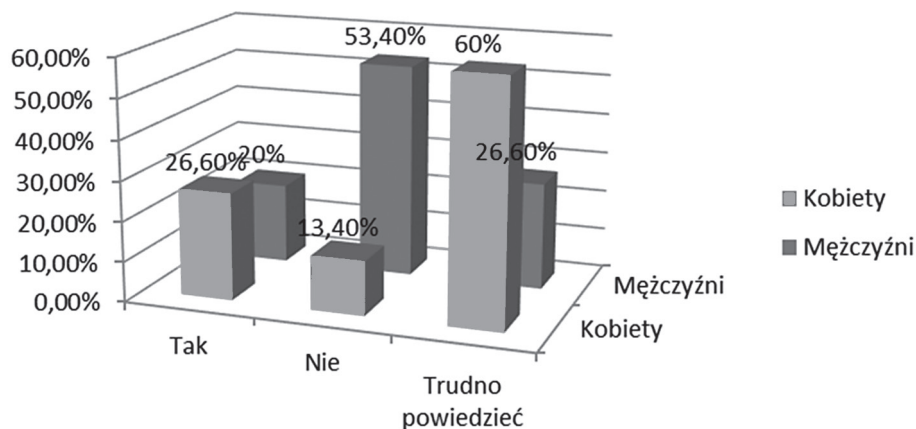


Źródło: Badania własne

Badanie dowodzi odmiennie różnych stanowisk, jakie zajęły badane grupy. W grupie na „tak” iloraz kobiet do mężczyzn wyniósł 33,3% do 20%, na „nie” 53,3% do 40% oraz „trudno powiedzieć” 13,4% do 40%. Wykres jest prawie odwrotny dla badanych płci. Kobiety zdominowały odpowiedzi na „tak” i „nie” natomiast mężczyźni wybrali odpowiedzi „nie” i „trudno powiedzieć”.

Po odpowiedziach udzielonych na pytanie 4 wykres 5 jest sporym zaskoczeniem dla badaczy-autorów. Przy odpowiedziach „nie” i „trudno powiedzieć” dominują obie płcie. Natomiast 26,6% kobiet i 20% mężczyzn odpowiada „tak”, jest możliwe wskazanie katastrofy ekologicznej.

Wykres 5. Poziom oceny wskazania winnych katastrofy ekologicznej



Źródło: Badania własne

## PODSUMOWANIE

Badania nie zaskoczyły autorów artykułu. Dowiodły, że zachodzi potrzeba prowadzenia dalszych badań nad tą skomplikowaną i różnorodną problematyką. Na dzisiaj, na podstawie wycinkowych poszukiwań, nasuwają się następujące wnioski:

- kobiety i mężczyźni wykazują różną wrażliwość w pojmowaniu zdarzeń destrukcyjnych i ich oceny, co wcale nie znaczy, że konieczna jest edukacja w grupach z podziałem na płeć;
- człowiek żyje w cyklu rocznym pojmowanym w sposób: „będę miał urodziny”, „będą święta”, i oczekuje powtarzalnych wydarzeń. Nie może zrozumieć jednak stwierdzeń decydentów, że „po tej powodzi będziemy mądrzejsi o doświadczenia” i następuje kolejne zdarzenie destrukcyjne, którego można byłoby uniknąć. Stąd może taka surowa ocena respondentów zawarta w pytaniu 5. Eksperti od lat powtarzają, że potrzebna jest budowa kolejnych zbiorników retencyjnych, uregulowania rzek, np. Program Dolna Wisła itd.

W innowacyjnej edukacji ekologicznej przedmioty, na razie pod roboczą nazwą: „ochrona i kształtowanie środowiska”, „sozologia” lub „inżynieria środowiska” powinny być włączone do grupy przedmiotów społeczno-ekonomicznych i być wykładane (realizowane) przede wszystkim w szkolnictwie przygotowującym przyszłą kadrę pedagogiczną, która będzie realizowała proces wychowania i kształcenia przyszłych decydentów: kulturowych, gospodarczych i politycznych.

Za konieczne autorzy artykułu uważają prowadzenie takiej polityki społeczno-gospodarczej i stosowania takich metod zarządzania i kierowania strukturami państwa, aby wyeliminować lub zminimalizować przesłanki prowadzące do powstania zdarzenia destrukcyjnego. Takie postępowanie odpowiedzialnych decydentów powinno kreować postępowanie kierunkowe i długofalowe w następujących grupach tematycznych:

- tworzenia nowoczesnych metod prognozowania w celu zapobiegania skutkom destrukcyjnym (czynne i bierne);
- usuwania skutków działań destrukcyjnych (szeroko rozumiane ratownictwo ludzi i ich dobytku), majątku narodowego, zarówno materialnego (infrastruktura państwa, zakłady przemysłowe i inne), jak i dóbr kultury i dziedzictwa narodowego (muzea, zabytki kultury ożywionej i nieożywionej);
- określania, oceniania strat społeczno-ekonomicznych i wypłacania odszkodowań po zdarzeniach destrukcyjnych.

Autorzy uważają, że należy zrobić wszystko, aby drugi wers mądrości Jana Kochanowskiego, cytowany na początku artykułu jako motto, nigdy nie znalazł praktycznego zastosowania.

## BIBLIOGRAFIA

1. *III Raport z implementacji i upowszechniania międzynarodowego prawa humanitarnego w Rzeczypospolitej Polskiej 2014 r.*, MEN, [https://men.gov.pl/wp-content/uploads/2015/08/587\\_14-trzeci-raport-pl.pdf](https://men.gov.pl/wp-content/uploads/2015/08/587_14-trzeci-raport-pl.pdf).
2. atak atomowy na Hiroszimą i Nagasaki, Wikipedia, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Atak\\_atomowy\\_na\\_Hiroszima%C4%99\\_i\\_Nagasaki](https://pl.wikipedia.org/wiki/Atak_atomowy_na_Hiroszima%C4%99_i_Nagasaki).
3. *Broń meteorologiczna*, Forum Helox Community, [forum.helox.pl/printview.php?t=5281&start=0&sid...](https://men.gov.pl/wp-content/uploads/2015/08/587_14-trzeci-raport-pl.pdf), [https://men.gov.pl/wp-content/uploads/2015/08/587\\_14-trzeci-raport-pl.pdf](https://men.gov.pl/wp-content/uploads/2015/08/587_14-trzeci-raport-pl.pdf).
4. geografia Wietnamu, Wikipedia, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Geografia\\_Wietnamu](https://pl.wikipedia.org/wiki/Geografia_Wietnamu).
5. Jaśkowski J., Wawrzyniak W., Leśnikowska-Osielska K., *Globalne ocieplenie, geoinżynieria, modyfikacje pogody i środowiska*, cz. 1, <https://www.monitor-polski.pl/globalne-ocieplenie-geoinzynieria-modyfikacje-pogody-i-srodowiska-czesc-1/>.
6. Kochanowski J., *Pieśni, Księgi wtóre, Pieśń 5*, [http://staropolska.pl/renesans/jan\\_kochanowski/piesni/piesni\\_31.html](http://staropolska.pl/renesans/jan_kochanowski/piesni/piesni_31.html).
7. Los Angeles, Wikipedia, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Los\\_Angeles](https://pl.wikipedia.org/wiki/Los_Angeles).
8. Michalak J. (red.), *Oblicza bezpieczeństwa narodowego. Wybrane aspekty bezpieczeństwa ekonomicznego, społecznego i militarnego*, [www.amw.gdynia.pl/library/File/WDiOM/OBN\\_Tresc.pdf](http://www.amw.gdynia.pl/library/File/WDiOM/OBN_Tresc.pdf).
9. Pazdro K. M., *Chemia dla kandydatów na wyższe uczelnie*, Warszawa 1980.
10. Muczyński M., *Oficjalnie: Przedstawiono budżet obrony USA na 2017 rok*, <http://www.nowastrategia.org.pl/oficjalnie-przedstawiono-budzet-obronny-usa-na-2017-rok/>.
11. Resolution 31/72 of the United Nations General Assembly on 10 December 1976.
12. *Rosyjski rząd zwiększył wydatki na obronę o 72 mld rubli*, Sputnik Polska, <https://pl.sputnik-news.com/swiat/201610294156998-modernizacja-armia-wydatki-budzet/>.
13. Skarga P., *Kazania sejmowe*, Skultuna 2008, [http://www.parafiawilanow.pl/biblioteka/skarga\\_kazania\\_sejmowe.pdf](http://www.parafiawilanow.pl/biblioteka/skarga_kazania_sejmowe.pdf).
14. Skwierczyński L., Stolarski A., *Wpływ zdarzeń destrukcyjnych na środowisko naturalne*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. „Inżynieria środowiska w eksploatacji kompleksów wojskowych” 16–18.10.1995 r., Szklarska Poręba.
15. Zakrzewski G., *Czy sztuczne środowisko militarne jest faktem*, „Przegląd Morski” 1996, nr 9.



**dr inż. Adam SZULCZEWSKI**

Instytut Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Pomorska w Słupsku

## BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE BAŁTYKU

### ABSTRACT The Ecological Safety of the Baltic Sea

The aim of this article is to examine the various issues associated with the ecological safety of countries bordering the Baltic Sea, being a half-closed sea. It includes characteristics and analysis of the interplay between humans and this specific marine environment, as well as their impact upon it, and the role the Baltic plays in the ongoing prosperity and security of over 80 million population.

**Keywords:** ecological safety, Baltic Sea, Baltic, navigation

**ABSTRAKT** Celem artykułu jest: przybliżenie zagadnień związanych z bezpieczeństwem ekologicznym państw nadmorskich graniczących z Bałtykiem jako morzem półzamkniętym; ukazanie specyfiki i analiza wzajemnego oddziaływania człowieka na to specyficzne środowisko morskie oraz Bałtyku na możliwości bezpiecznej egzystencji ponad 80-milionowej populacji ludzi.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo ekologiczne, Bałtyk, Morze Bałtyckie, żegluga

Rozważając aspekty bezpieczeństwa ekologicznego w skali od mikro do makro, należy zdefiniować samo pojęcie, które jest raczej pojęciem nowym<sup>1</sup>. Powołując się na różnego rodzaju źródła, otrzymujemy dwie zasadnicze części. Pierwsza dotyczy samego pojęcia, natomiast druga powiązań z innymi aspektami naszej egzystencji.

*Bezpieczeństwo ekologiczne* (ang. *ecological security*) to zespół uwarunkowań chroniących człowieka i środowisko przed zagrożeniami ekologicznymi oraz takie kształtowanie stosunków naturalnych i społecznych w biosferze Ziemi, które tworzy właściwe warunki życia dla całej ludzkości, nie podważając zarazem podstaw życia na naszej planecie, głównie poprzez wdrażanie i realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju<sup>2</sup>. W większości przypadków pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego ograniczamy do układu człowiek–środowisko

<sup>1</sup> Bezpieczeństwo ekologiczne w wymiarze przestrzennym i problemowym może dotyczyć: ekosystemu, państwa (kraju), regionu czy globu ziemskiego. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Wydział Strategiczno-Obroenny, Warszawa 2008.

<sup>2</sup> Tamże.

i egzystencji w sposób najmniej szkodzący naszemu otoczeniu, pozwalający na rozwój środowiska człowieka.

Bezpieczeństwo ekologiczne przedstawiane jest jako: „stan braku zagrożeń dla trwałego i zrównoważonego rozwoju, zachowania środowiska naturalnego człowieka na poziomie koniecznym do przetrwania i rozwoju ludzkości”. Jest nim także „określona pewność zdrowego życia gatunku ludzkiego w jego środowisku”<sup>3</sup>. Pojęcie to możemy rozszerzyć i znaleźć odniesienie do innego – jest nim „bezpieczeństwo narodowe”; bezpieczeństwo ekologiczne jest jedną ze jego składowych. Bezpieczeństwo ekologiczne to: „to stan braku zagrożenia państwa i społeczeństwa ze strony środowiska życia w zakresie obniżenia poziomu jego egzystencji, ograniczenia aktywności ekonomicznej i uszczuplenia bogactwa”<sup>4</sup>.

Jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia „bezpieczeństwo ekologiczne” przysparza trudności. Po pierwsze jest to termin stosunkowo młody na gruncie teorii bezpieczeństwa, a po drugie nie ustalono dotychczas jego jednolitej definicji. Istnieje więc dowolność interpretacji zależnie od przyjmowanego kryterium. Problemem jest też fakt, że te definicje zawierają różnorodne elementy, różne są też sposoby podejścia, najczęściej odwołujące się do okresu, w jakim powstawały. Dla porównania kilka różnych definicji:

- 1) Bezpieczeństwo ekologiczne to stan przeciwdziałania społecznego skutkom przekształceń otaczającego środowiska.
- 2) Bezpieczeństwo ekologiczne to taki stan ekosystemu, w którym ryzyko zakłóceń jego składowych jest niewielkie (zerowe albo nieosiągalne).
- 3) Bezpieczeństwo ekologiczne to trwały i ciągły proces zmierzający do osiągnięcia pożądanego stanu ekologicznego, zabezpieczający spokojną i zdrową egzystencję wszystkich elementów ekosystemu przy użyciu różnych środków zgodnych z zasadami współżycia wewnętrznego państwa i społeczności międzynarodowej<sup>5</sup>.

W takim odniesieniu uniwersalną wykładnią wydaje się definicja traktująca bezpieczeństwo ekologiczne jako trwały i ciągły proces zmierzający do osiągnięcia pożądanego stanu ekologicznego, zabezpieczający spokojną i zdrową egzystencję wszystkich elementów ekosystemu przy użyciu różnych środków zgodnych z zasadami współżycia wewnętrznego państwa i społeczności międzynarodowych. Zaletą takiego ujęcia zagadnienia jest jego istota, sprowadzona do wąsko pojmowanej konstruktywnej ochrony środowiska (jego ekosystemów) i dążeń prowadzących do unikania wszelkich zagrożeń. Jednocześnie wskazuje ono, że proces ten powinien toczyć się przy udziale wielu elementów składowych, działających przede wszystkim poprzez dostosowanie do sfery współpracy międzynarodowej, strategii rozwoju danego kraju oraz zbiorowej świadomości ekologicznej jego społeczności. W związku z tym możemy przyjąć, że bezpieczeństwo ekologiczne to *umowny system jednostek i instytucji wykonawczych połączonych jednolitym celem, zbiorami zadań itp., którego funkcjonowanie powinno przynieść pożądane efekty w wypadku różnorodnych zagrożeń, bez względu na to, czy będą to zagrożenia naturalne, czy też pochodzenia antropogenicznego*.

Jeżeli bezpieczeństwo ekologiczne postrzega się jako wyobrażenie praktycznej działalności człowieka, to musi być ono również kategorią polityki, negocjacji, układów,

<sup>3</sup> J. Pięta, *Globalne zagrożenie bezpieczeństwa*, Warszawa 2013.

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> D. Senczyk, *Bezpieczeństwo ekologiczne a zrównoważony rozwój. Wzajemne relacje*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013, nr 4, s. 65–74.

stosunków wzajemnych państw itp. Mimo że nie dotyczy jakiegoś wymyślanego, nieosiągalnego stanu idealnego, to w rzeczywistości odnosi się do stanu faktycznego, istniejącego w danym miejscu i czasie. Jednak by mówić o jego utrzymaniu w sensie funkcjonowania pewnych norm uzgodnionych zwyczajowo w formie traktatów lub innymi sposobami, działań czy rekomendacji działań, związanych z odpowiednimi środkami i metodami ich użycia, należy zwrócić uwagę na:

- obszary środowiskowe, w których zamierza się osiągnąć stan bezpieczeństwa, a więc na atmosferę, hydrosferę, litosferę itp.,
- czynniki zagrożeń środowiska, które wywierają wpływ na jego stan,
- tendencje do rozwoju wypadków i katastrof – np. w czasie wojny, czyli inaczej kierunki i siłę oddziaływania ich negatywnych skutków przy jednoczesnej ocenie ilościowości, które sprzyjają lub nie sprzyjają ich wystąpieniu,
- przewidywanie i ocenę skutków negatywnych zjawisk degradacji środowiska w bliższej i dalszej perspektywie czasowej.

Bezpieczeństwo ekologiczne może być zachowane w przypadku stosowania przez wszystkich bez wyjątku jednakowych, ustalonych zasad współpracy. Spośród nich z wielu względów należy szczególnie podkreślić utrzymywanie już istniejącego stanu<sup>6</sup> *skutków przekształceń otaczającego środowiska*. Przez analogię w podobny sposób w odniesieniu do ekosystemu określimy bezpieczeństwo ekologiczne jako: *stan ekosystemu, w którym ryzyko zakłóceń jego składowych jest niewielkie (zerowe jest zapewne nieosiągalne)*.

Definiując omawiane pojęcie, które oznacza zarazem praktyczną działalność człowieka, uwidaczniają się dwa nurty wynikające z różnych sposobów podejścia do zagadnienia. Pierwszy, negatywny, odwołuje się do źródeł zagrożeń i sposobów ich unikania, preferując filozofię neokatastrofizmu, przejawiającą się w postawie „co ma być, to będzie” i upatrującą źródeł zagrożeń przede wszystkim w środowisku naturalnym i w działalności różnych podmiotów gospodarczych. Stąd definicja przyjmuje brzmienie: *bezpieczeństwo ekologiczne to likwidacja lub zmniejszenie do minimum zagrożeń zdrowia i życia człowieka, których źródłem jest środowisko naturalne*. Takie podejście sprawia jednak, że przeciwdziałanie skutkom rozpoczyna się dopiero po zaistnieniu samego zjawiska zagrożenia, a konkretnie szkód, jakie się ujawniły. Bez wątpienia owe stanowisko spowodowało, iż przez długie lata bezpieczeństwo ekologiczne traktowane było jedynie jako *prawne dążenie państw do ochrony swego środowiska naturalnego i zdrowia ludzi przed antyekologicznymi działaniami innych państw*, bez uwzględniania możliwości przeciwdziałania temu.

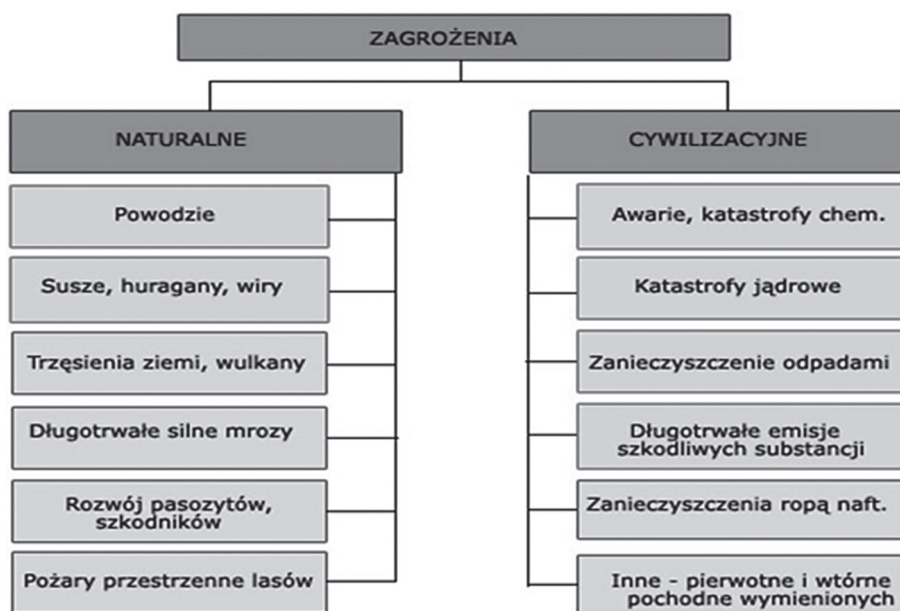
Dopiero katastrofy przemysłowe (Seveso, Włochy, 1976 r.; Bhopal, Indie, 1984 r. i Czarnobyl, Ukraina, 1986 r.) pokazały, że istnieje potrzeba innego spojrzenia na zagadnienie bezpieczeństwa ekologicznego. Pojawił się drugi nurt, w którym traktuje się je jako motywację do podejmowania działań międzynarodowych mających na celu kształtowanie pożądanego stanu środowiska przyrodniczego w celu ograniczenia poziomu zagrożeń. Stąd zasadne jest ukazanie bezpieczeństwa ekologicznego jako ponadnarodowego. W takim ujęciu najbardziej trafna wydaje się definicja traktująca bezpieczeństwo ekologiczne jako ciągły proces zmierzający do osiągnięcia pożądanego stanu środowiska naturalnego, zabezpieczający spokojną i zdrową egzystencję wszystkich. Bezpieczeństwo ekologiczne

<sup>6</sup> *Bezpieczeństwo ekologiczne*, oprac. M. Żuber, repetytorium dla studentów, Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu.

zatem to *umowny system jednostek i instytucji wykonawczych połączonych jednolitym celem, zbiorami zadań itp., którego funkcjonowanie powinno przynieść pożądane efekty w wypadku różnorodnych zagrożeń, bez względu na to, czy będą to zagrożenia naturalne, czy też pochodzenia antropogenicznego.*

Analizując podział zagrożeń, możemy również w przypadku bezpieczeństwa ekologicznego wyróżnić: zagrożenia z pominięciem okresu prowadzenia działań wojennych, cywilizacyjne i będące wynikiem działań sił przyrody (rys. 1).

Rys. 1. Typologia źródeł zagrożeń Polski



Źródło: Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej

Analizując powyższy rysunek, zauważamy, że bezpieczeństwo ekologiczne powiązane jest praktycznie ze wszystkimi ważniejszymi obszarami naszej egzystencji. Natomiast zagrożenia można podzielić na dwie zasadnicze grupy, w których, jako społeczeństwo, mamy zróżnicowany wkład; są to zagrożenia cywilizacyjne i naturalne. Domeną są zagrożenia wynikające z istnienia i rozwoju naszej cywilizacji. Również w sposób pośredni możemy przyczyniać się do występowania niektórych zagrożeń naturalnych. Przykładowo nasza działalność w zakresie przemysłu ma powiązanie np. ze skutkami powodzi czy nadmiernym rozwojem niektórych gatunków flory i fauny.

Do powyższych zagrożeń cywilizacyjnych możemy jeszcze dodać problemy z wykorzystaniem „nieekologicznych technologii”, starzeniem się urządzeń i obiektów przemysłowych, awariami w czasie transportu czy skutkami działalności sił zbrojnych (degradacja poligonów).

Obszerną definicję bezpieczeństwa ekologicznego formułuje Halina Lisicka. Jej zdaniem zjawisko to tworzą trzy czynniki:



- 1) bezpośrednio, negatywne oddziaływanie zmian ekologicznych na zdrowie i życie ludzi,
- 2) napięcia, spory, a nawet konflikty pomiędzy państwami w wyniku internacjonalizacji zagrożeń ekologicznych czy rywalizacji o dostęp do zasobów naturalnych,
- 3) bezpośrednio, pozytywna współpraca, tworząca nowe obszary międzyrządowych i transnarodowych interakcji więzi pomiędzy państwami a narodami – w konsekwencji prowadząca do stabilizacji środowiska<sup>7</sup>.

W definicji tej wskazano na składowe, które wpływają na zmiany w środowisku, a także na zależność pomiędzy tymi zmianami a kondycją człowieka w środowisku. Podkreślana jest też zależność pomiędzy koncepcją bezpieczeństwa ekologicznego a stosunkami międzynarodowymi.

Ważne jest też uwypuklenie ponadpaństwowego wymiaru ochrony środowiska, ponieważ zanieczyszczenia, które powstają na terenie jednego państwa, mogą wpływać w sposób bezpośredni na stan środowiska w państwie sąsiednim. Stąd też dla podwyższenia poziomu bezpieczeństwa ekologicznego konieczne stają się rozwiązania podejmowane na poziomie ponadpaństwowym.

Instrumenty przewidziane przez politykę ochrony środowiska na poziomie Unii Europejskiej mają za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego państwom Wspólnoty, w tym Polski. Z uwagi na fakt, iż zakłady przemysłowe są podmiotami, które w najwyższym stopniu przyczyniają się do powstawania zagrożeń w sferze środowiska, normy, które jej dotyczą, powinny być podstawowe dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Zasadnicze znaczenie w tym względzie mają regulacje dotyczące ocen środowiskowych oraz dyrektywa Seveso dotycząca poważnych awarii przemysłowych<sup>8</sup>.

Czynniki, które wpływają na poziom zagrożenia ekologicznego, to zanieczyszczenia generowane przez wszystkie państwa z danego regionu. Dla potrzeb artykułu ograniczono się do obszaru Morza Bałtyckiego. Szacuje się, iż z ogólnej ilości osiadających na terytorium Polski zanieczyszczeń 55% dwutlenku siarki i 75% tlenków azotu pochodzi od naszych sąsiadów<sup>9</sup>. Bezpieczeństwo ekologiczne państwa zależy od sposobu, w jakim realizuje się koncepcję zrównoważonego rozwoju, czyli od polityki ekologicznej państwa, Unii Europejskiej oraz od realizowanych przez nie strategii związanych z bezpieczeństwem ekologicznym. Kształtują one koncepcję ochrony naszego środowiska naturalnego i powinny wpływać na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ekologicznego. Również zmiany klimatyczne stają się coraz bardziej odczuwalne – w coraz większym też stopniu wykorzystujemy nieodnawialne zasoby naturalne, a prymat *homo sapiens* prowadzi do wymierania gatunków flory i fauny. Dodatkowo nie zlikwidowano dysproporcji pomiędzy poziomem rozwoju (bogactwa) krajów, co stanowi wyzwanie dla przyszłych pokoleń. Jeśli chcemy zachować równowagę pomiędzy zagadnieniami gospodarczymi, społecznymi i ekologicznymi, konieczne jest natychmiastowe działanie na wszystkich poziomach, do globalnego włącznie.

<sup>7</sup> H. Lisicka, I. Macek, *Leksykon ochrony środowiska*, Wrocław 2006.

<sup>8</sup> J. Kielin, *Bezpieczeństwo ekologiczne w ramach realizacji europejskiej i polskiej polityki ochrony środowiska*, „Krytyka Prawa” 2010, nr 2 (1), s. 243.

<sup>9</sup> Tamże, s. 248.

## DLACZEGO PROBLEM BEZPIECZEŃSTWA ODNOSI SIĘ SZCZEGÓLNIC DO MÓRZ PÓŁZAMKNIĘTYCH, DO KTÓRYCH NALEŻY BAŁTYK?

Zgodnie z definicją zawartą w konwencji ONZ o prawie morza<sup>10</sup>: „Morze zamknięte lub półzamknięte” oznacza zatokę, zbiornik morski lub morze otoczone przez dwa lub więcej państw i połączone z innym morzem lub oceanem wąskim ujściem albo składające się w całości lub w przeważającej części z mórz terytorialnych i wyłącznych stref ekonomicznych dwóch lub więcej państw nadbrzeżnych<sup>11</sup>.

O docenianiu specyfiki takiego obszaru świadczy kolejny zapis Konwencji. Państwa położone nad morzami zamkniętymi lub półzamkniętymi powinny współpracować ze sobą w wykonywaniu swoich praw i obowiązków przewidzianych przez niniejszą Konwencję. W tym celu dążą one, bezpośrednio lub za pośrednictwem właściwej organizacji regionalnej, do:

- a) koordynacji działań związanych z gospodarowaniem żywymi zasobami morza, ich zachowaniem, badaniem i eksploatacją;
- b) koordynacji wykonywania swoich praw i obowiązków w zakresie ochrony i zachowania środowiska morskiego;
- c) koordynacji swojej polityki badań naukowych i podejmowania, gdy jest to celowe, wspólnych programów badań naukowych na danym obszarze;
- d) do zapraszania do współpracy, gdy jest to celowe, innych zainteresowanych państw lub organizacji międzynarodowych w celu stosowania postanowień niniejszego artykułu<sup>12</sup>.

Do mórz tego rodzaju można zaliczyć obok Bałtyku również Morze Czarne, które ma podobne pochodzenie, a niektóre parametry związane z ekologią, w tym: połączenie z wszechoceanem, zasolenie, wymianę wód, bilans wymiany i zjawiska związane z utrzymywaniem się warstwy siarkowodoru ograniczającego życie biologiczne, ma zbliżone do istniejących na Bałtyku. W dalszej części artykułu autor swoje rozważania ograniczy do problemów Bałtyku.

Morze Bałtyckie to praktycznie zamknięta masa wody o objętości ~21,7 tys. km<sup>3</sup><sup>13</sup>. Jedyne naturalne połączenie z Oceanem Atlantyckim to Cieśniny Duńskie, które ograniczają możliwości wymiany wód wysłodzonych o małej zawartości tlenu z wodami o większym zasoleniu i zawartości tlenu, korzystnych dla rozwoju życia biologicznego. Wymiana wody w morzu z wodą z oceanu przebiega bardzo powoli, potrzeba około 35 lat, by wymienić całą objętość wód Bałtyku. Dodatkowo znaczące wlewy z Morza Północnego nie występują według konkretnego interwału. Bilans wodny Bałtyku przedstawiono na rysunku 2, a główne kierunki wlewów mające wpływ na kolejność odświeżania wody na kolejnym (rys. 3).

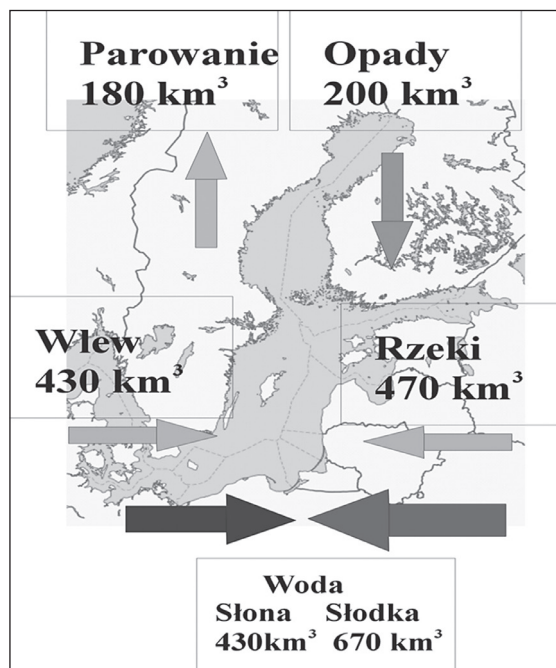
<sup>10</sup> *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza*, Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Konwencja weszła w życie 16.11.1994 r., a w stosunku do Polski 13.12.1998 r.), [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_convention.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm) [dostęp: 10.05.2017].

<sup>11</sup> *Konwencja Narodów Zjednoczonych*, dz. cyt., art. 122.

<sup>12</sup> Tamże, art. 123.

<sup>13</sup> Dla porównania Morze Czarne: objętość ~550 tys. km<sup>3</sup>, zasolenie 18–22,5‰.

Rys. 2. Bilans wodny Morza Bałtyckiego



Źródło: Opracowanie własne

Należy pamiętać, że Bałtyk, a właściwie jego wybrzeża, to miejsce wybrane przez ponad 80 mln ludzi jako miejsce do życia i pracy. Takie skupisko ludzi generuje oczywiście wpływ na środowisko naturalne. Nad brzegami morza znajduje się 60 dużych aglomeracji miejskich oraz wiele zakładów przemysłu rafineryjnego i chemicznego<sup>14</sup>. Zlewisko Bałtyku to w sumie więcej niż 1,72 mln km<sup>2</sup>, otoczone dziewięcioma wysoko rozwiniętymi krajami. Z tego gęsto zaludnionego i intensywnie uprzemysłowionego terenu wpływa do Bałtyku olbrzymia ilość środków odżywczych i materiału organicznego, a opady atmosferyczne dodatkowo przyczyniają się do ich przemieszczania do Morza Bałtyckiego. Zanieczyszczenia te pochodzą ze źródeł punktowych (ośrodki przemysłowe i miasta), ale w dużych rozmiarach ze źródeł rozproszonych, jakim są rolnictwo i leśnictwo. Działalność rolniczą w obrębie zlewni Bałtyku oblicza się na około 200 tys. ton azotu i 5 tys. ton fosforu, wpływających co roku do morza<sup>15</sup>. Bałtyk jest otoczony przez dobrze rozwinięte kraje z dużymi miastami, różnorodnym przemysłem i nowoczesnym rolnictwem i leśnictwem. Wszystko to powoduje, że od końca XIX w. utrzymuje się stale wzrastający poziom zanieczyszczeń. Do najbardziej typowych należą: ścieki komunalne i przemysłowe, splukiwane z pól i przenoszone przez rzeki nawozy sztuczne, zrzuty substancji zanieczyszczonych chemicznie oraz ropa naftowa i jej związki pochodzące z jednostek pływających.

<sup>14</sup> K. Głowacki, *Zanieczyszczenie Bałtyku. Bomba z opóźnionym zapłonem*, <http://www.ekologia.pl/srodowisko/ochrona-srodowiska/baltyk-bomba-z-opoznionym-zaplone>, 14964.html [dostęp: 10.05.2017].

<sup>15</sup> Tamże.

Rys. 3. Kierunki rozchodzenia się wody słonej w czasie wlewu



Źródło: T. Ulanowski, *Ale się wlało do Bałtyku! Rybacy się ucieszą*, „Gazeta Wyborcza” 2015, 14 stycznia

## MOŻLIWE ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO OBSZARÓW NADMORSKICH

Do zagrożeń bezpieczeństwa ekologicznego ludzi mieszkających nad Bałtykiem można zaliczyć zdarzenia, w których istnieje możliwość wystąpienia trwałego (nieodwracalnego w sposób naturalny) uszkodzenia lub zniszczenia dużego obszaru środowiska przyrodniczego, wpływającego negatywnie (pośrednio lub bezpośrednio) na zdrowie lub życie ludzi.

Do tego typu zdarzeń można zaliczyć:

- niekontrolowaną eksploatację zasobów naturalnych;
- masowe zanieczyszczenie wody, powietrza, gleby;
- brak gospodarki odpadami komunalnymi, przemysłowymi, nuklearnymi;
- stosowanie niebezpiecznych technologii przemysłowych;
- katastrofy naturalne i przemysłowe;
- naruszenie stosunków wodnych w środowisku;
- chaotyczną urbanizację;
- próby nuklearne i testy nowych typów broni.

Przykładowo St. Petersburg generuje dziennie do atmosfery blisko 100 tys. kilogramów związków chemicznych. Większość emisji pochodzi z ruchu komunikacyjnego, a każdego dnia wypływa z miasta około 4 mln m<sup>3</sup> ścieków. Szlam, który zawiera mniej więcej 2 tys. ton związków chemicznych, wpływa Newą bez jakiegokolwiek oczyszczenia! Podobnie jest w Kaliningradzie. Miasto wciąż nie ma oczyszczalni ścieków. W efekcie ścieki generowane przez 400 tys. mieszkańców wpadają wprost do morza<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> K. Głowacki, dz. cyt.

Jeżeli wyłączymy niekontrolowaną eksploatację zasobów naturalnych oraz próby nuklearne, to pozostałe typy zagrożeń naszego środowiska znajdują odniesienie do Bałtyku. Dla polskich obszarów morskich szczególne znaczenie ma redukcja skutków związanych z katastrofami ekologicznymi wewnątrz kraju i w państwach ościennych. Do najważniejszych obszarów ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa ekologicznego Bałtyku, można zaliczyć:

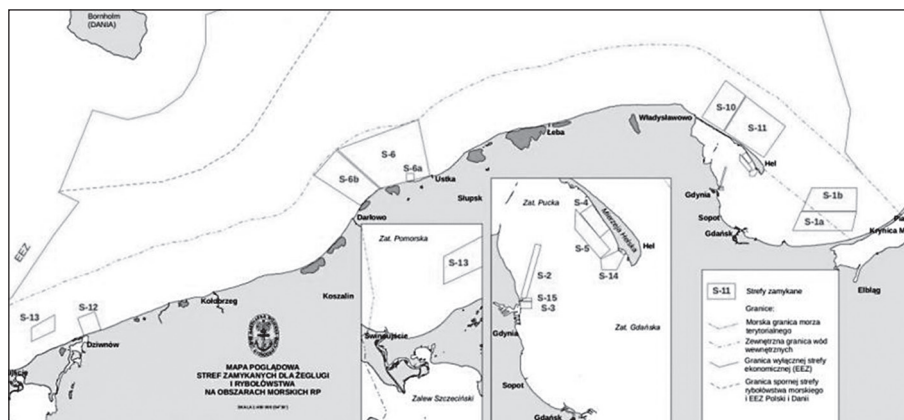
- a) rozmieszczenie w kraju obiektów gospodarki stwarzających zagrożenie awariami,
- b) transport niebezpiecznych środków, materiałów i technologii,
- c) ujemny wpływ działalności gospodarczej i wojskowej na środowisko naturalne,
- d) nieefektywne wykorzystywanie zasobów naturalnych,
- e) stosowanie ekologicznie szkodliwych technologii.

## GOSPODARCZE PRZYCZYNY ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO

Związane są z działalnością człowieka i będą oddziaływać bezpośrednio lub pośrednio na ekologię Bałtyku. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

1. Awarie w procesach produkcji, wykorzystywanie, składowanie i transport materiałów niebezpiecznych, prowadzące do uwolnienia substancji lub energii szkodliwych dla środowiska.
2. Awarie jądrowe i sytuacje nadzwyczajne związane z zagrożeniem radiologicznym (rys. 5).
3. Awarie na terenach obiektów wojskowych (rys. 4).

Rys. 4. Obszary okresowe zamknięte dla żeglugi. Poligony wojskowe – exclusive economic zone (EEZ) Polski



Źródło: Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lipca 2005 r. w sprawie stref zamkniętych dla żeglugi i rybołówstwa dla obszarów morskich RP, <http://baltic-proa.com/files/strefy%20zamkniete%20dla%20%20C5%BCeglugi.pdf> [dostęp: 10.05.2017]

4. Awarie, wypadki lub katastrofy w transporcie drogowym z udziałem substancji niebezpiecznych.

5. Awarie wskutek działalności w środowisku morskim, w tym wskutek badań i eksploatacji dna morskiego.
6. Zniszczenie zapór wodnych i spowodowane przez to awarie.
7. Inne. Modyfikacja środowiska wskutek działań zbrojnych, celowe wprowadzanie substancji szkodliwych do środowiska w wyniku działań przestępczych.

Rys.5. Rozlokowanie elektrowni jądrowych nad Bałtykiem



Źródło: *Ponad 60 procent Polaków popiera budowę elektrowni jądrowej*, <https://www.wykop.pl/link/3546137/ponad-60-procent-polakow-popiera-budowe-elektrowni-jadrowej/> [dostęp: 10.05.2017]

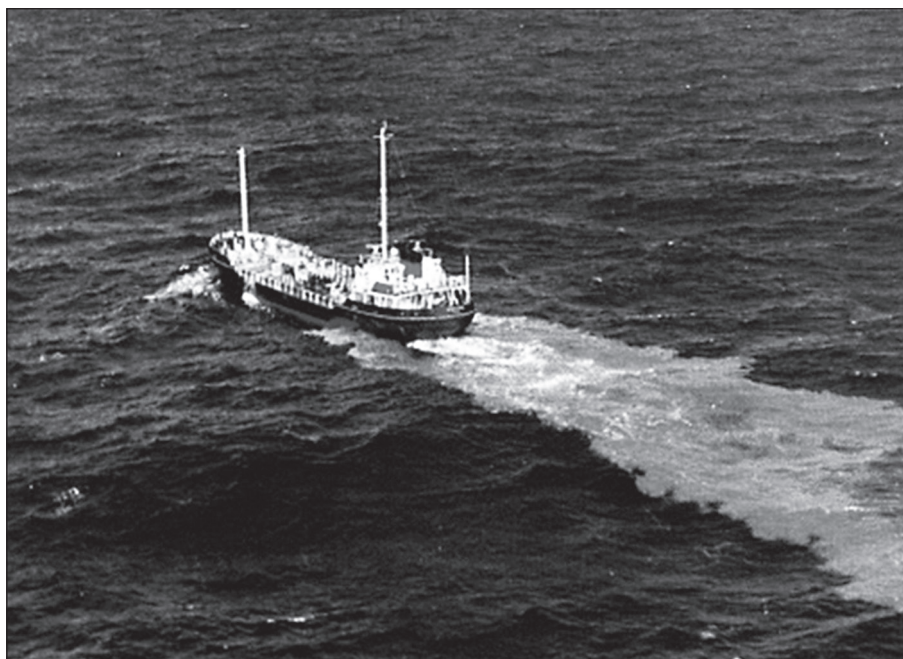
Obok instalacji znajdujących się na wybrzeżu nie można zapominać o jednostkach pływających, które do niedawna wszystkie nieczystości, ścieki i pozostałości po myciu ładowni zrzuciły bezpośrednio do morza (rys. 6). Mimo że aktualnie zjawisko to zostało znacznie ograniczone zarówno na drodze administracyjnej (kary pieniężne), jak i poprzez wzrost świadomości marynarzy i armatorów, to jednak zdarzały się i zdarzają nadal przykłady omijania postanowień oraz sprawy losowe związane z ryzykiem transportu drogą morską.

Bałtyk wydaje się niewielkim zbiornikiem w porównaniu z innymi morzami czy oceanami, ale to na nim skupia się około 15% żeglugi morskiej świata. Zgodnie z informacjami HELCOM na Bałtyku dziennie znajduje się około 2 tys. jednostek pływających, co sprawia, że miesięcznie po Bałtyku żeglują ich średnio około 3,5 tys. do 5 tys. (w tym ~200 tankowców z ropą naftową i innymi substancjami płynnymi), a odbiorcami na lądzie około 40 terminali paliwowych, których liczba ciągle rośnie. Jednostki pływające transportują praktycznie wszystkie rodzaje towarów: od pasażerów, poprzez ładunki masowe suche, do ładunków płynnych, głównie ropy.

Szacuje się, że już wkrótce ilość ropy naftowej transportowanej drogą morską przez Bałtyk osiągnie 160 mln ton rocznie. Ze względu na warunki panujące na Morzu Bałtyckim – duża liczba wysp, utrudnienia w nawigacji, bardzo wolna wymiana wody i stosunkowo długi okres, kiedy wody skuwa pokrywa lodowa – ryzyko katastrofy z udziałem statków transportujących ropę i substancje niebezpieczne dla środowiska jest bardzo duże.

Ponieważ zanieczyszczenie substancjami olejowymi jest najtrudniejsze do zwalczania, to należy zauważyć, że wg HELCOM-u rocznie do Bałtyku dostaje się od kilku do kilkunastu tysięcy ton zanieczyszczeń olejowych.

Fot. 1. Statek usuwający do morza ścieki, prawdopodobnie po myciu ładowni



Źródło: [https://pl.wikipedia.org/wikihttp://www.ekologia.pl/http://sozologia.republika.pl/http://ekopedagog.net/](https://pl.wikipedia.org/wiki/http://www.ekologia.pl/http://sozologia.republika.pl/http://ekopedagog.net/) [dostęp: 10.05.2017]

Każdego roku dochodzi do wycieku ropy w ilości większej niż 100 t. Jedną z największych katastrof w pierwszej dekadzie XXI w. było zderzenie masowca Tern z tankowcem Baltic Carrier w 2001 r.

W momencie wycieku ropy naftowej sytuację pogarsza duże wzburzenie fal, często występujące na Bałtyku. Powoduje ono zmieszanie się ropy z wodą morską. Tam, gdzie taka mieszanka składa się w 80% z wody, rozmiar plamy znacznie wzrasta i powstaje tzw. czekoladowy mus. Taka forma zanieczyszczenia jest niemożliwa do usunięcia. Równie skomplikowane jest usuwanie ropy z plaży. Polega na zebraniu całego zanieczyszczonego piasku. Dla ukazania skali problemu można podać przykład katastrofy Globe Asimi u wybrzeży Litwy w 1981 r. przy wejściu do portu Kłajpeda. Do morza wylało się 16,5 tys. ton

ciężkiego oleju opałowego i 250 ton paliwa. Dla usunięcia 5,5 tys. ton ropy (około 30% utraconego ładunku), która dotarła na litewskie plaże, konieczne było usunięcie 600 tys. ton piasku oraz późniejsze jego oczyszczanie<sup>17</sup>.

Kolejnym problemem dnia codziennego żeglugi jest odbiór ścieków w portach. W 2010 r. International Maritime Organization (IMO) podjęła decyzję o wprowadzeniu zakazu spuszczenia ścieków ze statków do Morza Bałtyckiego, jeśli bałtyckie porty będą posiadały odpowiednie instalacje do odbioru nieczystości. Okazało się, że Niemcy, Polska i Rosja nie są przygotowane do odbioru ścieków na dużą skalę (stan na 2014 r.). Jeden duży statek pasażerski musi przekazać do oczyszczania do 300 m<sup>3</sup> ścieków w czasie godzinnego postoju w porcie. Tymczasem porty mają problem z odbiorem tak dużych ilości ścieków, nawet jeśli posiadają specjalną oczyszczalnię. Te trzy kraje doprowadziły do opóźnienia we wprowadzeniu zakazu, co skutkowało będzie dalszym zrzutem ścieków ze statków do Bałtyku<sup>18</sup>. Ścieki z „wycieczkowców” i innych statków trafiają więc do Bałtyku; zgodnie z konwencją MARPOL wystarczy, że statek opuścił już wody terytorialne państwa. Na pokładzie pasażerów znajdują się oczywiście oczyszczalnie ścieków, jednak nie oczyszczają one wszystkiego, a resztki trafiają do morza.

Obok odpadów, wycieków olejowych i utraconego ładunku nie można pominąć jeszcze dwóch problemów związanych z ekologią. Są to pozostawione/zgubione przez rybaków sieci oraz pozostałości po II wojnie światowej.

Przeprowadzone na zlecenie WWF oszacowania wykazały, że co roku w wodach Bałtyku wskutek zdarzeń losowych (sztormy, kolizje, zaczepy) rybacy gubią od 5,5 tys. do 10 tys. sieci stawnych. Każda z tych sieci waży około 9,5 kg. Doliczając do tego ilość sieci widm znajdujących się na około 3 tys. wraków statków, stwierdzono, że tylko w polskiej strefie Bałtyku może zalegać aż 810 t sieci widm. Te sieci pułapki mają wprawdzie niewielki wpływ na ograniczanie populacji części ryb, ale dotyczą szczególnie ssaków, których populacje staramy się odtworzyć. Stwarzają też realne zagrożenie dla płetwonurków.

Dodatkowym zagrożeniem jest „bomba zegarowa” o włączonym po II wojnie światowej zapalniku, jakim jest zatopiona amunicja, w tym amunicja chemiczna. Ponieważ nie są znane ani dokładne ilości, ani dokładne pozycje zatopienia, ani rodzaj „opakowania”, w którym zamknięto bojowe środki trujące, to nie ma praktycznie możliwości ich wydobycia i utylizacji. Ocenia się, że do Bałtyku trafiło od 42 do 69 tys. ton amunicji chemicznej – w kontenerach, bombach, pociskach, granatach i minach<sup>19</sup>. Dodatkowo przez rejon zatopień prowadzone są kable i rurociągi, co może doprowadzić do uwolnienia BST w czasie prac kładzenia i konserwacyjnych, kontaktu z żywymi organizmami i uszkodzeń rurociągów w wyniku ich detonacji<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> WWF, [http://www.wwf.pl/co\\_robimy/morza\\_oceany\\_glowna/czysty\\_baltyk/transport\\_morski.cfm](http://www.wwf.pl/co_robimy/morza_oceany_glowna/czysty_baltyk/transport_morski.cfm) [dostęp: 10.05.2017].

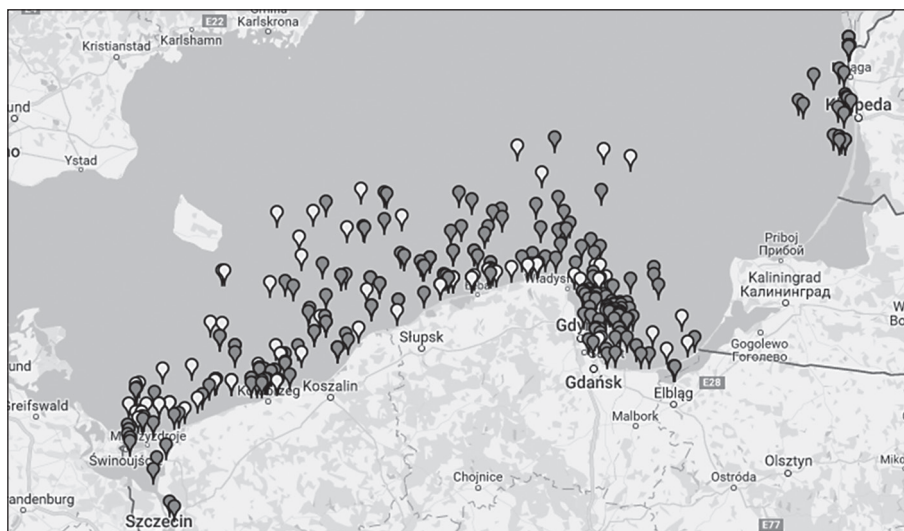
<sup>18</sup> Ścieki z „wycieczkowców” zanieczyszczają Bałtyk, <http://www.ekologia.pl/wiadomosci/srodowisko/scieki-z-wycieczkowcow-zanieczyszczaja-baltyk,20021.html> [dostęp: 10.05.2017].

<sup>19</sup> I. Kłopocka, *Baltyk pełen broni chemicznej*, <http://www.nto.pl/magazyn/reportaz/art/4094063,baltyk-pelen-broni-chemicznej,id,t.html> [dostęp: 11.05.2017].

<sup>20</sup> Szerzej: T. Kasperek, *Broń chemiczna zatopiona w Morzu Bałtyckim*, Toruń 1999.

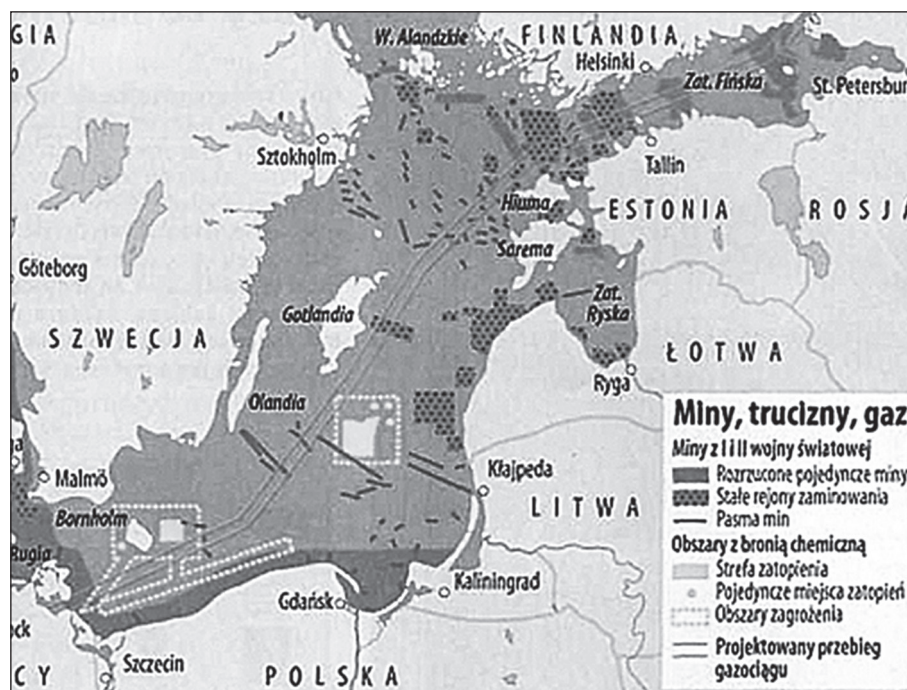


Rys. 6. Miejsca zalegania sieci rybackich w polskiej EEZ



Źródło: *Sieci widma*, WWF, [http://www.wwf.pl/co\\_robimy/morza\\_oceany\\_glowna/ghost\\_fishing/](http://www.wwf.pl/co_robimy/morza_oceany_glowna/ghost_fishing/) [dostęp: 10.05.2017]

Rys. 7. Pozostałości po I i II wojnie światowej



Źródło: Sz. Kazimiński, Śmierć wyjdzie z Bałtyku, <http://kuriergalicyjski.com/historia/smaczki-z-archiwum/1987-mier-wyjdzie-z-baltyku?showall=1> [dostęp: 10.05.2017]

Czy te pozostałości są faktycznie groźne? Zdania specjalistów są zróżnicowane. Rosyjski specjalista od broni chemicznej twierdzi, że amunicja chemiczna zatopiona w Bałtyku może spowodować katastrofę ekologiczną większą niż ta, którą wywołał wybuch reaktora w Czarnobylu<sup>21</sup>. Natomiast w 2002 r. autorzy raportu Komisji Helsińskiej uznali jednak, że wpływ zatopionych środków chemicznych na środowisko morskie Bałtyku jest niewielki, a zagrożenia dla wybrzeży nie ma. Również badania szwedzkie wykazały, że gaz musztardowy nie stanowi zagrożenia dla zooplanktonu. Uznano także, że trucizna powinna pozostać na dnie, bo większe szkody mogłoby spowodować jej wydobywanie i unieszkodliwianie. Za większe niebezpieczeństwo uznano zanieczyszczanie środowiska morskiego Bałtyku przez działalność gospodarczą państw położonych nad jego brzegami.

Niestety, również państwa uchodzące za proekologiczne, Szwecja i Finlandia, również mają swój wkład w bezpieczeństwo ekologiczne, ponieważ 10 zakładów celulozowych zlokalizowanych jest wzdłuż wybrzeża Szwecji, a kolejne 2 na brzegach wód śródlądowych. Większość fińskich papierni leży nad Zatoką Fińską, zaś huta miedzi w Rönnskär, zakład produkcji dwutlenku tytanu w Pori i huta metali w Harjavalta są najważniejszymi punktowymi źródłami metali ciężkich i kwasów nieorganicznych na obszarze Zatoki Botnickiej<sup>22</sup>.

## PODSUMOWANIE

Mimo że człowiek poczynił pewne kroki celem naprawy bałtyckiego ekosystemu (wybudowanie oczyszczalni ścieków dla Pucka, wprowadzenie zakazu stosowania DDT – środka owadobójczego), możliwości powrotu stanu środowiska do okresu sprzed XIX w. praktycznie nie ma. Najbardziej optymistyczne prognozy szacują, że przy radykalnym zmniejszeniu dopływu zanieczyszczeń do Bałtyku możliwy jest powrót do stanu równowagi ekologicznej zbliżonej do lat 50. XX w. Zasadnicza redukcja ilości zanieczyszczeń z krajów takich jak Szwecja, Finlandia, Dania, Niemcy i Polska oraz wprowadzenie i restrykcyjne przestrzeganie ustaleń w stosunku do jednostek pływających mogą pomóc w poprawie stanu Morza Bałtyckiego.

## BIBLIOGRAFIA

1. *Bezpieczeństwo ekologiczne*, oprac. M. Żuber, repetytorium dla studentów, Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu.
2. Głowacki K., *Zanieczyszczenie Bałtyku. Bomba z opóźnionym zapłonem*, <http://www.ekologia.pl/srodowisko/ochrona-srodowiska/baltyk-bomba-z-opoznionym-zaplonem,14964.html>.
3. Kasperek T., *Bron chemiczna zatopiona w Morzu Bałtyckim*, Toruń 1999.
4. Kazimierski Sz., Śmierć wyjdzie z Bałtyku, <http://kuriergalicyjski.com/historia/smaczki-z-archiwum/1987-mier-wyjdzie-z-batyku?showall=1>.
5. Kielin J., *Bezpieczeństwo ekologiczne w ramach realizacji europejskiej i polskiej polityki ochrony środowiska*, „Krytyka Prawa” 2010, nr 2 (1).

<sup>21</sup> I. Kłopocka, dz. cyt.

<sup>22</sup> K. Głowacki, dz. cyt.

6. Kłopocka I., *Bałtyk pełen broni chemicznej*, <http://www.nton.pl/magazyn/reportaz/art/4094063,baltyk-pelen-broni-chemicznej,id,t.html>.
7. *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza*, Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r., [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_convention.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm).
8. Lisicka H., Macek I., *Leksykon ochrony środowiska*, Wrocław 2006.
9. Pięta J., *Globalne zagrożenie bezpieczeństwa*, Warszawa 2013.
10. *Ponad 60 procent Polaków popiera budowę elektrowni jądrowej*, <https://www.wykop.pl/link/3546137/ponad-60-procent-polakow-popiera-budowe-elektrowni-jadrowej/>.
11. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lipca 2005 r. w sprawie stref zamkniętych dla żeglugi i rybołówstwa dla obszarów morskich RP, <http://baltic-proa.com/files/strefy%20zamkni%C4%99te%20dla%20%C5%BCeglugi.pdf>.
12. Senczyk D., *Bezpieczeństwo ekologiczne a zrównoważony rozwój. Wzajemne relacje*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013, nr 4.
13. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2008.
14. Ścieki z „wycieczkowców” zanieczyszczają Bałtyk, <http://www.ekologia.pl/wiadomosci/srodowisko/scieki-z-wycieczkowcow-zanieczyszczaja-baltyk,20021.html>.
15. Ulanowski T., *Ale się wlało do Bałtyku! Rybacy się ucieszą*, „Gazeta Wyborcza” 2015, 14 stycznia.
16. WWF, [http://www.wwf.pl/co\\_robimy/morza\\_oceany\\_glowna/czysty\\_baltyk/transport\\_morski.cfm](http://www.wwf.pl/co_robimy/morza_oceany_glowna/czysty_baltyk/transport_morski.cfm).



**doc. inż. Vilém ADAMEC**  
**inż. Petr BERGLOWIEC**  
**inż. Lenka MALEŘOVÁ**  
**doc. inż. Jiří POKORNÝ**  
**doc. inż. Marek SMETANA**

Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa, Uniwersytet Techniczny w Ostrawie

**mgr Grzegorz DIEMENTIEW**  
**mgr inż. Zbigniew OLSZÓWKA**  
**dr inż. Krzysztof ROGOWSKI**  
**mgr Maciej ZAORSKI**

Instytut Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Pomorka w Słupsku

## **DOŚWIADCZENIA RATOWNICTWA EKOLOGICZNEGO NA PODSTAWIE MIĘDZYUCZELNIANEGO I MIĘDZYNARODOWEGO ĆWICZENIA PK. „CHEMIA 2016”**

**ABSTRACT** Education and training in security require modern methods and means. This is necessary to prepare the professionals for future work in the sphere of security. One of the elements of these activities is international cooperation in the field of practical education in the sphere of security. Thanks to the signing of appropriate agreements between the Universities in Słupsk and Ostrava, there is a possibility for students to practice procedures and protocols in accordance with international and national standards. The scientific and didactic staff of the National Institute of Security of the Pomeranian Academy in Słupsk and the Technical University in Ostrava have undertaken activities aimed at educating their students with the possibility of exchanging experiences in cyclical Polish-Czech exercises. In this article the authors describe the assumptions and the course of ecological rescue operations adopted at both universities.

**Keywords:** civil protection, crisis management, crisis management system, ecological rescue, ICT technologies, international cooperation, security

**ABSTRAKT** Kształcenie akademickie na kierunkach związanych z bezpieczeństwem wymaga nowoczesnych metod i środków w celu przygotowania specjalistów do przyszłej pracy

zawodowej w tym obszarze. Jednym z elementów tego kształcenia jest współpraca międzynarodowa. Dzięki podpisaniu stosownych porozumień między Uczelnią w Słupsku i w Ostrawie istnieje możliwość kształcenia studentów w zakresie praktycznym, procedur i sposobu postępowania zgodnie z normami międzynarodowymi i krajowymi. Kadra naukowo-dydaktyczna Instytutu Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Pomorskiej w Słupsku i Uniwersytetu Technicznego w Ostrawie podjęła działania mające na celu kształcenie studentów z możliwością wymiany doświadczeń w ramach cyklicznych ćwiczeń polsko-czeskich. W niniejszym artykule autorzy opisali przyjęte na obydwu uczelniach założenia i przebieg ćwiczeń z ratownictwa ekologicznego.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, ochrona ludności, ratownictwo ekologiczne, system zarządzania kryzysowego, technologie ICT, współpraca międzynarodowa, zarządzanie kryzysowe

## WSTĘP

Kształcenie nowych kadr wiąże się nierozzerwalnie z postępem nauki w wielu dziedzinach i przekazywaniem studentom wiedzy opartej na badaniach naukowych z różnych obszarów nauki. Nowe wyzwania, przed jakimi stoją przyszli pracodawcy, i ich potrzeby wyznaczają także określone kierunki i sposoby kształcenia studentów. Podejmowane działania w szkolnictwie wyższym w zakresie nowoczesnych metod i tworzenia metodyki kształcenia wynikają z kontynuowania kształcenia nie tylko praktycznego i zawodowego, ale także ogólnoakademickiego, oraz dostosowania się do zmieniającego się rynku pracy opartego na nowoczesnych metodach organizacyjnych i narzędziach z możliwością wykorzystania technologii ICT.

Istotne znaczenie nabiera kształcenie oparte na elementach współpracy między krajami, w których forma i struktury przedsiębiorstw, firm lub jednostek sektora publicznego mają inny charakter, a jednocześnie pełnią te same zadania.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie konieczności wymiany doświadczeń w aspekcie wielowymiarowym, podkreślenia doniosłości współpracy międzynarodowej w sytuacjach kryzysowych i wzajemnej pomocy w przypadku zagrożeń niemilitarnych w strefach nadgranicznych.

## SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE

Proces szkolenia praktycznego oparty na modułowym programie kształcenia wynika z doświadczenia Instytutu i współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego w aspekcie ochrony ludności i zarządzania kryzysowego. Sytuacja na rynku pracy powoduje, że niezbędnym zabiegiem staje się przygotowanie specjalistów dysponujących nie tylko wiedzą teoretyczną, ale i praktycznymi umiejętnościami wykorzystania powyższych technologii do realizacji zadań związanych z działaniem w sytuacjach kryzysowych.

- Nie tylko w Polsce, ale i na świecie istnieją obserwowane w ostatnim czasie tendencje do:
- zmian w sposobie postrzegania bezpieczeństwa, w tym zwrócenia większej uwagi w systemach narodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne;
  - uwzględniania szerokiego spektrum zagrożeń, na które muszą reagować odpowiednie struktury systemu bezpieczeństwa (w tym struktury systemu zarządzania kryzysowego);
  - zmian systemu i procedur działania w zakresie zarządzania kryzysowego, wynikających m.in. ze zastosowania w coraz większym zakresie technologii teleinformatycznych i innych narzędzi wspomagających działanie specjalistów.

Obecnie w sposobie ujęcia i definiowania bezpieczeństwa możemy wyróżnić cztery zasadnicze tendencje. Po pierwsze, poszerzył się zakres przedmiotowy bezpieczeństwa, obejmując zarówno istotę, jak i treść powyższego procesu, a tym samym i zbiór wartości chronionych w ramach bezpieczeństwa oraz dziedziny życia międzynarodowego i narodowego, w których mogą rozwijać się zagrożenia dla tych wartości<sup>1</sup>. Do tradycyjnych wymiarów bezpieczeństwa w aspekcie polityczno-militarnym dochodzą aspekty społeczne, kulturowe, ekologiczne, technologiczne czy demograficzne<sup>2</sup>. Zmiana sposobu postrzegania podmiotu bezpieczeństwa rozszerza zakres badań, w których wyraźnie uznaje się za podmiot instytucje międzynarodowe, ale również podmioty pozarządowe, funkcjonujące w ramach struktur narodowych, określone zbiorowości ludzkie czy wreszcie pojedyncze jednostki. Po trzecie, widoczne staje się akcentowanie subiektywnego wymiaru bezpieczeństwa oraz znaczenia jego percepcji u zainteresowanego podmiotu, co jest z kolei charakterystyczne dla wszystkich koncepcji wyrosłych na gruncie postmodernistycznej wizji świata i stosunków międzynarodowych<sup>3</sup>. Wreszcie po czwarte, obserwuje się obecnie dalszą internacjonalizację i uśpólnotowienie pojęcia „bezpieczeństwo”, wskazując na ścisłą zależność bezpieczeństwa od wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych, a tym samym brak możliwości samodzielnego osiągnięcia przez podmiot zadawającego poziomu poczucia bezpieczeństwa. Dotyczy to również kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>4</sup>.

Z uwagi na zmianę sposobu postrzegania bezpieczeństwa i branych pod uwagę zagrożeń mających wpływ na szeroko rozumiane bezpieczeństwo wynikała zmiana podejścia do zarządzania kryzysowego, traktowanego nie tylko jako element bezpieczeństwa polityczno-militarnego, ale jako odrębny system bezpieczeństwa wewnętrznego (publicznego) państwa.

Z funkcjonalnego punktu widzenia system zarządzania kryzysowego to „[...] skoordynowany wewnętrznie i tworzący pewną całość, dynamicznie się rozwijający układ trzech zasadniczych podsystemów (podsystemu organów zarządzających – aparatu

<sup>1</sup> Zob. M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa 2008, s. 28.

<sup>2</sup> Por. M.E. Brown, *Security Problems and Security Policy in a Grave New World*, [w:] red. tenże, *Grave New World: Security Challenges in the 21<sup>st</sup> Century*, Georgetown University Press, Waszyngton 2003; K. Żukrowska, *Kryteria bezpieczeństwa ekologicznego*, [w:] red. S. Dębski, B. Górka-Winter, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003.

<sup>3</sup> Zob. J. Czaputowicz, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa – aspekty teoretyczne*, [w:] red. S. Dębski, B. Górka-Winter, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003.

<sup>4</sup> Zob.: A. Dudek, T. Łoś-Nowak, *Bezpieczeństwo państwa w środowisku międzynarodowym*, [w:] red. S. Dębski, B. Górka-Winter, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003; M. Piętraś, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa in statu nascendi*, „Sprawy międzynarodowe” 1997, nr 2.

zarządzającego; podsystemu powiązań informacyjnych wewnątrz organizacji, podsystemu metod i działań, czyli reguł funkcjonowania organizacji) realizujących wspólnie jeden zasadniczy cel: obniżenie stopnia oddziaływania czynników sytuacji kryzysowej na funkcjonowanie organizacji, a w przypadku ich wystąpienia minimalizacji ich wpływu i skutków<sup>5</sup>. Istota funkcjonowania systemu sprowadza się zatem do sprawnego zarządzania w sytuacjach kryzysowych<sup>6</sup>.

W świetle obowiązującej w Polsce ustawy z 26 kwietnia 2007 r. zarządzanie kryzysowe to „[...] działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej<sup>7</sup>. Z pragmatycznego punktu widzenia przyjmuje się, że „[...] zarządzanie kryzysowe opiera się na usankcjonowanych prawnie zależnościach pozwalających na podział zadań, kompetencji i koordynację działań. Wyznacza również ramy do współdziałania jednostek w trakcie prowadzenia działań, a także określa sposoby ich aktywizacji<sup>8</sup>”.

W Polsce system zarządzania kryzysowego ma strukturę hierarchiczną, wielopoziomową i wieloszczeblową. W jego strukturze można wyróżnić pięć poziomów decyzyjno-funkcyjnych: krajowy, resortowy (właściwy dla danego ministerstwa), szczebel wojewódzki, powiatowy, gminny/miejski. Na każdym poziomie tworzy się odpowiednie struktury składające się z następujących elementów<sup>9</sup>:

- organu decyzyjnego (Rada Ministrów, minister właściwy, wojewoda, starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta),
- organu opiniodawczo-doradczego (Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, zespół zarządzania kryzysowego właściwy dla danego ministra, zespoły zarządzania kryzysowego właściwe dla województwa, powiatu lub gminy),
- komórki planistyczno-koordynującej (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, centrum zarządzania kryzysowego właściwe dla danego ministerstwa, wojewódzkie, powiatowe, gminne, miejskie centra zarządzania kryzysowego).

W skład podsystemów wykonawczych wchodzi m.in. wyspecjalizowane służby ratownicze i porządkowe, a w tym: policja, straż pożarna, jednostki ratownictwa medycznego

<sup>5</sup> E. Nowak, W. Kitler, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 46.

<sup>6</sup> Sytuacja kryzysowa to zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, w jakich znajduje się dany podmiot (układ, organizacja, system), wpływających na jego funkcjonowanie w taki sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi a następnie jej przywrócenia dzięki podjętym środkom regulacji, jeśli takie zostaną zastosowane. Zob. tamże, s. 39. Lub zgodnie z ustaleniami ustawy – sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, Nr 89, poz. 590, art. 2.

<sup>8</sup> K. Sienkiewicz-Małjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 14.

<sup>9</sup> W niektórych pracach zapomina się o szczeblu resortowym. Szerzej G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, Warszawa 2011, s. 22–26; K. Sienkiewicz-Małjurek, F. R. Krynojewski, dz. cyt., s. 49.



i podmioty wspierające działania ratownicze, w tym organizacje pozarządowe takie jak: GOPR, TOPR, WOPR, PCK, Ochotnicza Straż Pożarna.

System zarządzania kryzysowego jest systemem złożonym, koordynującym działanie wielu podmiotów, przygotowanym do reagowania na szerokie spektrum różnego rodzaju zagrożeń, stąd też niezmiernie ważnym zagadnieniem jest umiejętne wsparcie systemu przez różnego rodzaju nowoczesne technologie i narzędzia wspomagające jego działanie w zakresie monitorowania zagrożeń, ich analizy i oceny, usprawnienia procesu podejmowania decyzji czy zapewnienia skutecznego działania w wypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Stąd też w Polsce podjęto działania, których celem jest wsparcie struktur systemu zarządzania kryzysowego i doposażenie go w specjalistyczne oprogramowanie teleinformatyczne i systemy łączności usprawniające współpracę na wszystkich poziomach funkcjonalnych administracji bezpieczeństwa<sup>10</sup>. Już w chwili obecnej wiele centrów zarządzania kryzysowego ma do dyspozycji narzędzia zarządzania informacją. Korzysta się m.in. z: systemów Geograficznej Informacji Przestrzennej (ang. Geographic Information System, GIS), aplikacji Informacja Medyczna (InfoMed), baz danych wspierających działania Obrony Cywilnej, bazy danych Wsparcie Pobytu i Działań Wojsk Sojusznicych na Terytorium Kraju Gospodarza (ang. Host Nation Support, HNS). Narzędzia te stają się ważnymi elementami pomocniczymi, niezbędnymi przy planowaniu i realizacji działań ujętych w planach zarządzania kryzysowego i stałych procedurach operacyjnych uruchamianych w przypadku zaistnienia konkretnej sytuacji kryzysowej. Dodatkowym narzędziem integrującym czynności związane z zarządzaniem łącznością, informacją i podjęciem decyzji w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej jest stosowana na wielu poziomach funkcjonalnych Platforma Operacyjna Zarządzania Kryzysowego<sup>11</sup>.

Jak wspomniano we wstępie, sytuacja ta powoduje, że niezbędnym zabiegiem staje się przygotowanie specjalistów dysponujących nie tylko wiedzą teoretyczną, ale i praktycznymi umiejętnościami wykorzystania powyższych technologii do realizacji zadań związanych z działaniem w sytuacjach kryzysowych.

## SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W CZECHACH

System mający na celu zapewnianie bezpieczeństwa Republiki Czeskiej składa się z dwóch podstawowych elementów, tj. systemu do zwalczania wydarzeń „zwyczajnych” i systemu działającego w związku z wystąpieniem stanu nadzwyczajnego. Technicznie odpowiada za to tzw. zintegrowany system ratowniczy. System ten został zdefiniowany ustawą 239

<sup>10</sup> W. Lidwa zauważa, że pomimo widocznego postępu nie jest w pełni realizowany proces zarządzania kryzysowego na wszystkich poziomach administracji. Ponadto zwraca uwagę na konieczność modernizacji m.in. systemów łączności. Zob. W. Lidwa, *Narodowy system zarządzania kryzysowego w Polsce*, Kalisz 2013, s. 5–9.

<sup>11</sup> HNS, GIS i POZK są na wyposażeniu laboratorium Edukacyjne Centrum Zarządzania Kryzysowego Akademii Pomorskiej w Słupsku. Funkcjonują z powodzeniem w Centrach Zarządzania Kryzysowego Województwa Pomorskiego – HNS, InfoMed, GIS oraz Centrum Zarządzania Kryzysowego Województwa Dolnośląskiego – POZK. W planie zarządzania kryzysowego np. województwa łódzkiego wymienia się bazę sił i środków jako aplikację „Arcus 2005”.

z 2000 r. – Ustawa o zintegrowanym systemie ratowniczym<sup>12</sup>. Określone w tym systemie jednostki podzielono na jednostki *podstawowe i inne*. Podział wynika z przewidywanych i wypełnianych zadań i związanych z nimi obowiązków. W pierwszej grupie jednostek podstawowych znajdują się jednostki działające w trybie 24/7<sup>13</sup>; przeznaczone są do zwalczania wydarzeń o charakterze niemilitarnym. Wymienia się jednostki takie jak:

- Państwowa Straż Pożarna, która jest także koordynatorem systemu;
- wybrane jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej zaangażowane w zapewnienie bezpieczeństwa w danego rejonu;
- Policja;
- Służby Ratownictwa Medycznego.

Wszystkie wymienione jednostki budują sieci stacji i baz zapewniających zdolność do wykonania akcji ratowniczej.

Na podstawie umów do realizacji działań ratowniczych włącza się także jednostki specjalistyczne. Wchodzi one w skład systemu na podstawie umowy podpisywanej na szczeblu państwa lub województwa. Szczebel kraju jest przeznaczony do dopuszczania organizacji do działalności ogólnej w przypadkach, kiedy przewiduje się włączanie organizacji w działania na terenie dowolnego miejsca w kraju. W przypadku umów na szczeblu województw celem ich jest doprecyzowanie systemu do warunków lokalnych.

Zwalczanie szczególnie skomplikowanych sytuacji wymaga koordynacji wielu jednostek organizacyjnych. W tym celu zostały opracowane zestawy tzw. *planów typowych czynności jednostek zintegrowanego systemu ratowniczego*. Obecnie zawierają one 15 planów opisujących przewidywaną współpracę, zadania i scenariusze działań pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Opis czynności dotyczy: groźby lub użycia tzw. brudnej bomby, dużej awarii, ptasiej grypy, dużej awarii w komunikacji kolejowej i in.

Plany te są nadal rozwijane i uaktualniane przez pojedyncze służby, które będą brały udział w ich zwalczaniu. Z punktu widzenia przeznaczenia chodzi o plany operacyjno-taktyczne, jednak obecne w systemie są także plany awaryjne, oparte na dokumentach prawnych międzynarodowych – dyrektywy międzynarodowe. Plany awaryjne w Republice Czeskiej są opracowywane dla przedsiębiorstw operujących lub zajmujących się produkcją substancjami chemicznymi<sup>14</sup> lub np. dla elektrowni jądrowych, zwłaszcza dla miejsc z umiejscowionym reaktorem atomowym<sup>15</sup>. Struktura tych planów jest zdefiniowana w ramach czeskiego systemu prawnego i wywodzi się z wcześniej podanych umów.

Czeski system zarządzania bezpieczeństwem bardzo dokładnie rozróżnia wydarzenia „zwykłe”, w przypadku których niezbędne jest prowadzenie akcji ratowniczych, i sytuacje kryzysowe. Sytuacje kryzysowe zdefiniowane są w ustawie nr 240 z 2000 r. – Ustawa

<sup>12</sup> 239/2000 Sb. Zákon ze dne 28. června 2000 o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, <https://www.pozary.cz/clanek/50740-zakon-239-2000-sb-o-integrovanem-zachrannem-systemu/> [dostęp: 11.05.2017].

<sup>13</sup> 24/7 – 24 godziny na dobę 7 dni w tygodniu.

<sup>14</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0018&rid=1> [dostęp: 11.05.2017].

<sup>15</sup> Dyrektywa Rady 2014/87/EURATOM z dnia 8 lipca 2014 r. ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0087> [dostęp: 11.05.2017].

o zarządzaniu kryzysowym<sup>16</sup>. Sytuacja kryzysowa jest powiązana z wdrożeniem któregoś stanu nadzwyczajnego, to znaczy z wykorzystaniem środków nadzwyczajnych. Granicę pomiędzy awarią, klęską żywiołową lub stanem kryzysowym trudno jest rozgraniczyć, gdyż wdrożenie stanu nadzwyczajnego jest w pewnym sensie decyzją polityczną. Warunki do wdrożenia stanu nadzwyczajnego opisano w zintegrowanym systemie ratowniczym w zakresie stanów alarmowych.

Zintegrowany system ratownictwa w Republice Czeskiej rozróżnia cztery stany alarmowe dla jednostek ratowniczych: stan pierwszy, drugi, trzeci oraz stan wyjątkowy. Wybór odpowiedniego stanu alarmowego wynika ze zgłoszenia ilości zagrożonych osób na danym terenie i właściwej potrzeby koordynacji działań w celu zapobieżenia rozprzestrzenienia sytuacji kryzysowej. Z punktu widzenia sytuacji działań i rodzajów sytuacji kryzysowych ważny jest stan trzeci i stan wyjątkowy. Ogłoszenie tych stanów wynika ze zagrożenia życia lub zdrowia setek osób na terytorium o powierzchni ponad kilometra kwadratowego. W takim przypadku w akcjach ratowniczych uczestniczy więcej niż 10 jednostek i konieczne jest wsparcie z innych powiatów. Te warunki są (albo mogą być) powodem do wdrożenia stanu nadzwyczajnego.

Czeski system stanów nadzwyczajnych jest w pewny sensie wyjątkowy z powodu możliwości wdrożenia pierwszego z tych stanów – stanu zagrożenia – ze szczebla wojewody. System ten jest bliski systemowi słowackiemu ze względu na konotacje historyczne. W innych państwach Europy Środkowej tej możliwości nie ma. Oczywiście kompetencje wojewody ograniczają się do terytorium województwa; możliwe ograniczenia i dostępne środki ograniczone są analogicznie. Wykorzystanie możliwości tego stanu jest dostosowane do potrzeb lokalnych. Wdrożenie stanu nadzwyczajnego jest ograniczane także czasowo – czas maksymalny jego obowiązywania wynosi 30 dni i jego przedłużenie wymaga wcześniejszej zgody Rady Ministrów. Możliwym zagrożeniem funkcjonowania tego systemu jest fakt, iż wdrożenie polega na decyzji jednej osoby – wojewody. Co istotne, wojewoda opiera się na sztabie kryzysowym jako organie opiniodawczo-doradczym. W przypadku braku sił i środków na poziomie województwa lub klęski na terytorium kilka województw można wdrożyć *stan awaryjny*.

Odpowiednikiem stanu awaryjnego w systemie polskim jest stan klęski żywiołowej. Stan ten jest wdrażany ze szczebla Rady Ministrów i umożliwia nie tylko udostępnienie dodatkowych sił i środków, a co za tym idzie środków finansowych, ale także prowadzenie szybkiej zmiany ustaw i dokumentów prawnych w celu wsparcia prowadzenia akcji ratowniczych, pomocy poszkodowanym i odbudowy terenów dotkniętych zagrożeniem. Co ciekawe, przykładową ustawą, która może zostać zmieniona, jest Ustawa o budżecie Państwa. Wdrożenie tego stanu jest ograniczane czasowo do maksimum 30 dni i przedłużane tylko za zgodą Parlamentu.

W przypadku zaistnienia stanów nadzwyczajnych o podłożu społecznym czeski system rozróżnia dwa kolejne stany: *stan zagrożenia państwa*, którego odpowiednikiem w systemie polskim jest stan *wyjątkowy*, i *stan wojenny*. Obydwa wymienione stany są wdrażane ze szczebla Parlamentu i pozwalają na wyjątkowo obszerne zmiany przede wszystkim systemu prawnego i z nim także połączonych zmian budżetowych i ekonomicznych<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Zákon 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, <https://www.pozary.cz/clanek/50743-zakon-240-2000-sb-o-krizovem-rizeni-a-o-zmene-nekterych-zakonu/> [dostęp 11.05.2017].

<sup>17</sup> M. Smetana, V. Adamec, J. Pokorný, P. Berglowiec, L. Maleřová, *System zabezpečenia bezpečnosti Republiky Českej*, Department of Civil Protection, Faculty of Safety Engineering, VŠB – Technical University of Ostrava, s. 1–3.

System wprowadzania stanów nadzwyczajnych nie działałby bez zaplecza organizacyjnego. Struktura jednostek organizacyjnych połączonych z zarządzaniem kryzysowym w Republice Czeskiej jest strukturą zbudowaną na administracji publicznej i ma dwa poziomy.

*Poziom pierwszy* to rady bezpieczeństwa – jednostki opiniodawczo-doradcze działające według planów obrad lub, według potrzeby, w czasach spokoju. Ich zadaniem jest przygotowanie się na pojawienie się wydarzeń powodujących zagrożenie lub straty o dużej skali z punktu widzenia technicznego (wyposażenie jednostek ratowniczych, ich liczba i lokowanie) oraz organizacyjno-ekonomicznie. W sprawach technicznych rady bezpieczeństwa obowiązkowo powołuje się na szczeblu państwa – rada bezpieczeństwa państwa, województw – rada bezpieczeństwa województwa, i powiatu – rada bezpieczeństwa powiatu. Skład rady bezpieczeństwa państwa: przewodniczącym jest zawsze prezes Rady Ministrów, a członkowie to wybrani ministrowie wg decyzji Rady Ministrów. Zazwyczaj jest to 10 ministrów. Liczba ta nie jest odgórnie wyznaczona i podlega decyzji Rady Ministrów. Stanowi szczebel strategiczny, to znaczy rada rozwiązuje zadania dotyczące państwa lub wydarzeń międzynarodowych.

W przypadku rady bezpieczeństwa województwa liczba członków ogranicza się do 10 osób łącznie z wojewodą. W tym przypadku skład zespołu ustanawia rozporządzenie Rady Ministrów i w podanej liczbie członków jest tylko jedna osoba wybierana przez wojewodę. W jej skład wchodzi zastępcze służby ratownicze, policji, armii narodowej i pracownicy urzędu wojewódzkiego, np. szef działu zarządzania kryzysowego lub szef działu ochrony zdrowotnej. Zadaniem tego zespołu jest wspieranie wojewody w dziedzinie zapewniania bezpieczeństwa, zapewnianie czynności służb ratowniczych i procesu planistycznego.

Najniższym i podstawowym szczeblem w przypadku rad bezpieczeństwa jest rada bezpieczeństwa powiatu. Jest ona jednostką organizacyjną wspierającą starostę. Liczba członków jest ograniczana przez rozporządzenie Rady Ministrów do 8 osób. Jej zadania są najbardziej praktyczne, bowiem obejmują: wyposażenie jednostek ratowniczych, ustalenie liczby ich członków lub środków technicznych ograniczających skutki przewidywanych wydarzeń.

W sytuacji kiedy dochodzi do awarii, klęski żywiołowej lub wydarzenia społecznego, co wymaga korzystania z stanów nadzwyczajnych (lub jest to wydarzenie wymagające zgłoszenia 3. stopnia alarmu z możliwością pogorszenia sytuacji), aktywuje się sztaby kryzysowe. Skład personalny sztabów nie jest z góry ustalony; jest połączeniem wybranych członków właściwej rady bezpieczeństwa, zewnętrznych ekspertów wg sytuacji i stałej grupy roboczej. Stała grupa robocza zapewnia podstawowe czynności sztabu, wsparcie ekspertów i przygotowuje rozwiązania. Generalnie zapewnia łączność, logistykę, analizę sytuacji aktualnej i przewidywanej, dokumentowanie dostępnych sił i środków oraz wsparcie i ochronę ludności. Liczba członków tej grupy podlega decyzji przewodniczącego (starosta lub wojewoda) i wynosi zazwyczaj 10–30 osób.

## ORGANIZACJA I REALIZACJA ĆWICZENIA PK. „CHEMIA 2016”

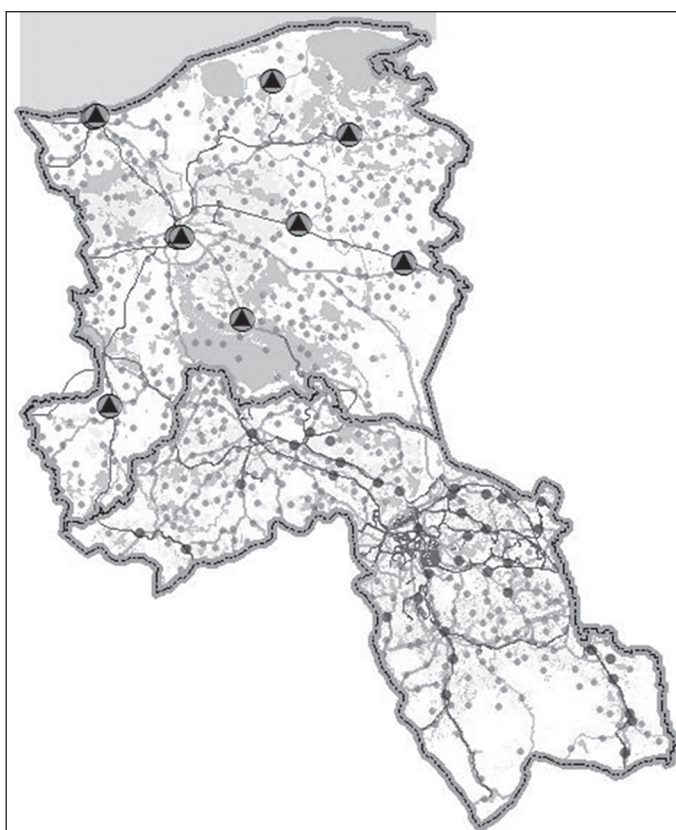
Wspólne ćwiczenia polsko-czeskie wynikają z kontynuacji współpracy pomiędzy Instytutem Bezpieczeństwa Narodowego a Katedrą Ochrony Ludności Uniwersytetu Technicznego w Ostrawie. Współpraca pomiędzy instytucjami rozpoczęła się w 2015 r. Podczas

wielu spotkań nakreślono kierunek współpracy, który miał obejmować kadre dydaktyczną Polski i Czech oraz studentów w zakresie zarządzania kryzysowego.

W ramach współpracy 8 grudnia 2015 r. przeprowadzono pierwsze ćwiczenie zgrzywające nt. „Współdziałania elementów zarządzania kryzysowego w przypadku wystąpienia zagrożenia powodzią w rejonie przygranicznym”, w którym studenci polscy i czescy wykorzystywali nowoczesne narzędzia teleinformatyczne w zarządzaniu kryzysowym, wspólnie komunikując się oraz rozwiązując wspólne problemy.

Pierwsze ćwiczenie oparto na prostym założeniu, że powiat słupski i ostrawski (powiat i miasto Ostrawa) są powiatami granicznymi, sąsiadującymi ze sobą (rys. 1). Z kolei rzeka Odra jest dopływem rzeki Słupi, która wpływa do Morza Bałtyckiego. To założenie było kontynuowane podczas drugich wspólnych ćwiczeń, kiedy zostały zmienione jedynie założenia problemowe, a sam cel główny, czyli współpraca pomiędzy stronami, pozostał ten sam.

Rys. 1. Mapa treningowa



Źródło: Opracowanie własne w oprogramowaniu Arc GIS

Kolejnym etapem współpracy były międzyuczelniane, jednoszczeblowe, epizodyczne, szkieletowe ćwiczenia pk. „CHEMIA 2016”. Było ono kolejnym międzynarodowym przedsięwzięciem, w którym wzięli udział studenci zarządzania kryzysowego IBN AP

i Katedry Ochrony Ludności Uniwersytetu Technicznego w Ostrawie. Ćwiczenie trwało od 6 do 7 grudnia 2016.

Część doświadczalna polegała na sprawdzeniu funkcjonowania procedur zawartych w Umowie między Rzeczpospolitą Polską oraz Republiką Czeską o współpracy i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych wydarzeń, którą podpisano w Warszawie dnia 8 czerwca 2000 r. oraz wypracowanie materiałów do metodyki prowadzenia ćwiczeń mających na celu współpracę, w tym współpracę międzynarodową. Celem ćwiczenia było zgranie elementów zarządzania kryzysowego w obliczu zagrożeń Polski i Republiki Czeskiej oraz weryfikacji wspólnych procedur, w tym zasad przekazywania informacji i pomocy w ramach porozumienia pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską, w tym opracowanie materiałów do przygotowania i przeprowadzenia ćwiczenia na potrzeby procesu dydaktycznego Uczelni i szkolenia jednostek administracji samorządowej.

W ćwiczeniu w 2016 r. zaplanowano realizację dwóch zadań epizodycznych. Epizod I dotyczył skażenia terenu substancją chemiczną (amoniak), II skażenia zbiornika wodnego substancją ropopochodną. W trakcie ćwiczenia epizod II realizowany był równoległe z epizodem I.

Ćwiczenie było drugim wspólnym przedsięwzięciem obydwu uczelni i zakładało, że źródła zagrożenia wystąpiły na terenie w Polski.

## PRZEBIEG ĆWICZENIA

Etap realizacyjny rozpoczął się 6 grudnia 2016 r. o godzinie 8:00 i trwał do godziny 11:30. Prowadzono sprawdzenie czynności osób funkcyjnych, w zakresie znajomości i zadań procedur na stanowiskach. Na stanowiskach pracy przygotowano dokumentację stałego dyżuru, mapy informacyjne i dokumentację sformalizowaną. W ramach sprecyzowania głównych terminów i zasad współdziałania pomiędzy stroną Polską a Republiki Czeskiej przeprowadzono roboczą telekonferencję pomiędzy kierownictwami ćwiczenia. Potwierdzono treści i harmonogram przekazywania informacji zawarty w planie przekazywania informacji oraz sprecyzowano terminy kolejnych telekonferencji.

Uruchomiono także system obiegu informacji. Przekazano pierwsze dane dla ćwiczących, tak aby zespoły mogły dokonać głębokiej oceny sytuacji oraz przeprowadzić wstępną analizę zagrożenia oraz posiadanych sił i środków, wykorzystując informacje bazy danych i planów zarządzania kryzysowego. Studenci wyznaczeni na stanowiska starosty, wicestarosty i naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego podjęli decyzję o powołaniu Zespołu Zarządzania Kryzysowego (ZZK) na wypadek wystąpienia podtopień i huraganowych wiatrów. Dane dotyczące wyżej wymienionych czynności starosta przekazał do Centrum Zarządzania Kryzysowego (CZK). Na podstawie uzyskanych wiadomości CZK wykonało dokumentację stałego dyżuru, uaktualniło mapę informacyjną oraz niezbędne materiały i dokumenty sformalizowane w celu organizacji pracy stanowiska kierowania. Następnie Centrum Zarządzania Kryzysowego przystąpiło do opracowania planu pracy stanowiska kierowania oraz przygotowano meldunek CAR na dzień 7 grudnia 2016 r., godzina 7:00. Osoby wchodzące w skład ZZK, po zapoznaniu się

z sytuacją, zebrały dane dotyczące sił i środków oraz zaktualizowały ich położenie. Przedstawiciele policji i PSP przedstawili staroście sytuację w powiecie oraz wnioski dotyczące użycia sił i środków.

W ramach przygotowania i sprawdzenia systemu obiegu informacji zespół podgrywający przygotował 30 wiadomości do wszystkich elementów zarządzania kryzysowego, jednocześnie zapoznał się z mechanizmami pracy dyspozytorów oraz obsługą środków łączności. Studenci w ZZK rozpoczęli prowadzenie dzienników ewidencji zdarzeń. W ramach współdziałania pomiędzy poszczególnymi osobami funkcyjnymi dokonywali przekazania wiadomości lub wniosków do adresatów, którzy powinni być zaznajomieni z ich treścią. Informacje dające się przedstawić graficznie były nanoszone na mapę roboczą w ZZK i CZK. W początkowym okresie starosta musiał dokonać zmian dotyczących zadań członków polegających na wyznaczeniu osoby odpowiedzialnej za nanoszenie danych na mapę.

7 grudnia 2016 r. wszystkie grupy ćwiczące przekazały informację do kierownika ćwiczenia o gotowości do działań. Osoby funkcyjne i zespoły zbierały informację o sytuacji w regionie. W tym czasie także do Państwowej Straży Pożarnej (PSP) dotarła informacja o wybuchu w fikcyjnych zakładach w Łosinku. Zgodnie z procedurą dyżurny PSP, pełniący służbę w Centrum PSP, poinformował Centrum Zarządzania Kryzysowego. W CZK przeprowadzono analizę zagrożenia, naniesiono sytuację na mapę informacyjną, powołano grupę roboczą. Osoby wchodzące w skład ZZK w ramach oceny sytuacyjnej opracowali dane do meldunku decyzji starosty, a także realizowali czynności polegające na przyjmowaniu, przekazywaniu informacji i nanoszeniu informacji na mapę informacyjną.

Współpraca ze stroną czeską przebiegała poprzez system telekonferencji lub mailowo. Członkowie CZK sprecyzowali sytuację, która wynikła na skutek zagrożenia chemicznego, oraz na prośbę strony czeskiej podawali dane uzupełniające do wysłanego meldunku.

Grupa podawania informacji, po rozwiązaniu problemów wynikających z ograniczenia łączności, w trakcie trwania epizodu I przekazała 85 wiadomości, jednocześnie odbierając 125. Zespoły podawania informacji na bieżąco modyfikowały plan, zapewniając odpowiednią dynamikę ćwiczenia. Informacje przekazywano drogą radiową, telefoniczną, mailową oraz osobiście. Grupa bardzo pozytywnie reagowała na uwagi, szybko wprowadzając poprawki w pracy. Natężenie pracy chwilami było tak intensywne, że powodowało w neuralgicznych momentach zatkanie linii komunikacyjnych pomiędzy grupą podawania informacji a ZZK i CZK. Ta sytuacja miała wpływ na prowadzenie dzienników ewidencji zdarzeń.

Studenci wchodzący w skład grupy omówienia byli obecni w trakcie najważniejszych zdarzeń podawanych przez grupę podawania informacji w CZK i ZZK. Grupa ta realizowała zadania sprawdzające obieg informacji pomiędzy stroną polską a czeską oraz poszczególnymi członkami zespołów i zespołami. Ponadto prowadzono obserwację umiejętności prowadzenia map informacyjnych oraz skuteczności działania osób kierujących poszczególnymi zespołami.

Epizod II rozpoczął się o godzinie 10:00 i był realizowany do godziny 12:00; nałożył się na realizację epizodu I. Do ćwiczących dotarła informacja o skażeniu akwenu wodnych olejem opałowym w rejonie prowadzonej akcji ratowniczej usuwania

skażenia chemicznego terenu. O zaistniałej sytuacji strażak pełniący dyżur w Centrum PSP poinformował Centrum Zarządzania Kryzysowego Powiatu. O godzinie 10:02 kierownik CZK po przyjęciu zgłoszenia przekazał informację do starosty, który włączył w skład ZZK osoby niezbędne do realizacji zadań ratowniczych w przypadku zagrożenia wód środkami ropopochodnymi. Starosta dokonał analizy zagrożenia i na jej podstawie wdrożył procedurę ograniczenia skutków skażenia akwenuów wodnych. O godzinie 10:30 przeprowadził odprawę koordynacyjną i poinformował o nowym zagrożeniu; wówczas zarządził też na godzinę 11:45 odprawę decyzyjną. Osoby wchodzące w skład CZK przystąpiły do wykonania kolejnego meldunku uzupełniającego CAR i przygotowania informacji dla strony czeskiej. Kierownik CZK dokonał korekty planu pracy stanowiska kierownika. Osoby wchodzące w skład ZZK realizowały przyjmowanie i przekazywanie informacji, nanosiły je na mapę informacyjną oraz przygotowywały dane do wypracowania decyzji.

O godzinie 10:15, w ramach telekonferencji ze stroną czeską, członkowie CZK przedstawili sytuację, która wynikała na skutek zagrożenia wód substancją ropopochodną. Starosta polecił wysłać w rejon prowadzenia akcji dodatkowe siły i środki wyspecjalizowane w usuwaniu zanieczyszczeń na zbiornikach wodnych. Grupa podawania informacji rozpoczęła podawanie komunikatów o dwóch zdarzeniach. Studenci przekazali 57 wiadomości w przeciągu trwania etapu III ćwiczenia oraz odebrali 102. Grupa pozytywnie radziła sobie z presją spowodowaną dużą częstotliwością meldunków z uwagami na konieczność doprecyzowania działań podejmowanych przez uczestników akcji ratunkowych. Po początkowych problemach w trakcie trwania epizodu I i II ćwiczący poprawnie prowadzili dokumentację oraz sprawnie przekazywali i odbierali komunikaty. Grupa podawania informacji przekazała 172 wiadomości w przeciągu trwania ćwiczenia, jednocześnie przyjmując 227 na bieżąco modyfikując plan i zapewniając odpowiednią dynamikę zadań.

Grupa omówienia cały czas prowadziła obserwację pracy poszczególnych stanowisk pracy przez grupę podawania informacji oraz CZK i ZZK. Realizowała zadania sprawdzające obieg informacji pomiędzy poszczególnymi zespołami ćwiczącymi, prowadziła obserwację umiejętności prowadzenia map informacyjnych oraz skuteczności działania osób kierujących poszczególnymi zespołami.

O godzinie 12:15 kierownik ćwiczenia zakończył ćwiczenie.

Podsumowanie ćwiczenia, w formie omówienia wstępnego, zostało przeprowadzone 7 grudnia w Instytucie Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Pomorskiej. Dla umożliwienia uczestnictwa partnera z Czech wykorzystano łącze pozwalające na przeprowadzenie telekonferencji, w czasie której kierownicy ćwiczeń w Polsce i Czechach dokonali wstępnej oceny ćwiczenia oraz podziękowali uczestnikom za współpracę.

Po zakończeniu telekonferencji kierownik ćwiczenia, na podstawie wstępnych wniosków grupy omówienia, przeprowadził podsumowanie wstępne. Podkreślił, że zagadnienia zrealizowane na podstawie planu ćwiczenia są ważnym elementem procesu dydaktycznego, które w późniejszym procesie kształcenia będą pomocne w realizacji podobnych zadań wynikających z procesu kształcenia. Kierownik ćwiczenia podziękował także za duże zaangażowanie studentom pracującym w zespołach ćwiczących i w grupach kierownictwa ćwiczenia.



## **WNIOSKI STRONY POLSKIEJ Z ĆWICZENIA „CHEMIA 2016” WYNIKAJĄCE Z REALIZACJI UMOWY POLSKO-CZESKIEJ ORAZ PRZYGOTOWANIA STUDENTÓW DO PROWADZENIA PRZEDSIĘWZIĘĆ RATOWNICTWA EKOLOGICZNEGO**

Należy zaznaczyć, iż współpraca w formie praktycznego ćwiczenia z tak doświadczonym zespołem dydaktycznym z Czech zaowocowała wyciągnięciem następujących wniosków, tj.:

- konieczne jest przesunięcia części specjalistycznych przedmiotów o semestr wcześniej, tak aby pewne elementy na trzecim roku studiów, w piątym semestrze, były już gruntownie poznane przez studentów;
- część zajęć z przedmiotów kierunkowych i specjalistycznych powinno przygotowywać studentów do współpracy międzynarodowej;
- w ramach zajęć z monitoringu i zarządzania kryzysowego należy wprowadzić tematykę współpracy z Republiką Czeską oraz innymi państwami ościennymi;
- tematyka ćwiczeń powinna być uwzględniona na zajęciach z przedmiotów specjalistycznych;
- należy zwiększyć nacisk na specjalistyczne słownictwo z zakresu zarządzania kryzysowego na zajęciach z języka angielskiego;
- konieczna jest organizacja spotkań studentów w toku realizacji programu kształcenia ze studentami z Czech w formie wideokonferencji i cykliczna współpraca;
- należy wypracować mechanizmy wymiany studenckiej w ramach umów bilateralnych i w ramach programu Erasmus, w tym wymianę kadry dydaktycznej;
- należy wypracować mechanizmy i harmonogramy współpracy w zakresie cyklicznego prowadzenia zajęć środowisk akademickich z Polski i Czech, tak aby wymiana doświadczeń nie została zaniechana;
- „Harmonogram przygotowania do ćwiczenia” powinien uwzględnić szczegółowe planowanie ćwiczenia przez zespół autorski, z którego należy wyznaczyć osoby kierujące zespołami w czasie realizacji ćwiczenia;
- studentów należy przygotować z zakresu wypracowania danych do decyzji i podjęcia decyzji, wykonywania dokumentów sformalizowanych i sprawozdawczych, obsługi środków łączności i informatyki, wykorzystania umiejętności prowadzenia mapy GIS do zobrazowania i analizy sytuacji oraz by korzystali z niej w kontaktach ze stroną czeską;
- z uwagi na wielkość zadań należy zwiększyć liczebność zespołów kierownictwa ćwiczenia;
- należy dążyć do zmodernizowania systemu przekazu informacji wizyjnej.

## **WNIOSKI STRONY CZESKIEJ Z ĆWICZENIA „CHEMIA 2016” WYNIKAJĄCE Z REALIZACJI UMOWY POLSKO-CZESKIEJ ORAZ PRZYGOTOWANIA STUDENTÓW DO PROWADZENIA PRZEDSIĘWZIĘĆ RATOWNICTWA EKOLOGICZNEGO**

Ćwiczenia czeskiej strony przygotowano jako zakończenie lekcji przedmiotu: management sytuacji kryzysowych. W ramach semestru studenci przygotowywali się, wypełniając zadania z dziedziny planowania (kryzysowego i awaryjnego), pracy grupowej, analizy ryzyka, czynności

i zadań sztabów kryzysowych na szczeblu powiatu, ochrony ludności i innych. Ćwiczenia tego rodzaju są przygotowywane dla studentów kilka razy w roku i istnieje możliwość prowadzenia ćwiczeń nie tylko w ramach rejonu, ale także z zaganicą, co stanowi przydatne rozszerzenie.

W latach 2010–2015 powstało wyspecjalizowane laboratorium SIMPROKIM, dzięki wsparciu projektu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. To nadal udoskonalane laboratorium jest wyposażone w zaplecze techniczne, które umożliwia symulację warunków pracy rzeczywistych sztabów kryzysowych. Jego poziom pozwala kilka razy w roku na prowadzenie ćwiczeń i nabywanie przydatnych umiejętności przyszłym pracownikom sztabów kryzysowych na szczeblu powiatu. Ćwiczenia dla studentów są jednym z istotnych elementów realizowanych w laboratorium SIMPROKIM, jednakże nie jedynym.

W przypadku międzynarodowych ostrawsko-słupskich ćwiczeń, prowadzonych w grudniu 2016 r., ciekawe było: samodzielne rozwiązywanie zadań, konieczność i sposób wymiany informacji z zagranicznym partnerem. Po pierwszych, wstępnych próbach użycia języków naturalnych – w myśl „język czeski i język polski są z tej samej grupy językowej, czyli bardzo zbliżone” – uznano, że jedynym wyjściem jest korzystanie z języka angielskiego. To oczywiście powodowało problemy ze słownictwem, gdyż w tej dziedzinie używano dużej ilości terminów i zwrotów specjalistycznych. Kontakt poprzez system wideokonferencji różnił się od rozmowy telefonicznej lub rozmowy na żywo, a osoby nawiązujące ze sobą kontakt miały trudności w związku z zakłóceniami występującymi w otoczeniu pracy. Dodatkowo urządzenie wideokonferencyjne nie pozwalało na umieszczenie kamery centralnie i z tego powodu rozmawiający odwracał się nie do partnera, z którym powinien się komunikować, ale do kamery, co było dodatkowym utrudnieniem.

Ogólnie system współpracy międzynarodowej wymagał i dalej wymaga dużych umiejętności praktycznych, a przede wszystkim doświadczenia. Na przykład używane wartości do określenia obszaru zagrożonego opierają się na dokumentach prawnych danego kraju, to znaczy, że z reguły są inne dla partnera z zewnątrz. Jeżeli osoba współpracująca nie liczy się z tym faktem, prawdopodobnie pojawią się duże problemy i trudności przy realizacji przekazywania informacji. Systemy decyzyjne i uprawień również z reguły są inne. Należy brać pod uwagę fakt, że niektóre zadania są realizowane lub kierowane przez różne jednostki i organizacje. Wzajemna nieznanomość procedur i jednostek prowadzących działania może powodować kolejne utrudnienia.

Biorąc pod uwagę powyższe elementy, nabycie wymaganego doświadczenia jest możliwe w ramach takich ćwiczeń albo w ramach rozwiązywania rzeczywistych sytuacji kryzysowych, ale w tym przypadku już z konsekwencjami nieprawidłowych decyzji. Patrząc z tej perspektywy, międzynarodowe ćwiczenia będą coraz ważniejszym elementem kształcenia w dziedzinie zarządzania kryzysowego. Współpraca pomiędzy krajami w trakcie wystąpienia klęsk żywiołowych nie jest uzależniona od warunków politycznych lub ekonomicznych, ale zależy od solidaryzmu i chęci wzajemnej pomocy.

## ZAKOŃCZENIE

Samodzielne realizowanie zadań z zakresu zapewniania bezpieczeństwa powszechnego wymaga znacznych nakładów sił i środków. W przypadku jednostek organizacyjnych, społeczności lokalnej, regionów czy państw o słabszych możliwościach w omawianym zakresie

istotnego znaczenia nabiera współpraca o zasięgu międzyinstytucjonalnym, lokalnym, regionalnym czy międzynarodowym.

Współpraca międzynarodowa dot. zapewniania bezpieczeństwa powszechnego jest o tyle istotna, że każde państwo ma własne procedury, inne typy sił i środków. W praktyce różne kraje poprzez współpracę wypracowują własne metody i własne procedury, nierzadko tworząc tzw. zasady dobrych praktyk, co ma przełożenie na jakość i szybkość realizacji zadań wynikających ze wzajemnej współpracy. Dla regionów przygranicznych taka współpraca stanowi naturalny efekt, zaś dla regionów leżących z dala od pasa granicznego jedyną możliwością są ćwiczenia sztabowo-decyzyjne wynikające przede wszystkim z chęci rozwoju i doskonalenia partnerów biorących w nich udział.

Ćwiczenie „CHEMIA 2016” było kolejnym etapem rozwijającej się współpracy pomiędzy IBN AP w Słupsku a Fakulta bezpečnostního inženýrství Vysoká Škola Báňská- Technická Univerzita Ostrava, potwierdzającym konieczność doskonalenia poprzez wzajemną współpracę państw ościennych. Ćwiczenie dało możliwość kolejnemu gronu studentów obydwu uczelni sprawdzenia swoich umiejętności z zakresu ratownictwa, monitoringu zagrożeń, zabezpieczenia logistycznego, obrony przed bronią masowego rażenia w sytuacji zagrożenia środkami ROTA oraz całego spektrum realizacji czynności w czasie etapu reagowania w zarządzaniu kryzysowym.

Studenci mogli uczestniczyć w warunkach zbliżonych, przynajmniej w zakresie reżimu czasowego, w realizacji zadań na różnych stanowiskach zarządzania kryzysowego (ZZK powiatu i CZK powiatu) oraz w grupach kierownictwa ćwiczenia.

Osiągnięto zasadnicze cele dydaktyczne, przygotowując studentów do działania w zespołach roboczych wypracowujących warianty działania w sytuacji zagrożeń chemicznych o charakterze transgranicznym poprzez zgranie obsad stanowisk kierowania w sprawnym reagowaniu i przekazywaniu informacji o rozwoju sytuacji kryzysowej na powstałe zagrożenia. Udoskonalono współdziałanie elementów wspierających procesy podejmowania decyzji przez kierownictwa ćwiczących instytucji w warunkach kłęski żywiolowej wywołanej skażeniem chemicznym terenu po stronie polskiej i czeskiej. Wypracowano właściwe dla współczesnych zagrożeń modele współdziałania zespołów zarządzania kryzysowego RP z elementami ZK Republiki Czeskiej.

Należy stwierdzić, że współpraca między uczelniami potwierdza zasadność przyjętych rozwiązań w zakresie realizacji współdziałania pomiędzy organami ZK Polski i Republiki Czeskiej w praktyce i jest znaczącym elementem rozwoju procesów dydaktycznych.

## BIBLIOGRAFIA

1. Brown M.E., *Security Problems and Security Policy in a Grave New World*, [w:] red. tenże, *Grave New World: Security Challenges in the 21<sup>st</sup> Century*, Waszyngton 2003.
2. Czaputowicz J., *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa – aspekty teoretyczne*, [w:] red. S. Dębski, B. Górka-Winter, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003.
3. Dudek A., Łoś-Nowak T., *Bezpieczeństwo państwa w środowisku międzynarodowym*, [w:] red. S. Dębski, B. Górka-Winter, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003.

4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0018&rid=1>.
5. Dyrektywa Rady 2014/87/EURATOM z dnia 8 lipca 2014 r. ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądowego obiektów jądowych, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0087>.
6. Lidwa, W. *Narodowy system zarządzania kryzysowego w Polsce*, Kalisz 2013.
7. Madej M., *Zagrożenia asymetryczne państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa 2008.
8. Nowak E., Kitler W., Skrabacz A., Gąsiorek K., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 46.
9. Pietraś M., *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa in statu nascendi*, „Sprawy międzynarodowe” 1997, nr 2.
10. Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
11. Smetana M., Adamec V., Pokorný J., Berglowiec P., Maleřová L. *System zapewniania bezpieczeństwa Republiki Czeskiej*, Department of Civil Protection, Faculty of Safety Engineering, VŠB – Technical University of Ostrava.
12. Sobolewski G., *Zagrożenia kryzysowe*, Warszawa 2011.
13. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, Nr 89, poz. 590.
14. Zákon 239/2000 Sb. ze dne 28. června 2000 o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, <https://www.pozary.cz/clanek/50740-zakon-239-2000-sb-o-integrovanem-zachranem-systemu/>.
15. Zákon 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů, <https://www.pozary.cz/clanek/50743-zakon-240-2000-sb-o-krizovem-rizeni-a-o-zmene-nekterych-zakonu/>.
16. Żukrowska K., *Kryteria bezpieczeństwa ekologicznego*, [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter, Warszawa 2003.

**Vladimir Anatolievich ANDRONOV**

**Viktoriia Valeriivna GLUKHA**

**Evgeniy RYBKA**

National University of Civil Protection of Ukraine

## **SPECIFIC LEGAL STATE REGULATION OF ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE EUROPEAN UNION**

### **СПЕЦИФІКА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Environmental problems at the beginning of the 21st century became one of the sharpest ones in the world. The fact that humanity considerably improved conditions of civilization development by more and more intensively consuming natural resources is indisputable. Intervention of humanity in all spheres of the nature causes sharp deterioration in a condition of ecological systems, causes deterioration, even death of unique natural complexes, reducing and disappearance of populations of separate plants and animals, danger of irreversible changes in structures of geographical spheres, which can lead to unpredictable negative consequences. Time of spontaneous and reckless use of natural resources already passed<sup>1</sup>. Environmental management should be performed only on a scientific basis, taking into account all difficult processes happening.

Presently the ecological safety is put in the forefront. Consequences of insufficient attention to this problem can be catastrophic. The fact that degradation of the environment can be irreversible is especially disturbing.

The problem of ecological safety can reduce success of development in the majority of the countries, and funds for change of the situation are absent. In the most developed countries the existing system of consumption conducts to complete use of resources and not only own ones, but also resources of other countries that create threat to future development of the world. It demonstrates that ecological safety concerns all aspects of society development and is vital for all countries, independently of their development level. Therefore such protection should become an element of state policy of any country. As national parts of the environment form single global system, its protection should become one of

<sup>1</sup> Boichuk L.D., Solomenko Ye.M., Buhai O.V. *Ecology and environmental protection: Textbook – Sumy: “Universytetska Knynha”*. – 2003. – 284 p

the main goals of international cooperation and also a component of international security concept.

Agreements are the important source of international environmental law. The whole complexes of universal conventions in this area, which give a conception of a subject of this part of international law, were accepted during recent years.

Ecological rationing is one of the main actions for providing an ecological safety. It supposes the organization and implementation of regulation in the field of environmental protection.

Ecological rationing is an establishment of standard rates of admissible emissions, dumping of pollutants into the environment, standard rates of formation and limits on placement of waste, and also standard rates of admissible physical impacts on the surrounding environment and other standard rates in the field of its protection.

Ecological rationing has to be carried out for prevention of considerable impact of the human activity on the environment, ensuring keeping standards of environment quality and steady functioning of natural ecological systems<sup>2</sup>.

At the same time in the form of standard rates of admissible emissions and dumping of chemicals, including radioactive ones, other materials and microorganisms it is necessary to understand standard rates, which are established for subjects of business and other activities according to indicators of chemicals' mass, including radioactive and other materials and microorganisms, admissible for receipt to environment from stationary, portable and other sources in the set mode and taking into account established for a certain equipment and mechanisms of technological (technical) standard rates, which observance are provided with standard rates of environment quality.

The European community has wide competence in ecological safety. At the same time competence of the EU within this industry is joint with state members. The environmental law of the EU is based, on the one hand, on various regulations of the Agreement on Community, and on the other hand, there are a huge number of resolutions and directives concerning ecological subject.

It is possible to allocate the following kinds of agreements signed by the EU in the sphere of ecological safety:

- agreements, which are completely oriented on regulation of environmental protection;
- agreements containing separate regulations on environmental protection;
- agreements indirectly connected with environmental protection<sup>3</sup>.

It is accepted to allocate the following four stages in activities of the European community in the field of environmental protection: 1957–1972, 1972–1986, 1986–1992, 1992–nowadays.

The first stage (1957–1972) begins with formation of Community. However the agreement on its formation didn't contain standards about environmental protection. Actions

<sup>2</sup> Melnyk L.H., Shapochka M.K. *Fundamentals of ecology. Ecological economics and nature management control: Textbook* / Edited by prof. L.H. Melnyk and prof. Shapochka M.K. – Sumy: "Universytetska Knyha", 2006. – p. 516–550

<sup>3</sup> Barrnet L. *Economy and ecology – problems of the past and present* / Barrnet L., I. Levy and others // *Natural resource statements.. – 1990. – № 4. – p. 14–19*

of Community were directed on achievement of others economically and the socially important purposes and only indirectly affected the ecological sphere; nature protection activities were performed facultatively.

European Coal and Steel Community (ECSC) and European Atomic Energy Community (EAEC) also did not have competence in environmental protection and ecological safety.

The second stage (1972–1986) begins with decision making about development of organization activity in the sphere of environment protection. It was connected with development of bills in member countries with environmental disasters (industrial accident in Sevezo (Italy, 1976)) and also with activization of international ecological cooperation. However provisions of the foundation agreement were not reviewed, competence in environmental protection was absent, as well as earlier. Activities of Community on environmental protection began to be performed by implementation of additional competence. In 1973 the First state community action program concerning environment, which determined the purposes, tasks, principles and priority directions of ecological organization activity, was adopted. Holding specific nature protection actions for the next years was separately provided. The program exerted considerable impact on the further similar programs adopted in 1977 and 1983.

The third stage (1986–1992) was connected with completion of forming of environmental policy of Community and also with fixing of appropriate authority in the foundation agreement. The purposes and principles of environmental policy, i.e. power on international cooperation, were established in the agreement.

The principle of subsidiarity, which was extended to all joint competence of Community and state members after the Maastricht Treaty of 1992, was established in the relations between Community and state members in the sphere of environmental protection.

During the second period a number of the major acts, which determined assessment procedure of impact on the environment and also standards of environmental pollution was accepted.

During the third period mechanisms of environment monitoring, ecological certification, collection and handling of ecological information were established, the first events for creation of the funding mechanism and establishing laws for environmental protection were held.

The fourth stage (1992 – till present) began with adoption of the Maastricht Treaty about the European Union in 1992. The agreement on the EU was added with the ecological purposes of organization activity, environment protection was recognized to one of the EU activities. Besides, the purposes and principles of environmental policy were supplemented.

The main objectives in the sphere of environmental protection requiring coordination of efforts of all European countries were the following:

- climatic changes;
- destruction of Earth ozone layer;
- loss of a biodiversity;
- increase in number of technical accidents;
- management of fresh water sources;

- degradation of forest resources;
- coastal territories management;
- production and waste recycling;
- urban ecology.

At the present stage of the countries of the European space constantly enhance the legal base in the sphere of ecological safety. So, acts concerning monitoring of the surrounding environment, ecological certification, evaluating impact on the environment, funding mechanism for ecological actions were updated. Numerous regulations in the field of ecological standardization are at the same time codified<sup>4</sup>.

Germany the leader among EU countries in the field of environmental protection is considered. Legal regulation in the field of an ecological safety in Germany is concentrated at the regional level and on regional authorities. The sphere of powers of authorities concerning ecological safety is limited to the following tasks:

- development and implementation of regional environmental policy;
- lawmaking;
- standard and legal management;
- coordination of nature protection activities;
- environmental monitoring;
- international cooperation, including cooperation in the sphere of ecological safety with the European Union;
- regulation of production and use of all types of radioactive materials and atomic energy.

Today the regulatory base in the sphere of ecological safety in Germany includes numerous legal acts and statuses. Special attention in Germany is paid to ecological training of factory personnel. Annually the number of entities, which are engaged in development of eco-friendly and resource-saving technologies, grows in Germany or offer services in the field of environmental protection. A number of entities attract buyers with signs of environmentally friendly products. The German ecological sign “Blue Angel” got large-scale success in process of ecological products designation. Ecological criteria of award of this sign are determined by the commission consisting of representatives of governing bodies and public associations. Criteria of obtaining are created so that only especially environmentally friendly products acquire the right to enter this sign and to advertise the ecological purity of products. As the important tool for creation of ecological transparency of the market in this country the obligation of designation of ecologically relevant product qualities serves.

Rather soft legal regulation works in the sphere of ecological safety in Great Britain. The ecological legislation of Great Britain consists of a large number of the laws and by-laws devoted to regulation of certain types of anthropogenous impact on environment and ecological safety. There was a system of state bodies led by the Ministry of the environment, which carry out the function generally coordinating in this sphere. Entering of the payment system for special water use and dumping of industrial sewage, the taxation for material use (a tax on fossil fuel) allowed Great Britain to reduce the public financial

<sup>4</sup> Boychuk L.D., Solomenno E.M., Bugay O.V. *Ekologiya i receptionists: Navch. posib.* – C: University book. – 2003.- 284 p.



expenses considerably and also to reorient funds for programs in the sphere of ecological safety<sup>5</sup>.

A large number of laws and bylaws concerning providing of ecological safety and environmental protection work in France nowadays. The main of them are the following: "About Environmental Protection", "About Waste" and "About the Registered Buildings". The concept of ecological terrorism is stated in the Criminal code of France of 1994. France became one of the first countries, which applied a payment system for drains or emissions.

Considerable part of the work connected with providing of ecological safety is carried out by gendarmerie. The special department for coordination of actions works in the sphere of an ecological safety in national command of gendarmerie since 1992 in case. Among all divisions of gendarmerie the memorandum of the nature and the environment is distributed. However indistinct legal status of activities of police and gendarmerie concerning providing of ecological safety and insufficient material equipment slow down work of these structures.

The efficiency of environmental policy of Switzerland, where the Confederation and cantons jointly are responsible for environmental protection, is caused by the developed legislation and its accurate implementation with attraction of security forces and considerable finance costs.

The legal base of environmental protection in Switzerland is the law "About Conservation and Landscapes", which demands from the authorities preserving natural and historical monuments during solving of the tasks. More effectively the Swiss fund for protection of the national nature works.

Active environmental policy is pursued by the Netherlands. Its history originates from 60th. Later "Memorandum of Understanding of Environmental Cooperation" and "Plan of National Policy in the Field of the Environment" was accepted. The country proceeds from a possibility of coexistence of economic growth and improvement of environment quality.

The ecological policy realization is enabled at the central and municipal levels. The Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment, which is responsible for development and implementation of plans of national policy in the field of environment and annual National ecological programs, is engaged in general coordination of environmental issues. It is promoted by the following ministries: economy; agricultural industry; management of natural resources; transport; management of water resources.

In Norway ones in two years the government provides to parliament status reports on environment in the country and about the done environmental policy. The special part in implementation of ecological policy is assigned to municipal authorities. The legislation on protection of the surrounding environment is directed on the source of dumping, and amounts of dumping are regulated for permission to them. The industry bears responsibility for observance of standard rates on environmental protection in Norway. The system of the state control is based on inspection and system audit. The Norwegian government ecological fund, which supports environmentally friendly technologies, works actively.

<sup>5</sup> Novoselska L.I. *The analysis of the economical instruments in the field of ecology* / L.I. Novoselska: [Electronic resource]. – Access: [http://archive.nbu.gov.ua/portal/aturnal/lglpdp/2003\\_28/171\\_Novoselska\\_LG\\_28.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/portal/aturnal/lglpdp/2003_28/171_Novoselska_LG_28.pdf).

The National department of investigation and suppression of economic and ecological crime works in Norway since 80th. The managements on environment pollution abatement and against cultural values crimes are prepared under its control. The most heavy fine imposed in Norway constituted \$300 000, the same amount was constituted by the largest confiscation.

Safety issues, technical solutions in the sphere of the external environment in case of exploration and production of oil are coordinated by Norwegian Petroleum Directorate (NPD). There is a practice of issue of licenses through tender rounds.

Therefore, problems of ecological safety touch the activities practically of each of institutes of EU countries (the European Council, the European Commission, the European Parliament, the European Court of Justice, the Audit Chamber). A conductor of environmental policy in Europe is the Committee on Environmental Policy of the Economic Commission for Europe of the United Nations (UNECE)<sup>6</sup>.

At the moment there are numerous methods of regulation of ecological safety of the countries of the world. Much attention is paid to environment protection. In the field of ecological safety regulation various international protocols, conventions, agreements, which contain various means concerning reducing of high rates of environmental pollution, are signed. One of the main measures in the field of ecological safety is establishment of standard rates of admissible emissions of pollutants in the environment. It will allow regulating a problem of ecological safety more indicative. Other method of ecological safety regulation is an international standard on creation of ecological management system, by means of which active participation in environment protection of both the state and private enterprises is provided.

Having analyzed several countries of the European space, it is possible to come to conclusion that ecological safety along with economic integration belongs to one of priorities of the European Union functioning. Moreover, ecological policy is considered as an integral part of the European integration process. For the last 20 years the European countries adopted more than 200 laws and resolutions concerning ecological safety.

---

<sup>6</sup> Melnyk L.H., Shapochka M.K. *Fundamentals of ecology. Ecological economics and nature management control: Textbook* / Edited by prof. L.H. Melnyk and prof. Shapochka M.K. – Sumy: “Universytetska Knyha”, 2006. – p. 516–550

**Svitlana DOMBROVSKA**

National University of Civil Protection of Ukraine

## ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE CONTEXT OF THE NATIONAL SECURITY OF THE STATE

**ABSTRACT** The article deals with the problems of improving public administration. Ensuring environmental safety at the state and national levels. Considering the fact that the presence of a security state is most often associated with the functioning of the state, security is understood as providing all citizens of the state with proper conditions for their self-realization, protecting their lives, freedom, property from encroachments by any individual, organization of society or the state.

**Keywords:** state security, environmental safety, national security, public administration

**АБСТРАКЦІЯ** В статті розглянуто проблеми удосконалення державного управління. Забезпеченням екологічної безпеки на державному та національному рівнях. Зважаючи на той факт, що найбільш часто наявність стану безпеки пов'язується з функціонуванням держави, під безпекою розуміється забезпечення всім громадянам держави належних умов для їх самореалізації, захисту їх життя, свободи, власності від посягань з боку будь-якої окремої людини, організації суспільства чи держави.

**Ключові слова:** державна безпека, екологічна безпека, національна безпека, державне управління

Останні роки, особливо ті, що пов'язуються зі становленням незалежної України як держави, стан справ із захистом навколишнього середовища, забезпеченням необхідного рівня екологічної безпеки оцінюється як катастрофічний. У цьому є певна доля драматизації, але для запобігання дійсної трагедії держава зокрема та українське суспільство в цілому повинні вже розпочати послідовні системні дії.

Українська держава зазнає значних матеріальних і фінансових збитків в наслідок надзвичайних ситуацій як природного, так і техногенного характеру. Викиди забруднюючих речовин в атмосферу від стаціонарних джерел постійно зростають.

Погіршують ситуацію нафтохімічне забруднення довкілля, а також забруднення агрохімікатами земель сільськогосподарського призначення. Пряму загрозу безпеці

людини становлять радіоактивні відходи, відвали шахтних порід, скиди і викиди, що утворилися в результаті видобутку та переробки уранових руд.

Екологічний стан більшості гірничодобувних регіонів України також викликає велику турботу та занепокоєння. Вже сьогодні визнається, що у результаті проведеної кампанії із закриття нерентабельних гірничодобувних підприємств, шахт і розрізів загострилася низка екологічних проблем, пов'язаних з негативними змінами геологічного середовища. Основними ознаками прояву екологічної небезпеки в районах групового закриття шахт стало підтоплення населених пунктів ґрунтовими водами, заболочення земель, забруднення шахтними водами водоносних горизонтів, які використовуються для питного та господарсько-побутового водопостачання, сольове забруднення поверхневих і ґрунтових вод, утворення підземних порожнин, просідання поверхні тощо<sup>1</sup>.

Реальну екологічну небезпеку створюють військові бази, арсенали, склади боєприпасів, сховища паливно-мастильних матеріалів і ракетного палива, авіаційні і загальновійськові полігони, танкодроми, звалища і поховання небезпечних відходів, зокрема радіоактивних, які забруднюють навколишнє природне середовище важкими металами, підвищують радіаційний фон. Таким чином, проблема полягає у наявній потребі такого рівня якості державного управління, який би забезпечував вирішення проблеми екологічної безпеки у загальному контексті безпеки української держави.

Системна криза, що, на жаль, стала головною ознакою сьогодення України, значною мірою поглибила потенційну ураженість господарських, соціальних об'єктів, знизила рівень захищеності населення і територій. Саме тому стратегія як загальнодержавного, так і регіонального розвитку повинна спрямовувати організацію інфраструктури відповідно до новітніх викликів і вимог безпеки життєдіяльності.

Цілком зрозуміло, що одним з перших кроків може стати спроба з'ясування змісту та місця екологічної безпеки у загальному контексті безпеки національної, державної. Логічною, за таких умов, має бути, насамперед, спроба аналізу загального змісту поняття «безпека».

Цей загальний зміст, насамперед, може бути визначений, як така якість предмета, або явища, що не створює загрози, не здатна спричинити зло.

Сучасний «Великий тлумачний словник української мови» дає тлумачення поняття «безпека», як стану, коли кому-небудь або чому-небудь нічого не загрожує. А його антонім – небезпека – визначається як «можливість якогось лиха, нещастя, якоїсь катастрофи і таке інше. Стан, коли кому або чому-небудь щось загрожує».

У науковому обігу термін «безпека» використовується досить давно та часто, саме тоді, коли стан, що визначався ним, пов'язується з захищеністю від негативного впливу певних факторів, які сприймаються як загроза. Під загрозою розуміється конкретна та безпосередня форма небезпеки, або сукупність негативних факторів та умов.

Проте, найбільш часто це поняття мало два рівня використання, а саме особистісний та соціальний (суспільний). Але частіше за все зустрічається їх поєднання, коли йдеться про безпеку особи, громадянина, що має бути забезпечена та захищена державою, як соціальним інститутом.

<sup>1</sup> Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення монографія / А. Б. Качинський. – К., 2001. – 251 с. – (Серія «Екологічна безпека»).

Ще Платон у одному із своїх «Діалогів», присвяченому державі, зазначав, аналізуючи ідеальну модель держави, що для її громадян небезпечним є такий стан справ, коли «...люди, що стоять на сторожі законів та держави, такими не є за своєю сутністю, а тільки такими уявляються, ... вони до підвалин зруйнують усю державу» .

Бенедикт Спіноза у своєму «Богословсько-політичному трактаті» також наголошував: «...Немає нікого, хто не бажав би жити у безпеці, поза страхом, доки це можливо...». Далі він підкреслює, що «...люди для того, щоб жити у безпеці й найкращим чином, обов'язково мають прийти до угоди та тому й зробили так, що вони колективно володіють правом, яке кожен від природи мав на усе, але воно більше не визначається на підставі сили й бажання кожного, але на підставі потужності й волі усіх разом» .

Англійський мислитель Томас Гоббс, погоджуючись із Макіавеллі у своєму дослідженні «Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковної та громадської» говорить про те, що Людина є істотою егоїстичною, орієнтованою на насильство та панування. Люди споконвічно знаходяться у стані «війни усіх проти всіх», а загроза взаємного знищення вимушує їх укладати «Громадську угоду», за якого організується держава. Левіафан – у біблейській міфології – велетенське чудовисько гігантської сили. Цим ім'ям Гоббс називає державу, яка долає агресивні устремління людей, надаючи їм безпеку.

Т. Гоббс, а пізніше Д. Локк, виходили з того, що держава є нічим іншим, як наслідком укладання між індивідами суспільної угоди з метою досягнення безпеки життя та власності.

Прудон, розмірковуючи про природні та невід'ємні права людини називає серед них – свободу, рівність, власність та безпеку . Він цілком слушно підкреслює неприпустимість ніяких обмежень для їх реалізації. Так, стосовно безпеки вказується: «... суспільство не обіцяє своїм членам половинчастих допомоги та захисту; воно бере на себе зобов'язання у цілому, так само, як і вони у відношенні до нього. Воно не говорить їм: я вас забезпечу, якщо мені це не буде нічого коштувати, я вас захищатиму від усіх, якщо не буду при цьому нічим ризикувати. Воно каже: я вас захищатиму від усіх, я вас врятую та помщуся за вас, або загину. Держава надає кожному громадянину всі свої сили; зобов'язання, яке з'єднує їх абсолютно .

Таким чином, виокремлюючи особистісний рівень безпеки, слід указувати на наявність, саме таких умов, при яких відсутня загроза для повної реалізації основних вітальних та соціальних потреб людини, що складає як суспільне, так й індивідуальне її життя. Ті чи інші обмеження у задоволенні цих основних людських потреб виступають підставами для виникнення одного з найбільш небезпечних явищ – терору.

Зважаючи на той факт, що найбільш часто наявність стану безпеки пов'язується з функціонуванням держави, під безпекою розуміється забезпечення всім громадянам держави належних умов для їх самореалізації, захисту їх життя, свободи, власності від посягань з боку будь-якої окремої людини, організації суспільства чи держави<sup>2</sup>.

За таких умов «безпеку» визначають як стан і тенденції розвитку захищеності життєво важливих інтересів соціуму та його структур від внутрішніх та зовнішніх

<sup>2</sup> Іванова Т.В. Механізм управління природокористуванням і екологічною безпекою / Т.В. Іванова // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»

загроз. Тоді «безпека» розглядається як наслідок соціальної діяльності з метою забезпечення безпеки особистості, суспільства та держави. Така діяльність виступає як соціальний феномен у ході вирішення протиріччя між об'єктивною реальністю, що несе в собі небезпеку та потребами людини, як соціального індивідуума, соціальних груп та спільнот запобігти її виникненню, локалізувати її розвиток та ліквідувати наслідки небезпеки. При цьому, матеріальними носіями загроз можуть бути як соціальні, так і природні явища.

Разом з тим, не відмовляючись від рівнів безпеки, що виокремлювалися нами раніше, доцільно зауважити і на іншу точку зору про існуючу наявність трьох вертикальних рівнів безпеки під час усвідомлення об'єктів діяльності, що спрямовується на досягнення «безпеки», а саме: безпеки особистості, безпеки суспільства, безпеки держави.

Наслідком діяльності на усіх цих рівнях має бути:

- а) на особистісному рівні – досягнення здатності системи безпеки запобігати загрози життєво важливим основам особистості;
- б) на суспільному рівні – забезпечення стану захищеності усіх членів соціуму;
- в) на державному рівні – набуття якості розвиненої системи заходів безпеки.

Відаючи належне диференціації поняття «безпеки», як за об'єктами, так і за наслідками діяльності, слід погодитися з тим, що у реальному житті усі рівні реалізації мають певну обумовленість та взаємну залежність. Саме тому вважається за доцільне розглядати такий «зріз» перетину, перехрещення діяльності за зазначеними рівнями, коли синтезується нова якість «безпеки» – «безпека національна», яка передбачає безпеку окремої особистості, як члена суспільства, як громадянина певної держави, джерелом влади у якій є народ, що складається з індивідуальних членів соціуму. Реалізація владних повноважень держави кінцево-кінцем спрямовується на забезпечення свободи кожному та усім у цілому, рівності усіх перед усіма (у тому числі однієї нації серед інших націй), добробуту – через раціональне та ефективне використання власності, відчуття безпеки без якої втрачають усякий сенс, а стають неповноцінними і рівність, і свобода і добробут.

Певно через саме це міркування поняття «безпека державна» та «безпека національна» використовуються як однопорядкові, такі, що взаємно доповнюють та збагачують одна одну. Особливо це важливо для держави національної, як політико-правової реальності, що виникає внаслідок послаблення традиційних соціальних зв'язків у результаті підвищення суспільної мобільності в процесі суттєвого розвитку соціально-економічних відносин. Суб'єктом національної держави можуть виступати два різновиди націй: етнічного та громадянського походження. Але зважаючи на те, що етнічними критеріями національної приналежності виступають загальність походження, мова, релігія, історична пам'ять та культурна ідентичність виникає потреба враховувати критерії громадянського походження нації. До їх числа належать ті, що виникають на засадах неетнічної ідеології – ідеях народного суверенітету, патріотизму, прав людини тощо. Розповсюдження такої ідеології характерне для поліетнічних країн, до яких слід відносити й Україну.

На цих умовах інтегральне поняття «безпека національна (державна)» більшою мірою відповідає існуючим реаліям сучасної України. Під ним слід розуміти

внутрішній стан міжнародного положення держави, яке забезпечує захист її національних інтересів, тобто інтересів усього українського народу, існуючого політичного устрою та територіальної цілісності, а також усуває реальну загрозу внутрішньої дестабілізації або агресії з боку інших держав.

Національна безпека включає в себе наступні складові – політичну, військову, соціальну, економічну, культурну, екологічну, енергетичну, науково-технічну, технологічну, міжнародну, регіональну та ін. Останніми роками відзначаються прояви й нових видів небезпеки, так званих, нетрадиційних – в інформаційній та медико-біологічній сферах. Безперечними загрозами безпеці стають зростаючі масштаби тероризму та релігійного екстремізму. Власне, кількість складових національної безпеки визначається багатоаспектністю підходів до її аналізу.

У працях сучасних українських науковців присутні спроби визначення, власне, змісту поняття «національна безпека» і підходів до його операціоналізації. Так, М. Павловський пропонує таке розуміння змісту «національної безпеки» при якому воно презентується як стан та рівень розвитку усіх галузей економічної системи суспільства (виробництва, грошово-фінансової системи, управління, екології, соціальної сфери тощо) при якому держава є спроможною залучати для забезпечення свого розвитку усі свої ресурси та весь інтелектуальний потенціал. Саме така векторність державної активності дозволяє забезпечувати соціальний спокій та суспільну згоду, достатній рівень економічного розвитку, виробничої самостійності та самодостатності, політичну незалежність.

На думку В. А. Ліпкан, автора праць, присвячених парадигмі національної безпеки та управлінню системою безпеки, це суспільне явище має складний, багатоаспектний та міждисциплінарний характер, що спричиняє різноманіття (іноді й протиріччя) у концептуальних підходах до розробки розуміння змісту національної безпеки.

Проте, цілком слушною видається позиція Г. П. Ситніка, який, виходячи з того, що основним фактором впливу на спектр змістовності національної безпеки є динаміка національних інтересів, нагадує про необхідність тісного зв'язку її врахування у органічній єдності з проявами базисних цінностей суспільства. Разом з цим наголошується на необхідності та доцільності конкретизації у визначенні національних інтересів та цінностей.

Тією чи іншою мірою наукові напрацювання фахівців було використано у підготовці Закону України «Про основи національної безпеки України» (від 19 червня 2003 року № 964-IV зі змінами, внесеними згідно із Законом № 3200-IV (3200-15) від 15.12.2005 року), в якому дається наступне визначення «національної безпеки»: «...захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам».

Під загрозою національній безпеці розуміються наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку для життєво важливих національних інтересів України<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпуганко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.

Тобто авторами закону досить чітко змістовно пов'язуються загроза національній безпеці та небезпека для національних інтересів. Останні трактуються як «життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її державний розвиток».

Суб'єктно-об'єкти відносини, що закріплюються у законі повною мірою, відповідають аналізованим нами раніше вертикальним рівням діяльності щодо забезпечення безпеки. Таким чином, об'єктами національної безпеки виступають:

- а) конституційні права і свободи людини як громадянина;
- б) духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси;
- в) конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканість держави.

Перелік суб'єктів, з урахуванням внесених змін до Закону від 15.12.2005 р. включає:

- а) Президента України;
- б) Верховну Раду України;
- в) Кабінет Міністрів України;
- г) Раду національної безпеки і оборони України;
- ґ) Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- д) Національний банк України;
- е) суди загальної юрисдикції;
- є) прокуратуру України;
- ж) місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;
- з) Збройні Сили України, Службу безпеки України, Службу зовнішньої розвідки України, Державну прикордонну службу України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України;
- и) громадян України, об'єднання громадян.

Повноваження та основні функції суб'єктів забезпечення національної безпеки, порядок контролю за здійсненням заходів у цих напрямках законом прописуються достатньо чітко. У якості функції, поставленої законодавцями (ст. 10) на першому місці серед інших названо «...вироблення і періодичне уточнення Стратегії національної безпеки України і Военної доктрини України, доктрин, концепцій, стратегій і програм у сфері національної безпеки, планування і здійснення конкретних заходів щодо протидії і нейтралізації загроз національним інтересам України».

Національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах<sup>4</sup>.

Така «Стратегія національної безпеки України» як основоположний документ для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки затверджено Указом президента України від 12 лютого 2007 року № 105/200.

<sup>4</sup> Системний аналіз визначення пріоритетів в екологічній безпеці України / А. Качинський. – К., 1995. – 46 с



Тобто законом в залежності від основних сфер діяльності держави, спрямованої на забезпечення національної безпеки, визначаються основні її види та пріоритети національних інтересів. Серед таких пріоритетів окремо, в статті 6 Закону, визначається «...забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян та суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів».

З урахуванням специфіки сучасного етапу текстом даного закону у кожній із сфер визначаються загрози національній безпеці. Зауважимо, що надане трактування змісту певних сфер, через посилання до можливих та існуючих загроз, значною мірою поширює уявлення про їх (сфер) межі. Виокремлення зовнішньополітичної, державної, внутрішньополітичної, економічної, соціальної та гуманітарної, екологічної та інформаційної сфер у контексті загроз, що можуть створювати небезпечні умови для людини, суспільства та держави дозволяє конкретизувати уявлення про їх зміст.

Так, стосовно екологічної сфери основними загрозами названо:

- а) значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;
- б) нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних;
- в) неподоланність негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи;
- г) загострення техногенного стану водних басейнів, загострення проблеми транскордонних забруднень та зниження якості води;
- г) неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів;
- д) неефективність заходів щодо подолання негативних наслідків військової та іншої екологічно небезпечної діяльності;
- е) небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного тероризму;
- е) посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів та біотехнологій;
- ж) застарілість та недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів.

З урахуванням факторів, які можуть ставати підґрунтям для виникнення зовнішніх та внутрішніх загроз національній безпеці законом визначено основні напрями державної політики.

Стосовно екологічної сфери такими напрямками статтею 8 визначаються:

- а) здійснення комплексу заходів, які гарантують екологічну безпеку ядерних об'єктів і надійний радіаційний захист населення та довкілля, зведення до мінімуму впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;
- б) впровадження у виробництво сучасних, екологічно безпечних ресурсо- та енергозберігаючих технологій підвищення ефективності використання природних ресурсів, розвиток технологій переробки та утилізації відходів;

- в) поліпшення екологічного стану річок України, насамперед басейну р. Дніпро, та якості питної води;
- г) запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів та підвищення їх екологічного стану;
- г) стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону;
- д) недопущення неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин, організмів;
- е) реалізація заходів щодо зменшення негативного впливу глобальних екологічних проблем на стан екологічної безпеки України, розширення її участі у міжнародному співробітництві з цих питань.

Це, за своєю суттю є не що інше як певні контури для змісту „Концепції національної екологічної політики України”, що покликає деталізувати уявлення про діяльність держави у процесі формування та реалізації державної політики.

Разом з тим, «Стратегія національної безпеки України» як основоположний документ для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки, що у відповідності до чинного Закону України «Про основи національної безпеки України» затверджується Указом Президента України та виступає саме тим завданням, виконання якого повинен забезпечити Кабінет Міністрів України.

Так, головною метою стратегії визначено забезпечення такого рівня національної безпеки, який би гарантував поступальний розвиток України, її конкурентоспроможність, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, подальше зміцнення міжнародних позицій та авторитету Української держави у сучасному світі.

Проте, досягнення цієї мети можливе шляхом реалізації державної політики національної безпеки, яка передбачає утвердження засад національної єдності задля:

- а) розбудови демократичної, правової, конкурентоспроможної держави;
- б) формування соціально орієнтованої ринкової економіки;
- в) зміцнення науково-технічного потенціалу;
- г) забезпечення інноваційного розвитку;
- г) зростання рівня життя і добробуту населення;
- д) забезпечення інформаційної безпеки;
- е) екологічно і техногенно – безпечних умов життєдіяльності суспільства.

Разом з тим, питання екологічної безпеки набувають все більшої значущості у системі національної безпеки України. Функціональна структуризація національної безпеки дозволяє виділяти екологічну безпеку як самостійну, окрему складову. Хоча вона достатньо часто розглядається як один з важливих аспектів в контексті економічної, військової, енергетичної, соціальної, технологічної безпеки тощо.

## **БІБЛІОГРАФІЯ**

1. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення : монографія / А. Б. Качинський. – К., 2001. – 251 с. – (Серія «Екологічна безпека»).
2. Іванова Т.В. Механізм управління природокористуванням і екологічною безпекою / Т.В. Іванова // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
4. Системний аналіз визначення пріоритетів в екологічній безпеці України / А. Качинський. – К., 1995. – 46 с



**Stella GORNOSTAL**

National University of Civil Protection of Ukraine

## INVESTIGATION OF THE INFLUENCE OF CHANGING THE OPERATING MODE OF THE AERATION TANK ON THE QUALITY OF WASTEWATER TREATMENT

### ДОСЛІДЖЕННЯ ВПЛИВУ ЗМІНИ РЕЖИМУ РОБОТИ АЕРОТЕНКА НА ЯКІСТЬ ОЧИЩЕННЯ СТИЧНИХ ВОД

**ABSTRACT** The state of protection of water bodies in Ukraine from pollution with insufficiently purified sewage is analyzed. Features of wastewater treatment at biological treatment facilities and the main directions for improving the purification process are considered. The method for selecting the mode of operation of the aeration system secondary sedimentation tank is proposed. The use of the proposed procedure makes it possible to obtain, at the outlet from the treatment facilities, the concentration of contaminants not exceeding the maximum permissible values.

**Keywords:** ecological safety, water body, biological treatment, aeration tank, sewage

**ABSTRAKT** Badanie wpływu zmian w trybie pracy «aerotenka» na jakość oczyszczania ścieków.

Przeprowadzona analiza skuteczności środków mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem niedostatecznie oczyszczonych ścieków. Rozważmy funkcje ścieków w biologicznych oczyszczalniach ścieków, głównych kierunków poprawy procesu czyszczenia. Jest opracowana metodyka wyboru reżimu pracy systemu aerotank wtórny osadnik. Za pomocą proponowanego sposobu pozwala na uzyskanie na wyjściu stężenia oczyszczalnie zanieczyszczenia nie przekraczając granic.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo ekologiczne, ciała wody, oczyszczalnie biologiczne, aerotenk, ścieki

## ЗАХИСТ ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ ВІД ЗАБРУДНЕННЯ СПІЛЬНА ЗАДАЧА ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Екологічна політика України є невід'ємною частиною європейського інтеграційного процесу<sup>1</sup>. Українці добре розуміють, що для забезпечення якості повсякденного життя одного матеріального статку замало. Обов'язковою складовою повноцінного життя є здоров'я, яке повністю залежить від безпечного стану навколишнього середовища. Згідно з Рішенням Європейського парламенту і Ради<sup>2</sup> від 20 листопада 2013 року про Загальну програму дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети» наша держава зобов'язується «охороняти громадян від пов'язаних з навколишнім середовищем навантажень і ризиків для здоров'я і благополуччя». Одним з найважливіших напрямків цієї роботи є підвищення якості очищення стічних вод, що надходять на очисні споруди від населених пунктів та промислових підприємств.

В теперішній час проблема запобігання забрудненості водних об'єктів стічними водами є актуальною для більшості країн Європи<sup>3</sup>. Кількість стічних вод, що надходять на очисні споруди, постійно змінюється, до того ж непостійним є якісний склад забруднень. Це значно ускладнює роботу існуючих споруд, призводить до погіршення якості очищення та потрапляння недостатньо очищених вод в водні об'єкти. Далі ці водойми використовуються для відпочинку людей, рибальства, споживання води на інші потреби. Наявність в воді забруднюючих речовин призводить до спалаху інфекційних захворювань, погіршення здоров'я людей і тварин. Такі явища особливо притаманні великим містам, насиченим промисловістю, транспортом, будівлями різного призначення. Одним із таких міст є Харків потужне місто, яке займає лідируючі позиції в економічному житті України. Воно тривалий час не втрачає статусу одного з найбільших сучасних міст з високим рівнем розвитку промисловості. Це в свою чергу, призводить до напруження екологічної ситуації як з боку атмосферного повітря в межах міста, так і стану водойм в межах та поза межами населеного пункту.

Потрапляння органічних і мінеральних забруднень у водні об'єкти відбувається при скиданні комунальних та промислових стічних вод, що утворюються в результаті технологічних процесів виробництва, переробки продукції і в процесі життєдіяльності людей. Тому захист природного середовища від забруднення відходами промислових виробництв, стічними водами від населених пунктів та забезпечення його екологічної безпеки залишається важливою науково-технічною проблемою.

<sup>1</sup> Стратегія Державної екологічної політики України на період до 2020 року

<sup>2</sup> Рішення № 1386/2013/EU Європейського Парламенту та Ради від 20 листопада 2013 р. про загальну програму дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети»

<sup>3</sup> Директива 2010/75/EU Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 р. про промислові викиди (комплексне запобігання та контроль забруднення) (OJ L 334, 17.12.2010, р. 17).

## СТАН ЗАХИСТУ ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ ВІД ЗАБРУДНЕННЯ НЕДОСТАТНЬО ОЧИЩЕНИМИ СТІЧНИМИ ВОДАМИ В ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Якість води в більшості водойм України за станом хімічного і бактеріального забруднення класифікується як забруднена і брудна (IV-V клас якості). Найгостріша екологічна ситуація спостерігається в басейнах річок Дніпра, Сіверського Дінця, річках Приазов'я, окремих притоках Дністра, Західного Бугу, де якість води класифікується як дуже брудна (VI клас). Для екосистем більшості водних об'єктів України властиві елементи екологічного та метаболічного регресу.

До основних забруднюючих речовин, що потрапляють у водойми зі зворотними водами, належать органічні речовини, нафтопродукти, феноли, азот амонійний та нітратний, важкі метали, тощо. Для переважної більшості підприємств промисловості та комунального господарства концентрація забруднюючих речовин в стічних водах істотно перевищує встановлений рівень гранично допустимого скиду. Це призводить до забруднення водних об'єктів, значно ускладнює очищення води на питні потреби. Основними причинами забруднення поверхневих вод України є:

- скидання неочищених та недостатньо очищених комунально-побутових і промислових стічних вод безпосередньо у водні об'єкти та через систему міської каналізації;
- надходження до водних об'єктів забруднюючих речовин у процесі поверхневого стоку води з забудованих територій та сільськогосподарських угідь;
- ерозія ґрунтів на водозабірних площах.

Треба відмітити, що відносний спад виробництва по деяким галузям та виконання міськими та регіональними органами влади низки першочергових заходів організаційного та технічного характеру дещо стримує згубні для навколишнього середовища антропогенні процеси. Але в цілому це суттєво не впливає на загальний стан повітря та води в поверхневих та підземних джерелах.

Незважаючи на досить жорсткі вимоги<sup>4</sup>, які пред'являються до якості стічних вод, що скидаються у водоймище, а також на значне скорочення обсягів промислового виробництва, за минуле десятиліття не відбулося помітного поліпшення якості води в природних водних об'єктах. У районах скидання стічних вод триває інтенсивне забруднення і накопичення промислових забруднень, потенційно небезпечних речовин.

Порушення в режимі роботи споруд біологічного очищення призводять до потрапляння у водойму забруднень у концентраціях, які перевищують допустимі. Це призводить до погіршення екологічної обстановки в місцях скидання стічних вод. Згідно з переліком<sup>5</sup>, поданим міністерством екології та природних ресурсів України, зі ста об'єктів, які є джерелами найбільшого забруднення навколишнього середовища в Україні, практично в кожній області такими джерелами є підприємства житлово-комунального господарства. За даними<sup>6</sup> міністерства щорічно в поверхневій водні

<sup>4</sup> Правила приймання стічних вод підприємств у комунальні та відомчі системи каналізації населених пунктів України.

<sup>5</sup> Перелік 10 об'єктів, які є найбільшими забруднювачами довкілля на загальнодержавному рівні

<sup>6</sup> Доповідь про стан навколишнього природного середовища в Харківській області у 2015 році

об'єкти Харківської області потрапляють оборотні води зі вмістом забруднюючих речовин, що перевищують гранично допустимі концентрації. Дані про використання води в Харківській області наведені в таблиці 1.

Таб. 1. Динаміка використання та відведення води в Харківській області,

Показник	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	млн.м <sup>3</sup>					
Забрано води з природних водних об'єктів, всього	337	385	376	388	338	291,3
Спожито свіжої води в тому числі на потреби	287	333	334	341	309	247
побутово-питні	143	140	139	137	145	123
виробничі	104	152	154	166	128	118
сільськогосподарські	5	5	4	3,6	3,3	2,9
зрошення	3	3	3	3,3	3,8	3
Загальне водовідведення та з нього	303	332	333	347	303	292
в поверхневій водній об'єкти, у тому числі	298	327	329	343	299	288
забруднених зворотних вод	15	14	13	12,5	11,5	10,7
з них нормативно очищених	224	213	216	211,5	204	199
Без очищення	7	7	6,4	6	6	5,6
Нормативно чистих без очищення	59	100	100	119	84	79

Джерело: власне опрацювання на підставі <http://www.menr.gov.ua/ecopolit>

Аналіз даних таблиці дозволяє зробити висновки:

– Не дивлячись на незначне зниження кількості оборотних вод, що скидаються в різні водні об'єкти, відсоток недостатньо очищених зворотних вод і вод без очисток до загальної кількості вод, що скидаються, є досить високим.

– Рівень загрози погіршення екологічної ситуації, пов'язаний з потраплянням недостатньо очищених і неочищених стічних вод у водні об'єкти, на жаль, знижується не суттєво.

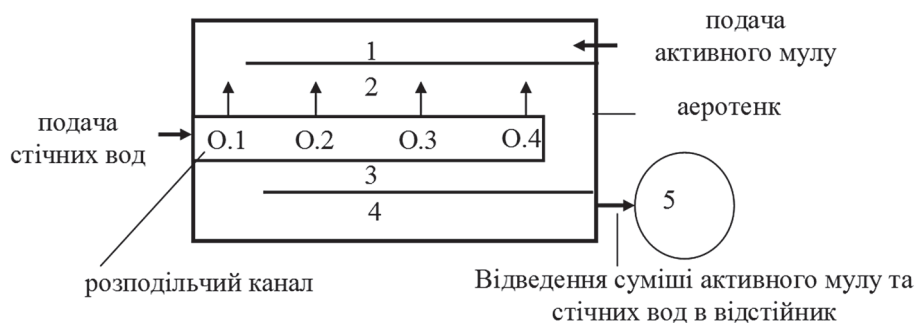
Завдання підвищення ефективності очищення стічних вод та зменшення кількості вод, які потрапляють в водойми без очищення, залишається актуальним. Перед науковцями постає складна, але невідкладна задача, запропонувати заходи, які забезпечать необхідний ступінь очищення стічних вод та допоможуть знизити їх негативний вплив на водні об'єкти. Одним зі шляхів його розв'язання є удосконалення існуючих та створення нових, екологічно безпечних технологічних процесів і обладнання. Вони забезпечать раціональне використання водних ресурсів та дотримання нормативів гранично допустимих скидів, дозволять мінімізувати вплив техногенного забруднення на навколишнє середовище і людину.



## ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУ БІОЛОГІЧНОГО ОЧИЩЕННЯ СТІЧНИХ ВОД. ШЛЯХИ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ

Метою роботи є дослідження впливу аерації по секціях аеротенка на якість очищення стічних вод. Об'єктом дослідження є споруди біологічного очищення стічних вод, що включають в себе аеротенк і вторинний відстійник. Якість очищення стічних вод на спорудах біологічної очистки визначає якість води в водоймах, які використовуються для культурно-побутового і рибогосподарського призначення. Ефективність очищення від органічних забруднень і зважених речовин, а значить і екологічна безпека водойм в значній мірі залежить від того, як організовані масообміни і гідравлічні процеси в аераційних спорудах аеротенках, які є функціональною ланкою технологічної схеми аеробного біологічного очищення. Принципова схема системи «аеротенк-вторинний відстійник» наведена на рисунку 1.

Рис. 1. Схема секції аеротенка



1 – перший коридор, 2 – другий коридор, 3 – третій коридор, 4 – четвертий коридор, 5 – вторинний відстійник, O.1, O.2, O.3, O.4 – випускні отвори на розподільчому каналі

Джерело: Власне опрацювання

В перший коридор аеротенка (регенератор) зосереджено подається активний мул від мулової насосної станції. Подача освітлених стічних вод після механічного очищення в секцію аеротенка відбувається в другій коридор розосереджено по довжині коридору через чотири випускних вікна (O.1, O.2, O.3 та O.4). Далі суміш активного мулу і освітленої рідини повільно рухається по коридорах аеротенка. На всьому шляху руху в суміш постійно подається стиснене повітря від компресорної станції. Час перебування активного мулу і освітленої стічної рідини в аеротенках складає приблизно 6–8 годин і залежить від витрати стічних вод, що надходять на очищення в аеротенк. В кінці четвертого коридору суміш надходить в відповідний канал і самопливом рухається по трубопроводах на розподільні чаші вторинних відстійників. В відстійниках очищена вода відділяється від активного мулу, який повертається в регенератор аеротенку.

Основними факторами, що впливають на вибір оптимального режиму роботи аеротенків, є гідродинамічна схема течії потоку, ефективність насичення рідкого

середовища киснем з повітря, що подається системами аерації, якість і кількість активного мулу, що подається в аеротенк. Традиційні технології біологічного очищення стічних вод мають ряд недоліків, і для великих очисних споруд донині важливим практичним завданням залишається дотримання нормативу гранично допустимого скидання, значення якого весь час посилюється. Очищення стічних вод часто проводиться в недостатньому ступені. Це призводить до потрапляння у водойму великої кількості забруднюючих речовин, що погіршують екологічну ситуацію в регіонах. Очисні споруди в усіх регіонах України мають значний фізичний знос і потребують суттєвого оновлення, удосконалення технологічного процесу, заміни устаткування.

В міських стічних водах містяться дрібнодисперсні і розчинені органічні речовини, видалення яких викликає найбільше всього утруднень. Фізико-хімічні методи їх вилучення і деструкції досить дороги і малозастосовні при великих витратах стічних вод. Тому найрезультативнішим на сьогоднішній день залишається метод біологічного очищення. Його використання забезпечує деструкцію складних органічних забруднень, що відбувається без додавання реагентів в звичайних фізико-хімічних умовах та з мінімальними витратами енергії. Метод біологічного очищення екологічно безпечний, тому що вуглець органічних сполук в результаті деструкції окислюється до вуглекислоти і води, азот до нітритів і нітратів, а живі клітини аеробних бактерій не тільки нешкідливі, але можуть бути корисними навколишньому середовищу.

Біологічне очищення стічних вод здійснюється в спорудах з прикріпленою (біофільтри), вільноплаваючою (аеротенки) та зі змішаною (аеротенки з насадками, біотенки) мікрофлорою. Вони набули поширення завдяки своїй універсальності і ефективності. Однак в останні роки фахівці приходять до висновку, що класичні модифікації аеротенків (змішувачі, витискувачі, з окремою регенерацією активного мулу, двоступеневі аеротенки) хоча і дозволяють досягати необхідної ступінь очищення, але технічні можливості їх практично вичерпані. Традиційні аеротенки при всіх їх позитивних якостях мають ряд суттєвих недоліків:

- нерівномірне по довжині навантаження на активний мул;
- дефіцит розчиненого кисню в початкових найбільш навантажених зонах споруди;
- надлишок кисню в кінцевих зонах споруди.

При цьому невинувато збільшуються безповоротні втрати кисню, який скидається з очищеною водою. Жорсткі умови експлуатації, обумовлені постійною зміною кількості та якості стічних вод, що надходять на очищення, при недосконалості технологічного режиму призводять до систематичних порушень умов роботи аеротенків. Це, в свою чергу, призводить до потрапляння недостатньо очищених стічних вод в водойму.

Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду показує, що з усіх можливих шляхів створення технологічно керованих процесів біохімічного очищення стічних вод реалізована лише невелика частина. Науковці різних країн приділяють багато уваги питанням якісного очищення стічних вод<sup>7</sup> та розглядають різні шляхи зменшення

<sup>7</sup> Starkl M, Strenström T A, Roma E, Phansalkar M, Srinivasan R K. *Evaluation of sanitation and wastewater treatment technologies: case studies from India*. Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development 3, p.1–11. 2013.

кількості забруднень<sup>8</sup>, що потрапляють в водойми. Відомі спроби управління роботою аеротенків пов'язані з регулюванням окремих елементів технологічного процесу і, як правило, відрізняються незадовільним інженерним виконанням. Подальший розвиток може йти по шляху вдосконалення технологічного процесу<sup>9,10</sup> в існуючих спорудах або радикальної зміни конструкції<sup>11</sup>. Складність внесення конструктивних змін пов'язана з великими розмірами споруд та необхідністю значних фінансових витрат. Впровадження сучасних методів управління роботою споруд дозволяє з мінімальними витратами підвищити ефективність їх роботи.

На сьогоднішній момент реалізована лише невелика частина можливих рішень, здатних якісно поліпшити роботу споруд. Тому актуальним залишається завдання вдосконалення існуючих і створення нових, екологічно безпечних технологічних процесів, здатних забезпечити раціональне використання водних ресурсів та дотримання нормативів гранично допустимих скидів.

Напрями вдосконалення процесів очищення

Сучасними напрямками розвитку керованих процесів біохімічної очищення стічних вод, які отримали поширення в даний час, є управління:

- якістю середовища<sup>12</sup>, що надходить на очищення;
- системою подачі стічних вод<sup>13</sup>;
- технологічним процесом очищення.

Велика увага приділяється підвищенню ефективності діючих споруд шляхом визначення оптимального навантаження на активний мул і раціонального розподілу стічних вод по довжині аеротенку з подальшою оптимізацією роботи споруд. Актуальною є розробка технологічних методів управління системою подачі суміші для забезпечення максимальної ефективності аеробного біологічного очищення стічних вод.

Особливістю аеротенка, принципова схема якого наведена на рис. 1, є наявність на розподільчому каналі 4-х випускних вікон (О.1, О.2, О.3, О.4), через які в секцію аеротенка подається стічна вода. Це дозволяє варіювати подачу стічних вод, відкриваючи або закриваючи впускні вікна на каналі. Для розрахунку різних варіантів пропонується використовувати результати математичного моделювання<sup>14</sup> процесу біологічної

<sup>8</sup> Tilly E, Lüthi C, Morel A, Zurbrügg C, Schertenleib F. *Compendium of sanitation systems and technologies*. Swiss Federal Institute of Aquatic Science and Technology (EAWAG), Dübendorf, Switzerland. 2008.

<sup>9</sup> Ghorbani M., Eskicioglu C. *Application of the International Water Association activated sludge models to describe aerobic sludge digestion*. Environmental Technology. 32(16). P. 1923–1938. 2011.

<sup>10</sup> Juang D. F., Chiou L. J. *Microbial population structures in activated sludge before and after the application of synthetic polymer* Int. J. Environ. Sci. Tech. V. 4, № 1. P. 119–125. 2007.

<sup>11</sup> Patziger M., Kainz H., Hunze M., Józsa J. *Analysing sludge balance in activated sludge systems with a novel mass transport model*. Water Science and Technology. IWA Publishing, London, UK. 57(9). P. 1413–1419. 2008.

<sup>12</sup> Pat. № 7517454, US, IC C02F 3/00, US Classification 210/620 210/483 210/767 *Method for treating wastewater containing active sludge*. Inventors Hu; Yen-Jung Chen; Hsi-Yu Hwang; Wen-Chun. Attorney. Law Firm Bliss McGlynn, P.C. № 11/879,874; Filed July 19, 2007. Published April. 14, 2009.

<sup>13</sup> Pat. 7527735, US, IC C02F 3/00, US Classification 210/605 *System for treating wastewater*. Inventors Brase, Крэйр С., Attorney. Law Firm Kinney & Lange, P.A. № 11/507,124. Filed August 21, 2006 Published May 5, 2009.

<sup>14</sup> Горносталя С.А., Петухова О.А., Айрапетян Т.С. Исследование влияния аэрации на показатели

очистки в системі споруд «аеротенк вторинний відстійник». Запропонована модель процесу очищення дозволяє вивчити і проаналізувати вплив різних чинників<sup>15</sup> на перебіг процесу біологічного очищення. Для використання результатів розрахунку пропонується методика вибору режиму роботи споруд біологічного очищення стічних вод.

## РОЗРОБКА МЕТОДИКИ ВИБОРУ РОБОТИ СИСТЕМИ АЕРОТЕНК – ВТОРИННИЙ ВІДСТІЙНИК

При роботі споруд біологічного очищення постійно змінюються такі параметри як витрата стічних вод, що надходять на очищення, та концентрація забруднень в стічних водах. При цьому на виході зі споруд необхідно отримувати певне, строго регламентоване нормативними документами значення концентрації забруднень. Ефективне застосування аеротенків проміжного типу з регенератором, з метою отримання на виході зі споруд біологічного очищення показників якості води по органічним забрудненням не вище гранично допустимих концентрацій, залежить від правильного вибору режиму їх роботи при конкретних умовах експлуатації.

Вибір технологічного режиму роботи аеротенків здійснюється після того, як проведено попередній аналіз наступних питань:

- лабораторних даних результатів очищення на виході зі споруд;
- конструктивних, об'ємно-планувальних та комунікаційних особливостей споруд.

Отримані результати надають змогу прийняти рішення про необхідність внесення змін в технологічний регламент роботи аеротенку. Для того щоб врахувати особливості перебігу процесу біологічного очищення на різних його стадіях, запропоновано процес очищення в аеротенках розбити на окремі складові. Такий розподіл дозволяє:

- контролювати стан очищення стічних вод на різних його етапах в аеротенках і на виході з споруд біологічного очищення;
- використовувати в якості контролюючих параметрів показники якості та витрату стічних вод, що надходять на очищення; показники якості та витрату активного мулу;
- приймати обґрунтоване рішення про зміну режиму подачі стічних вод або повітря в споруди.

---

сточных вод и активного ила на выходе из аэротенка. Motrol. Comission of motorization and energetics in agriculture. Vol.17, № 6. P.77–84. 2015.

<sup>15</sup> Горносталь С.А., Петухова Е.А., Айрапетян Т.С. Сравнение результатов расчета, полученных для разных вариантов подачи сточных вод в аэротенк. Науковий вісник будівництва. ХНУБА. №2(84). С.303–307. 2016.

## ПОСЛІДОВНІСТЬ РОЗВ'ЯЗАННЯ ЗАДАЧІ

1. Визначають характеристики стічних вод (концентрація забруднень в стічних водах, що надходять на очищення, їх витрата), активного мулу (доза мулу та його витрата).
2. Отримані дані вводять в комп'ютерну програму, яка моделює процес біологічного очищення. Додатково в програмі є можливість змінювати параметри подачі повітря. Розрахунок параметрів проводиться для різних варіантів подачі стічних вод в аеротенк: через чотири, одно, два або три вікна на розподільчому каналі.
3. Фіксують значення концентрації забруднень на виході з аеротенку, концентрації складових активного мулу, визначається час знаходження суміші стічних вод і активного мулу в аеротенку.
4. Отримані значення концентрацій для всіх варіантів порівнюються з нормативними величинами.
5. Приймають рішення про вибір варіанту подачі стічних вод в аеротенк для розглянутих умов.
6. Визначають ефективність очищення за органічними забрудненнями.

Запропонований порядок дозволяє обирати режим очищення стічних вод, при якому на виході зі споруд будуть отримані значення концентрації забруднень не вище гранично допустимих значень, доза мулу відповідає нормативній. Остаточне рішення щодо вибору технологічного режиму роботи аеротенку залишається за технологом підприємства. При цьому фахівець буде володіти вичерпною інформацією про характер протікання процесів в аеротенках на різних етапах очищення, в різних коридорах; про процес біологічного очищення в цілому при різних варіантах його перебігу.

## ВИСНОВОК

Потрапляння стічних вод в водойми без очищення або з недостатнім ступенем очищення становить серйозну загрозу для населення, призводить до погіршення екологічної ситуації та виникнення небезпеки для здоров'я людей і тварин. В останні роки в Україні спостерігається поступове зниження кількості стічних вод, що скидаються у водні об'єкти. Однак відсоток недостатньо очищених вод і вод без очистки до загальної кількості стоків, що скидаються залишається досить високим.

Вчені різних країн прикладають багато зусиль для розробки заходів, які унеможливають потрапляння неочищених та недостатньо очищених стічних вод в водні об'єкти. Це дозволяє нормалізувати стан водних екосистем та створити умови для їх подальшого сталого функціонування, надає можливість повноцінного використання водних об'єктів для рибогосподарської діяльності, рекреації та туризму.

Одним зі шляхів розв'язання задачі є використання математичного моделювання для відтворення процесів, що відбуваються в спорудах при очищенні стічних вод. Воно допомагає дослідити процеси очищення та запропонувати заходи, що допоможуть дотримуватись нормативів гранично допустимих скидів. Це надає

зможу мінімізувати вплив техногенного забруднення на навколишнє середовище і людину.

Для використання результатів моделювання запропонована методика вибору режиму роботи споруд біологічного очищення стічних вод. Наведений порядок дозволяє обирати режим очищення стічних вод, при якому на виході зі споруд будуть отримані значення концентрації забруднень не вище гранично допустимих значень. Рішення про вибір режиму роботи споруд очищення за фахівцем підприємства. В цьому йому допоможуть вичерпна інформація про особливості процесу очищення на різних етапах протікання процесу. Запропонована методика дозволяє з мінімальними витратами фінансових та трудових ресурсів покращити екологічний стан водойм, в які скидаються очищені стічні води.

## БІБЛІОГРАФІЯ

1. Стратегія Державної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>. (доступ: 05.05.2017).
2. <http://www.menr.gov.ua/ecopolit> (доступ: 15.05.2017).
3. Директива 2010/75/EU Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 р. про промислові викиди (комплексне запобігання та контроль забруднення) (ОJ L 334, 17.12.2010, р. 17). Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/45875> (доступ: 05.05.2017).
4. Правила приймання стічних вод підприємств у комунальні та відомчі системи каналізації населених пунктів України. Затверджені наказом Держбуду України 19.02.2002 N 37 (z0402-02) <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0403-02>. (доступ: 15.05.2017).
5. Перелік 10 об'єктів, які є найбільшими забруднювачами довкілля на загальнодержавному рівні <http://www.menr.gov.ua/index.php/control/control4>. (доступ: 15.05.2017).
6. Доповідь про стан навколишнього природного середовища в Харківській області у 2015 році [http://www.menr.gov.ua/docs/activity-dopovidi/regionalni/rehionalni-dopovidi-u-2015-rotsi/harkiv\\_2015.pdf](http://www.menr.gov.ua/docs/activity-dopovidi/regionalni/rehionalni-dopovidi-u-2015-rotsi/harkiv_2015.pdf). (доступ: 15.05.2017).
7. Starkl M, Strenström TA, Roma E, Phansalkar M, Srinivasan RK *Evaluation of sanitation and wastewater treatment technologies: case studies from India*. Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development 3, 2013a, 1–11. [http://www.indiawaterportal.org/sites/indiawaterportal.org/files/Evaluation%20of%20sanitation%20and%20wastewater%20treatment%20technologies\\_Case%20studies%20from%20India\\_%20Paper%20presented%20at%20National%20Sanitation%20Conference.pdf](http://www.indiawaterportal.org/sites/indiawaterportal.org/files/Evaluation%20of%20sanitation%20and%20wastewater%20treatment%20technologies_Case%20studies%20from%20India_%20Paper%20presented%20at%20National%20Sanitation%20Conference.pdf). (доступ: 10.05.2017).
8. Tilly E, Lüthi C, Morel A, Zurbrügg C, Schertenleib F. *Compendium of sanitation systems and technologies*. Swiss Federal Institute of Aquatic Science and Technology (EAWAG), Dübendorf, Switzerland 2008
9. M.Ghorbani, C. Eskicioglu. *Application of the International Water Association activated sludge models to describe aerobic sludge digestion*. Environmental Technology. V. 32(16). P. 1923–1938. 2011.
10. Juang D. F., Chiou L. J. *Microbial population structures in activated sludge before and after the application of synthetic polymer*. Int. J. Environ. Sci. Tech. V. 4, №1. P. 119–125. 2007.

11. Patziger M., Kainz H., Hunze M., Józsa J. *Analysing sludge balance in activated sludge systems with a novel mass transport model*. Water Science and Technology. IWA Publishing, London, UK. 57(9). P. 1413–1419. 2008.
12. Pat. № 7517454, US, IC C02F 3/00, US Classification 210/620 210/483 210/767 *Method for treating wastewater containing active sludge* / Inventors Hu; Yen-Jung Chen; Hsi-Yu Hwang; Wen-Chun. Attorney/Law Firm Bliss McGlynn, P.C. – № 11/879,874; Filed July 19, 2007; Published April 14, 2009.
13. Pat. 7527735, US, IC C02F 3/00, US Classification 210/605 *System for treating wastewater* / Inventors Brase, Крэйг С., Attorney/Law Firm Kinney & Lange, P.A. – № 11/507,124, Filed August 21, 2006 Published May 5, 2009.
14. Горноста́ль С.А., Петухова О.А., Айрапетян Т.С. Исследование влияния аэрации на показатели сточных вод и активного ила на выходе из аэротенка. Motrol. Comission of motorization and energetics in agriculture. Vol.17, № 6. P.77–84. 2015. [http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/Motrol17\\_6/Motrol17\\_6\\_2015.pdf](http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/Motrol17_6/Motrol17_6_2015.pdf) (доступ: 15.05.2017).
15. Горноста́ль С.А., Петухова Е.А., Айрапетян Т.С. Сравнение результатов расчета, полученных для разных вариантов подачи сточных вод в аэротенк. Науковий вісник будівництва. ХНУБА. №2(84). С.303–307. 2016. <http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/Articles/gornostal/3.pdf> (доступ: 19.05.2017).





**Nataliia V. HRYHORENKO**

National University of Civil Defence of Ukraine

## FEATURES OF PUBLIC SERVICES IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION OF UKRAINE

### ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

**ABSTRACT** The concept of public service in the field of civil protection is defined. The role of the state in the process of providing these services has been clarified. The peculiarities of public services in the field of civil protection are analyzed.

The research identifies the main reasons for the state presence in the market of services in the field of civil protection, which include: the impossibility of transferring services to purely market principles, since this would complicate the access of a significant part of the population; The necessity of compelling consumers to «pay» public goods to which civil protection belongs; Existence of natural monopolies controlled by the state. The prospect of further research may be the development of a system of service quality standards that will streamline and specify the obligations of organizations to recipients of services and the general population.

**Keywords:** service, state service, criteria for determining the state service, state service in the field of civil protection.

**ABSTRAKT** **Osobliwości usług publicznych w zakresie ochrony ludności w Ukrainie**

Ustalono cechy pojęcia usług publicznych w zakresie ochrony ludności. Określona rola państwa w świadczeniu tych usług. Przeprowadzona analiza właściwości usług publicznych w zakresie ochrony ludności. W badaniu zidentyfikowano główne przyczyny obecności państwa na rynku ochrony ludności, które obejmują: niezdolność do świadczenia usług na zasadach rynkowych, ponieważ będzie to utrudniać dostęp dla większości obywateli; Konieczność przymusu konsumentów do „zapłacenia” za dobra publiczne, które obejmują ochronę ludności; istnienie monopolu naturalnego kontrolowanego przez państwo. Perspektywnym kierunkiem dalszych badań może być opracowanie standardów jakości usług. To pozwoli uporządkować i określić obowiązki organizacji na rzecz beneficjentów oraz obywateli.

**Słowa kluczowe:** usługa, usługa publiczna, kryteria zaliczenia do usług publicznych, usługa publiczna w zakresie ochrony ludności.

**АБСТРАКЦІЯ** Визначено поняття державної послуги у сфері цивільного захисту. З'ясовано роль держави в процесі надання цих послуг. Проаналізовано особливості державних послуг у сфері цивільного захисту.

**Ключові слова:** послуга, державна послуга, критерії визначення державної послуги, державна послуга у сфері цивільного захисту.

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Початок ХХІ століття характеризується значним зростанням кількості надзвичайних ситуацій і зростаючими масштабами їх негативних наслідків. Велика їх частка пов'язана з неефективністю діяльності державних установ як у контексті попередження, так і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Проголошені євроінтеграційні прагнення обумовлюють необхідність проведення в Україні низки реформ. Модернізація системи цивільного захисту, надасть можливість якісно вирішувати названі проблеми, тому що від цього залежать безпека держави та її стабільний розвиток. У цьому зв'язку особливу актуальність мають питання удосконалення системи цивільного захисту України та покращання державних послуг, які надаються громадянам у цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження в галузі ринку послуг і зокрема державних послуг у сфері цивільного захисту базуються на фундаментальній теоретичній та емпіричній базі. У роботах економістів Д. Еванса, Б. Бермана, Е. Дж. Долана, Д. Лідснея, Ф. Котлера П. Самуельсона та інших вчених проводиться науковий аналіз поняття «ринок», як ідеального регулятора відносин у сфері послуг та задоволення потреб споживачів у певних благах [3,6,7].

Теоретичні та практичні засади державного регулювання у сфері цивільного захисту досліджували Т. Бурменко, А. Жукова, Н. Клименко, Я. Радиш, В. Садковий, В. Тищенко, А. Ткачук, О. Труш та ін.

**Невирішені частини проблеми.** Проведений аналіз досліджень свідчить про необхідність розвитку системи надання державних послуг, яка дозволить задовольнити нагальні потреби громадян до, під час та після виникнення надзвичайних ситуацій.

**Метою статті** є дослідження та аналіз особливостей державних послуг у сфері цивільного захисту.

**Основні результати дослідження.** Виявити суть державних послуг неможливо без визначення сутності самих послуг. Відомі економісти США Д. Еванс і Б. Берман, обмежуються «спільною» класифікацією виробів і послуг, не виділяючи останні в окрему групу або клас. Вони називають, зокрема, «споживчі послуги», «товари та послуги невиробничого призначення» та «товари виробничого призначення» [9]. Найбільш повно послуги можна охарактеризувати, розглядаючи їх з погляду теорії суспільних благ [7]. На думку Ф. Котлера, послугою може бути будь-який захід або вигода (благо), яку одна сторона може запропонувати іншій і яка в основному невідчутна і не призводить до оволодіння будь-чим [5]. Узагальнюючи дослідження

різних авторів [1], можна зазначити, що послуга – це соціально-значуще благо у вигляді сукупності його різноманітних видів і форм (як матеріальної, так і нематеріальної), яке надається суб'єктами різних форм власності з метою задоволення певних потреб споживачів.

На підставі викладених вище підходів державна послуга – це діяльність органів державної влади, державних установ і інших організацій, що здійснюється відповідно до установчих документів, повністю або частково фінансується за рахунок коштів бюджету й спрямована на задоволення потреб одержувачів державних послуг. Об'єктом державних послуг є учасники економічних відносин – споживачі цих послуг: фізичні або юридичні особи та матеріально-речовинні цінності учасників економічних відносин. Суб'єктом надання державних послуг є держава.

Критеріями визначення державної послуги є: надання повноваження суб'єктові на виконання відповідної послуги; здійснення фінансування за рахунок коштів бюджету та позабюджетних фондів; адресна спрямованість; наявність впливу на зміну стану цільової групи одержувачів (соціально-економічний результат або ефект); наявність закритого регламентованого переліку державних послуг.

Для розвитку сучасного суспільства має бути встановлений такий обсяг функцій держави, який, забезпечуючи реалізацію великих інфраструктурних – освітніх, виробничих, інформаційно-пропагандистських та інших проектів – водночас сприяє мікроекономічній конкуренції. Завдяки цьому б досягалося дотримання принципів соціальної справедливості, поваги до людської особистості та підвищення рівня безпеки життя людей. Також це сприяло б підвищенню гнучкості та адаптивності всієї системи надання послуг до викликів зовнішнього середовища.

Найбільш складну, з теоретичної точки зору, сферу представляють собою державні послуги у сфері цивільного захисту, адже виникає багато суперечливих питань про можливість їх споживання, надання та каналів розподілу. Їх особлива значимість для людини обумовлена вітальним характером (важливі для збереження життя та здоров'я), базовим характером в її психологічному стані (важливі для відчуття впевненості у завтрашньому дні).

Аналіз думок різних дослідників дозволяє зазначити, що державні послуги у сфері цивільного захисту представляють собою специфічний вид державних послуг, який полягає в реалізації заходів щодо попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій що здійснюються з метою захисту прав і законних інтересів громадян (зокрема, права на життя, створення безпечних умов для проживання, охорону здоров'я тощо) [2,4,7]. Саме тому на ринку послуг у сфері цивільного захисту існує великий відсоток господарюючих суб'єктів з державною (комунальною) формою власності, для яких першорядне значення має надання послуги, і не має жодного значення отримання прибутку. Крім того, на ринку послуг у сфері цивільного захисту надавачом послуги може бути громадська організація, що надає суспільні блага, які здебільшого не можуть бути предметом купівлі та продажу (рятування, транспортування постраждалих, гасіння лісових пожеж тощо).

У той же час ринок послуг у сфері цивільного захисту не може існувати без держави, бо лише вона може вирішувати більшість з питань у сфері безпеки. Однак найбільшого рівня цивільного захисту можна досягти тільки тоді, коли держава і ринок

послуг розвиватимуться разом. Саме тому розвиток ринку послуг у сфері цивільного захисту пов'язаний з удосконаленням відносин між його учасниками: громадянами як споживачами послуг, установами, які надають такі послуги, та державою, яка виступає одночасно і надавачом, і регулятором ринку цих послуг.

Взаємодії між суб'єктами ринку послуг у сфері цивільного захисту опосередковані механізмом ринкової влади, під якою розуміється здатність одного із суб'єктів ринку впливати на інших суб'єктів ринку і диктувати їм свої умови щодо цін, обсягів виробництва послуг, споживання тощо. Такою ринковою владою по відношенню до ринку послуг у сфері цивільного захисту є держава. Між тим, під час його функціонування не можна спиратися виключно на ринковий механізм, що припустимо для ринків приватних благ у комерційному секторі економіки. Багато послуг у сфері цивільного захисту належить до суспільних благ, тобто ринок послуг діє в обмеженому просторі. Одночасно проблеми забезпечення ефективного функціонування сфери послуг цивільного захисту та її розвитку неможливо вирішувати без регулюючої ролі держави.

Послуги у сфері цивільного захисту не завжди відповідають основним характеристикам, які властиві самій категорії послуги. Для послуги, яка виступає товаром, проводиться вивчення реального і потенційного попиту споживачів. Це дослідження ринку послуг, профілактика небажаних збоїв, спосіб уникнути помилок, непотрібного ризику в діяльності з виробництва та реалізації послуг [1]. Для послуг у сфері цивільного захисту неможливо достовірно оцінити реальний і потенційний попит на послуги, тому що їх відрізняє масовість виробництва. На даний вид послуг існує постійний і незмінний попит з боку населення. Відзначимо, чим повніше і якісніше буде виробництво, реалізація і споживання послуг у нормальний час, тим менше буде ризик виникнення надзвичайних ситуацій, результативніше будуть дії органів публічного управління після надзвичайної ситуації [2].

Звернемо увагу, що у сфері цивільного захисту, як і в будь-якій іншій, необхідно планування надання послуг. Для організацій, зайнятих матеріальним виробництвом (будівництво дамб, захисних споруд тощо), має розроблятися програма виробництва послуг, що забезпечує чіткий порядок технічного обслуговування планованих послуг, яка повинна мати виклад форм необхідних ресурсів і засобів виробництва. Програма повинна містити обґрунтований розрахунок витрат і майбутнього соціального (економічного ефекту). Для державних послуг планування можливе шляхом фіксування всіх витрат у державному (регіональному, місцевому) бюджеті. Планування даної галузі необхідно тому, що більшість проектів в економічному сенсі не є рентабельними та такими, що приносять конкретний прибуток.

Послуги у сфері цивільного захисту можуть надаватися за рахунок державних бюджетів, бюджетів місцевого самоврядування, позабюджетних (спеціальних) фондів, добровільних пожертвувань фізичних та юридичних осіб. Консультативні та господарчі послуги у сфері цивільного захисту надаються на платній основі.

На якість послуг у сфері цивільного захисту великий вплив має економічна ситуація в країні і наявність фінансових ресурсів для реалізації профілактичних, інформаційних, інфраструктурних проектів тощо. Також неабиякий вплив має наявність науково-технічних ресурсів (рівня розвитку науково-технічного прогресу, технічних інновацій, доступності науково-технічної інформації тощо).

Меншою мірою послуги у сфері цивільного захисту залежать від психологічних причин (динаміки громадської думки, інтересу населення до певних послуг) та соціально-демографічних чинників (міграції населення, зміни соціальних структур у регіоні, динаміки народжуваності і смертності). Адже зазначені послуги будуть актуальними в будь-який час і для будь-якої категорії населення. При цьому варто відзначити, що послуги у сфері цивільного захисту можуть сприйматися як нові в певному населеному пункті, хоча насправді вони могли надаватися раніше та були просто невідчутними або надавалися іншими організаціями (зокрема, громадськими об'єднаннями).

Варто відзначити, що послуга не існує до її надання. Це робить неможливим порівняння і оцінку послуги до і після її отримання. Можна оцінювати лише вигоди, очікувані й отримані. Вимоги споживача послуг можуть бути завищеними. Отримуючи послугу, він розраховує на такий результат, який інколи недосяжний або досяжний частково. Наприклад, повна безпека. Такі очікування часто обертаються прагненням повернути внесenu плату за надану послугу, породжують необґрунтовані претензії до органів влади. Саме тому механізм надання платних послуг у сфері цивільного захисту передбачає індивідуальний підхід до кожної людини, який, як правило, фіксується у спеціальних договорах.

Варто відзначити, що будь-яка послуга в тому числі і у сфері цивільного захисту, має свою цінність. Цінність – це здатність послуги задовольнити потребу або забезпечити користь для споживача [8]. Цінність є суб'єктивною величиною, її існування залежить від сприйняття або специфічних потреб людини.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Узагальнення думок різних дослідників дало можливість зробити висновок, що послуга – це соціально значуще благо у вигляді сукупності його різноманітних видів і форм (як матеріальної, так і нематеріальної), яке надається суб'єктами різних форм власності з метою задоволення певних потреб споживачів. При цьому більшість послуг у сфері цивільного захисту є специфічними видами соціальних благ, що мають важливе значення для особистості і суспільства. У дослідженні визначено основні причини державної присутності на ринку послуг у сфері цивільного захисту, до яких відносяться: неможливість переведення послуг на суто ринкові принципи, оскільки це буде ускладнювати доступ до них значної частини населення; необхідність примусу споживачів до «оплати» суспільних благ, до яких належить цивільний захист; існування природних монополій, які контролюються державою. Перспективою подальших досліджень може бути розробка системи стандартів якості послуг, що дозволить упорядкувати і конкретизувати зобов'язання організацій перед одержувачами послуг і населенням у цілому.

## БІБЛІОГРАФІЯ

1. Бурменко Т. Д. Сфера услуг: экономика : учебное пособие / Т. Д. Бурменко, Н. Н. Данилико, Т. А. Туренко ; под ред. Т. Д. Бурменко. – М. : КНОРУС, 2007. – 328 с.
2. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: нормативно-правовий аспект : монографія / В. П. Садковий [та ін.] ; Нац. ун-т цив. захисту України. – Х. : Оберіг, 2013. – 189 с.

3. Долан Э. Дж. Микроэкономика / Э. Дж. Долан, Д. Линдсей. – СПб. : Литера плюс, 1997. – 448 с.
4. Клименко Н. Г. Державне управління в умовах надзвичайних ситуацій: організаційно-управлінський аспект (актуальність, особливості, основна проблематика) // Управління сучасним містом. – 2006. – № 1–2/1–6 (21–22). – С. 3–11.
5. Котлер Ф. Основы маркетинга : пер. с англ. / Ф. Котлер ; [под общ. ред. Е.М. Пеньковой]. – М. : Прогресс, 1990. – 736 с.
6. Самуэльсон П. Экономика. В 2-х т. – М. : НПО «Алгон» : ВНИИСИ «Машиностроение». – 1994. – Т.1, 2. – 740 с.
7. Труш О. О. Нормативно-правова база у сфері цивільного захисту України: історія створення, стан і перспективи розвитку / О. О. Труш, В. В. Армандар'ян // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр». – 2006. – № 3 (30). – С. 125–132.
8. Эванс Дж. Р. Маркетинг / Дж. Р. Эванс, Б. Берман ; пер. с англ. – М. : Сирин, 2002. – 308 с.

**Igor KHYMYROV**

Department of Supervision and Prevention

**Roman MIROSHNICHENKO**

National University of Civil Protection of Ukraine

## EXISTING MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE ENVIRONMENTAL SAFETY PROVISION IN UKRAINE

**ABSTRACT** The article analyzes the current mechanisms of public administration of environmental safety in Ukraine. After all, the consequences of global environmental problems cause an active search by mankind for ways to eliminate them. The ecological crisis of our time has a philosophical and cultural, worldview character. The solution of environmental problems is impossible without the recognition of oneself and nature as a whole, the development of such generalized models and principles of behavior that realize the spiritual and physical needs of man and at the same time encourage an environmentally safe activity consistent with the functioning of the biosphere.

**Keywords:** mechanisms of public administration of environmental safety, environmental crisis, ecological safety

**АБСТРАКЦІЯ** В статті проаналізовано чинні механізми державного управління процесами забезпечення екологічної безпеки в Україні. Адже наслідки глобальних екологічних проблем зумовляють активний пошук людством шляхів їх усунення. Екологічна криза сучасності має філософсько – культурологічний, світоглядний характер. Вирішення екологічних проблем неможливе без усвідомлення себе і природи як єдиного цілого, вироблення таких узагальнених моделей і принципів поведінки, які реалізують духовні й фізичні потреби людини та водночас спонукають до екологічно безпечної діяльності, узгодженої із функціонуванням біосфери.

**Ключові слова:** механізми державного управління екологічної безпеки, екологічна криза, екологічна безпека

Трактування сутності механізмів державного управління як сукупності способів, методів та важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення поставленої мети дозволяє розглядати існуючі механізми забезпечення екологічно безпечного стану в державі у вигляді певної системи впливу на нормативно-правові, інституційні, фінансово-економічні сфери суспільства.

З огляду на системний характер державного управління, механізми управління виступають складовими частинами системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. А згідно з характером факторів впливу можуть виокремлюватися також політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми.

За таких умов у першу чергу доцільно розглядати правовий механізм, функціонування якого в межах реального для нас часу регулює процеси підтримання екологічно-безпечного стану в країні у відповідності до екологічного законодавства України. Попри певні розбіжності у розумінні понять «екологічне право» і «екологічне законодавство» (перше включає, окрім системи актів правотворчості, ще й явища та процеси регулювання відносин у галузі взаємодії суспільства і людини з навколишнім середовищем) у контексті даного дослідження можна допустити їх використання як однопорядкових. Це обумовлюється, насамперед, потребою з'ясування змісту правового механізму державного управління процесами забезпечення екологічної безпеки, як станом захищеності від внутрішніх та зовнішніх загроз життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави у галузі взаємодії з оточуючим середовищем.

Екологічне законодавство України розуміється як «сукупність еколого-правових норм законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки, які передбачають захист екологічних прав громадян і реалізацію екологічної політики держави».

Екологічне право має комплексний характер, тобто містить, як власне екологічні норми – ядро права, так і залучає для вирішення поставлених перед ним завдань норми інших галузей права – фундаментальних (кримінального, громадянського, адміністративного, конституційного) і похідних (трудового, земельного, водного, лісового, надрового, природно-заповідного тощо).

Сьогодні видається можливим визначити місце права екологічної безпеки у системі екологічного права з урахуванням його комплексного характеру. Так, екологічне право може бути представлене у сукупності права природоохоронного, права екологічної безпеки і природоресурсного права. До цього повинні бути додані також норми права, що забезпечують екологізацію норм галузей права.

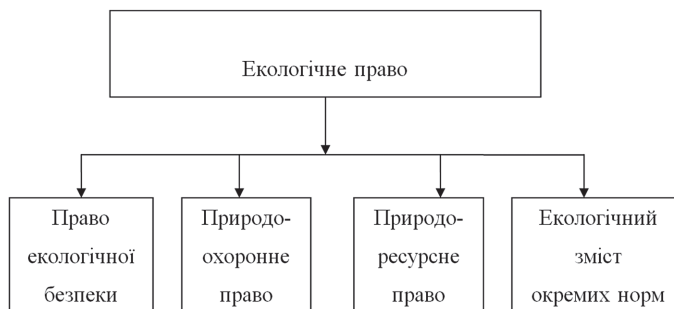
Природоохоронне право включає природно-заповідне право, законодавство про Червону книгу, законодавство про охорону міського середовища (урбоекологічне право). До природо-ресурсного права належать земельне, водне, лісове, надрове, фауністичне та флористичне. Право екологічної безпеки має розглядатися як законодавчо закріплена система заходів з попередження та ліквідації впливу на оточуюче природне середовище шкідливих природних явищ, стихійних лих, техногенних катастроф, забруднення навколишнього середовища. Це важливо з огляду на те, що стан захищеності життєвих інтересів людини, суспільства і навколишнього середовища від загроз, які



можуть виникнути внаслідок шкідливих природних і техногенних впливів, а також екологічних правопорушень утворює змістовну характеристику екологічної безпеки [18].

В умовах сучасного українського законодавства до права екологічної безпеки слід відносити атмосферно-охоронне право та законодавство про основи цивільного захисту населення. Разом з тим, доцільно не тільки розширити межі уявлення про зміст права екологічної безпеки, а й переглянути місце, яке воно зараз посідає у структурі екологічного права, насамперед, за рахунок посилення його системоутворюючого значення у загальній структурі екологічного права України.

Рис. 2.2. Право екологічної безпеки в структурі екологічного права.



При цьому першим кроком мав би стати новий Закон «Про екологічну безпеку в Україні» як базовий в системі українського екологічного законодавства. Сьогодні таку функцію виконує Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», який визначає завдання законодавства в екологічній сфері як регулювання відносин у галузі охорони та відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, попередження та ліквідація негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій і природних об'єктів. За існуючим порядком усі законодавчі акти повинні розроблятися у відповідності до даного базового закону.

Зауважимо, що в якості одного з основних принципів охорони навколишнього природного середовища даним законом визначається пріоритетність вимог екологічної безпеки та гарантування безпеки середовища для життя і здоров'я людей. На це також спрямована відповідність принципам обов'язковості дотримання екологічних стандартів, нормативів, лімітів використання природних ресурсів під час здійснення господарської та іншої діяльності, превентивність та обов'язковість екологічної експертизи, екологізація матеріального виробництва.

За законом кожному громадянину надається право на екологічну безпеку, яка розуміється як безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, а також гарантії його реалізації та захисту.

Окрім того, законом визначено необхідність здійснення моніторингу навколишнього природного середовища та інформування про його стан, ведення кадастрів природних ресурсів, державного обліку екологічно шкідливих об'єктів.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» створює правові підстави для екологічної стандартизації і нормування, що набуває особливо значення у процесі введення в практику нормативів екологічної безпеки, а також гранично допустимих показників рівнів шкідливого впливу фізичних і біологічних чинників, потрапляння у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин шляхом їх скидів, або викидів унаслідок виробничої діяльності. До таких нормативів екологічної безпеки, насамперед відносять гранично допустимі концентрації забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі, гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та інших шкідливих фізичних впливів і гранично допустимий вміст шкідливих речовин у продуктах харчування. Також Законом унормовується використання природних ресурсів, що виступає додатковим важелем регулювання з боку держави.

Основу державної політики складають стратегічні орієнтири, які повинні закріплюватися відповідними державно-правовими структурами. Г. Почепцов вважає, що ключовим моментом для усвідомлення значущості діяльності з розробки стратегії, визначення певних стратегічних орієнтирів як моделі реалізації певної політичної лінії може бути запропоноване бачення стратегії, як концептуалізації та контекстуалізації проблеми, що повинна вирішуватися. Це дає можливість людині, органу управління, який уповноважений приймати рішення, адекватні ситуації, побачити альтернативні підходи до вирішення проблеми, оскільки, саме в нових вимірах, які може дати концептуалізація чи контекстуалізація, може бути знайдено правильне рішення проблеми.

Особливістю сучасного державного управління є його продуктивний, а не реактивний характер. Це обумовлюється динамічністю політичних, економічних, соціальних і технологічних параметрів макросередовища, що потребує створювати умови для функціонування системи управління, а не стежити за їх зміною [59].

Ідея Л. Фрідмана про концептуалізацію та контекстуалізацію як створення умов для розробки стратегії вдало використовується Г. Почепцовим, який пропонує умовно поділяти систематику державного управління на форму та зміст. До форми він відносить інструментарій, функціонування та технології роботи з об'єктами, а зміст розуміє як об'єкти, зміна яких призводить до перегляду інструментарію та проблем, які можуть виникати за таких умов.

При цьому формальні аспекти державного управління полягають у наступному:

- 1) зміна управлінського середовища. Суб'єкт управління повинен мати не менший ступінь різноманітності, ніж об'єкти управління. Зі зміною характеристик суб'єктів управління необхідною є зміна методів управління. Неадекватність методів управління динаміці керованих об'єктів ставить під загрозу успішність та результативність самого управління;
- 2) система прийняття рішень. Державне управління базується на прийнятті рішень з обов'язковим ретельним попереднім аналізом умов управлінської діяльності, наявних ресурсів, логіки завдань. Проте, сучасний стан органів управління свідчить про те, що не завжди у наявності фахівці із забезпечення рішень, що приймаються. Для України специфічним є також і те, що часта зміна та відсутність резерву державних службовців на тлі перманентної політичної кризи

- та кризи системи управління не дозволяють готувати фахівців-аналітиків та забезпечити захист аналітичних структур від зовнішніх впливів;
- 3) загрози/ризиків. Реальність сучасного державного управління потребує враховувати виникнення певного спектру ризиків у вигляді впровадження нових типів планування в умовах невизначеності. До цього управлінська ситуація суттєво ускладнюється з урахуванням впливу стресів, що неминуче супроводжують діяльність управлінських кадрів, вимагаючи їх готовності до прийняття рішень в умовах дії стресогенних факторів;
  - 4) методи аналізу. Вибір конкретних методів має відповідати вимозі попередження суб'єктивності під час їх використання. У протилежному випадку виникає загроза об'єктивності рішення, що приймається відповідним органом управління;
  - 5) інструментарій. Сучасний етап розвитку державного управління може бути визнаний, як такий, що переходить до нового типу інструментарію, а саме інформаційно-політичних технологій;
  - 6) зміна функцій. Поява нових типів об'єктів управління передбачає зміну функцій, якими оперує державне управління. Буквальний переклад з латинської «functio» – виконання, обов'язок, коло діяльності. За відомим висловленням Гете: « Функція – це існування, мислиме нами у дії». Тоді з точки зору державного управління функція є відношенням, яким держава реалізує свою управлінську сутність (силу, потенціал), впливаючи на суспільство, а динаміка сучасного суспільного розвитку детермінує зміни функцій сучасної держави;
  - 7) підготовка спеціалістів. Фахівці у галузі державного управління повинні готуватися з урахуванням перспективи, здатними реагувати на зміни управлінського середовища з орієнтацією на конкретне коло виконуваних завдань. Сучасний стан справ у підготовці фахівців з державного управління відображає усі складності професійної підготовки для успішного функціонування у даній галузі професійної діяльності. Так, в Україні, починаючи з 2006 року, введено в дію «Перелік напрямів професійної підготовки фахівців за певними освітньо-кваліфікаційними рівнями». У ньому виокремлено підготовку в галузі державного управління – напрям «державна служба». Підготовка за означеним напрямом здійснюється на освітньо-кваліфікаційному рівні «магістр» з уведенням спеціалізацій, які певною мірою повторюють напрями професійної підготовки за напрямками «Економіка і підприємництво», «Менеджмент і адміністрування» тощо. Слід також відзначити, що такі кроки стали можливими завдяки керівництву Держслужби України, яке відстоює цільовий підхід до організації процесу державних службовців.

Контекст сучасного державного управління, його змістовні аспекти являють собою досить широкий спектр, але головними з них відзначають наступні:

- 1) недержавна економіка. Підвищення ролі недержавного сектора економіки, на жаль, не знаходить адекватного відображення в системі державного управління. Сьогодні ще зустрічаються спроби ручного управління економікою, управлінські рішення на найвищому рівні приймаються, виходячи з пріоритетності політичних уявлень. Зростання ролі недержавного сектора в економіці ще не отримало відображення у збільшенні ролі державного регулювання;

- 2) технологічні наслідки. Розвиток сучасних технологій та їх використання накладає відповідальність за наслідки, що можуть мати місце. У цьому сенсі не має значення, де застосовано технологічні новації. Використання інформаційних технологій у забезпеченні діяльності виборчих комісій, організації роботи Верховної Ради України (автоматизована система «Рада») та інше повинно накладати адресну, персональну відповідальність за їх впровадження;
- 3) недержавні організації. Світовий досвід переконує у значному зростанні їх ролі у формуванні іміджу держави, уявлень про реальний, а не декларований рівень розвитку демократії в країні. Проте органи державного управління значною мірою не зорієнтовані на співпрацю з ними, використання їх потенціалу. Громадські, неурядові організації в Україні не мають необхідного впливу на перебіг подій у державі. Так, екологічні громадські організації та органи державної влади займають власні рівні, які не перетинаються до моменту, поки стає необхідним використання потенціалу недержавних організацій, наприклад впливу на електоральну поведінку їх соціальної бази. Однією з головних причин такого стану справ є занадто високий рівень політизації суспільного життя в Україні;
- 4) зовнішні фактори. Вони можуть бути, як природного, так і штучного походження. У контексті проблеми екологічної безпеки як природний чинник може розглядатися явище глобального потепління. Одночасно, до штучних факторів слід відносити тиск з боку міжнародної спільноти при невиконанні певною країною взятих на себе зобов'язань у питаннях захисту навколишнього середовища. Як у першому, так і у другому випадку органи державного управління мають бути готовими адекватно реагувати на зміни у зовнішньому управлінському середовищі;
- 5) внутрішні фактори. До них, насамперед, відносять демографічну ситуацію, стан здоров'я населення, які значною мірою визначаються ступенем гостроти екологічних проблем;
- 6) руйнація старих структурностей і виникнення нових. Руйнація певних соціальних структур призводить до їх заміщення іншими. У такому контексті можна говорити про занепад такого традиційного соціального інституту, як родина, послаблення родинних зв'язків та бурхливий розвиток мережевих структур;
- 7) зростаюча роль ЗМІ. Засоби масової інформації прямо впливають на процеси формування громадської думки, значною мірою формують стереотипи сприйняття свідомістю пересічних громадян рішень вищого керівництва держави, їх спрямованості та оцінки ступеню відповідності суспільним інтересам

Таким чином, слід констатувати зростання ролі нематеріальних факторів (імідж, репутація) при традиційно культивованій спрямованості на матеріальні фактори, залежності держави від громадської думки при вимушеній орієнтації публічної влади на нові варіанти функціонування (прозорість), залежність від зовнішніх факторів (глобалізація).

Цілоком слушною, за таких умов, є точка зору, що державне управління повинно контролювати події, що відбуваються в управлінському середовищі (внутрішньому і зовнішньому), як конкурентну боротьбу за реалізацію прийнятих рішень у фізичному, інформаційному і когнітивному вимірах. Так, патріотизм є елементом когнітивного

виміру, але він може реалізуватися у вимірі фізичному та формуватися в інформаційному вимірі. «Суттєвою помилкою держав перехідного періоду стала відсутність адекватності і науково обґрунтованої роботи у когнітивному вимірі, оскільки саме там вирішується, хто правий, а хто винний. Доки державне управління не приділятиме належної уваги цим процесам, відбуватиметься гальмування процесів розвитку, оскільки адекватні рішення вимагають більш серйозної інтелектуальної підтримки».

Така рекомендація може стати цілком слушною при визначенні підходів до розробки стратегії екологічної безпеки в Україні. Хоча, зважаючи на завдання, поставлені в даному дослідженні, доцільно вести мову про розробку концептуальних засад стратегії національної екологічної безпеки.

Ураховуючи існуючий досвід розробки документів стратегічного характеру, зауважимо, що вони завжди містять виклад мети. Для обґрунтування цього частіше наводять документи концептуального, програмного характеру або спираються на нормативні документи, що мають регламентувати наступну діяльність. Так, Стратегія з охорони довкілля Організації Економічного Співробітництва і Розвитку на перше десятиріччя 21 століття «На шляху до екологічно сталого розвитку» (прийнята Міністрами охорони природи країн ОЕСР 16 травня 2001 року) розпочинається відповіддю на питання «Що є метою стратегії?», де вказується, що вона має на меті надання чітких напрямів для розробки екологічно сталої політики в країнах-членах ОЕСР, а також спрямування майбутньої роботи ОЕСР у сферу охорони довкілля. Цей документ є логічним продовженням «Спільних цілей діяльності Міністрів охорони природи країн ОЕСР» 1998 року, в якому було дано завдання ОЕСР розробити нову стратегію охорони довкілля на наступне десятиліття. Вказується термін впровадження Стратегії – до 2010 року. Для моніторингу передбачалося використання оцінки виконання дій по захисту довкілля і програма екологічних індикаторів.

Наприклад, Екологічна доктрина Російської Федерації включає разом із загальними положеннями виклад стратегічної мети, принципів, завдань державної політики у сфері екології та її основних напрямків, а також пріоритетних напрямків діяльності із забезпечення екологічної безпеки. Практично усі документи стратегічного характеру містять також виклад очікуваних результатів.

Узагальнення та аналіз доступної нам інформації робить можливим запропонувати власне уявлення про структуру і зміст стратегії національної політики екологічної безпеки:

1. Її основний зміст полягає у короткому викладенні актуальності даної стратегічної лінії та її зв'язку з існуючими нормативно-правовими документами, визначенні поняття «стратегія екологічної безпеки». Таке визначення має виходити з розуміння правильного співвідношення ролі та змісту понять «екологічна безпека», «охорона природи» та «раціональне природокористування», коли два останніх поняття розглядаються як такі, що входять до змісту екологічної безпеки, створюючи її змістовний конвент, що забезпечує екобезпечні умови для життя українських громадян.

2. Загальні положення. У цій частині Стратегії передбачається викладення бачення місця державної політики екологічної безпеки у контексті національної екологічної політики та у загальному змісті діяльності щодо забезпечення необхідного рівня національної безпеки.

При цьому дуже важливим видається формулювання державної політики екологічної безпеки, як інтеграційного елемента національної екологічної політики.

Суттєвим моментом змісту є також виклад основних факторів впливу, як внутрішніх, так і зовнішніх, на стан екологічної безпеки в Україні, що дозволить враховувати впливи процесів глобального характеру та специфічні риси соціально-еколого-економічної ситуації в країні.

За цих умов визначаються основні вихідні правила, тобто принципи діяльності, спрямовані на забезпечення декларованого Основним Законом держави – Конституцією України – рівня екологічної безпеки для усіх громадян. Пріоритети державної політики екологічної безпеки викладаються таким чином, щоб створювати умови для переходу до цілевизначення та цілеполягання.

3. Мета Стратегії та основні напрями і завдання досягнення екологічної безпеки. Конкретизація у межах основних напрямів здійснюється за рахунок формулювання низки завдань діяльності щодо забезпечення потрібного рівня екологічної безпеки.

4. Інструментарій (механізми). До них можуть бути віднесені правові, організаційні, економічні, фінансові, інформаційні та інші механізми.

5. Показники (індикатори) досягнення необхідного рівня екологічної безпеки. Їх відповідна експертиза та оцінка на основі даних моніторингу дозволить говорити про ступінь наближення до результатів, що очікуються.

Окремим елементом даного розділу має стати визначення можливостей для розробки на загальних засадах пропонованої стратегії цільових програм, як національного, так і регіонального рівня. При цьому регіональні програми можуть розглядатися у якості вихідних, інтеграційних для програм місцевого рівня (Рис. 3.1.).

При наявності сформульованого уявлення про структуру Стратегії, логіка вимагає подальшої деталізації вже на змістовному рівні.

I. Актуальність розробки та впровадження Стратегії екологічної безпеки в Україні обумовлена тим, що зміни, які відбувалися з моменту набуття Україною незалежності у сфері охорони навколишнього природного середовища, користування природними ресурсами та забезпечення екологічної безпеки не змінили на краще екологічний стан. Акцент на соціально-економічні реформи в країні призвів до зменшення уваги до питань екологічної політики, послаблення ролі відповідних інституцій та їх контролюючих функцій у контролі за дотриманням екологічних вимог. Суттєвим недоліком вказаного періоду державної розбудови стала відсутність системності у нормативно-правовому забезпеченні діяльності у цій важливій сфері суспільного життя. На жаль, сьогодні у державі немає законів про національну екологічну політику України, про користування природними ресурсами в Україні, про екологічну безпеку в Україні. Саме ці нормативно-правові документи необхідні для розробки політики екологічної безпеки в Україні. Проте їх відсутність певною мірою може бути компенсована, на час, необхідний для законотворчості, поширеним розумінням «Стратегії екологічної безпеки в Україні». Природно, що все означене сприяло суттєвому зниженню ефективності діяльності відповідних управлінських структур на національному, регіональному і місцевому рівнях. Слабкість та недостатня ефективність існуючої системи управління у питаннях забезпечення екологічної безпеки

населення України, не завжди своєчасні та послідовні структурні реформи, повільна модернізація технологічних процесів на тлі зростання показників економічного розвитку призвели до високих рівнів забруднення та підтримки старих, неефективних підходів до використання енергетичних та природних ресурсів, нерезультативної боротьби з відходами виробництва тощо. Одним з дієвих та ефективних заходів держави у цій ситуації може бути визначена розробка та впровадження «Стратегії екологічної безпеки в Україні».

Рис. 3.1. Структура «Стратегії екологічної безпеки України».



Така Стратегія повинна ґрунтуватися на основних положеннях Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 року, «Основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» (затверджених Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР), «Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 880-р.).

З метою досягнення єдності у використанні основних понять вони мають бути визначені наступним чином:

- 1) «екологічна безпека» – це сукупність певних властивостей навколишнього середовища і створюваних цілеспрямованою діяльністю людини умов, за яких, з урахуванням економічних, соціальних чинників і науково обґрунтованих допустимих навантажень на об'єкти біосфери утримуються на мінімально можливому рівні ризику антропогенний вплив на навколишнє середовище і негативні зміни, що відбуваються в ньому, забезпечується збереження здоров'я, життєдіяльності людей і виключаються віддалені наслідки цього впливу для теперішнього і наступного поколінь;
- 2) «державна політика екологічної безпеки» – системна, цілеспрямована та планова діяльність повноважних органів державної влади, що розробляється та виконується на підставі чинного законодавства, спрямована на забезпечення такого стану розвитку суспільних відносин, при якому комплексом державно-правових, організаційних, науково-технічних, економічних та інших соціальних засобів забезпечується регулювання екологічно небезпечної діяльності, режим використання природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища, безпечного для життя і здоров'я людей, попередження погіршення екологічної ситуації та виникнення небезпеки для природних систем і населення;
- 3) «стратегія екологічної безпеки» – систематизоване викладення основ політики, спрямованої на забезпечення екологічної безпеки та комплексу практичних заходів щодо такого стану навколишнього середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки в країні та виникнення небезпеки для здоров'я та якості життя українських громадян.

## II. Загальні положення.

Забезпечення екологічної безпеки, як предмет, має розглядатися, як складова частина державної політики, що виокремлена із загального контексту національної екологічної політики<sup>1</sup>. При цьому необхідно зауважувати на те, що вона, за своїм змістом, має інтегративний характер, тобто містить умови поєднання політики, спрямованої на охорону навколишнього природного середовища і політики регулювання процесів раціонального користування природними ресурсами.

На процеси, пов'язані з розробкою та впровадженням політики екологічної безпеки, впливають як зовнішні, так і внутрішні фактори.

До зовнішніх факторів, які представлені, насамперед процесом світового, глобального рівня відносять:

- а) зміну клімату на планеті та виснаження озонового шару Землі;
- б) зростання збитків для екології планети від стихійних та техногенних катастроф;

<sup>1</sup> Яценко Л.Д. Індикатори стану екологічної безпеки держави : Аналітична записка / Л.Д. Яценко, С.П. Іванюта, О.О. Мартюшева // Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/993>



- в) недостатній рівень міжнародної координації у питаннях переходу до моделі сталого розвитку людської цивілізації;
- г) зростання кількості населення планети при скороченні територій, придатних для проживання людей;
- г) деградація основних компонентів біосфери, яка проявляється, насамперед, як скорочення біологічного різноманіття, пов'язаного з цим зниження здатності природи до саморегуляції;
- д) зростання споживання природних ресурсів при одночасному скороченні їх запасів;
- е) спроби вирішення екологічних питань як органічної складової регулювання загальносвітових проблем;
- е) війни та спроби вирішення міжнародних та міжнаціональних конфліктів із застосуванням військової сили.

До числа внутрішніх факторів, що впливають на процеси забезпечення екологічної безпеки належать:

- а) недостатня результативність державної системи управління, що вирішує завдання забезпечення екологічної безпеки за рахунок послаблення контрольних функцій органів державного управління в екологічній сфері;
- б) недостатній рівень організацій функціонування виробництва при технологічній недосконалості;
- в) відносно низький рівень життя населення країни;
- г) остаточно явища загальної системної соціально-економічної кризи;
- г) вкрай низький рівень екологічної свідомості та екологічної культури як пересічних громадян, так і керівництва різноманітних соціальних і економічних структур;
- д) низька ефективність функціонування існуючих механізмів державного управління процесами охорони навколишнього середовища і користування природними ресурсами;
- е) значна частка «тіньового» сектора в економіці, у тому числі у природокористуванні;
- е) переважання в структурі економіки секторів, що орієнтовані головним чином на ресурсоспоживання та добування ресурсів.

Діяльність, спрямована на забезпечення екологічної безпеки, має базуватися на наступних принципах:

- а) принцип рівноправності складових національної безпеки (економічної, екологічної, соціальної тощо). За цим принципом передбачається орієнтація на пріоритети сталого розвитку, обов'язкове врахування впливу на стан екологічної безпеки рішень, що приймаються у економічній та соціально-економічній сферах;
- б) принцип невідворотної та суворої відповідальності за порушення норм екологічного законодавства для усіх без винятку членів українського суспільства;
- в) принцип запобігання (попередження) виникнення умов для появи ознак екологічної безпеки. Цим принципом встановлюється обов'язковість здійснення

- аналізу умов виникнення екологічних ризиків та прогнозування ступеня можливості їх реалізації на засадах системного моніторингу та державної екологічної експертизи;
- г) принцип широкого соціального та міжсекторального партнерства у вирішенні проблем забезпечення екологічної безпеки. За цим принципом передбачається участь пересічних громадян, органів місцевого самоврядування, громадських, профспілкових та політичних організацій, ділових кіл, органів державного управління у підготовці, обговоренні, прийнятті та реалізації рішень, що пов'язані з забезпеченням екологічної безпеки;
  - г) принцип органічного взаємозв'язку рівнів вирішення питань екологічної безпеки від місцевого, регіонального, національного і до глобального рівня;
  - а) принцип пріоритетності для суспільства життєзабезпечуючих функцій біосфери по відношенню до прямого використання її ресурсів;
  - е) принцип відкритості та прозорості екологічної інформації, насамперед, стосовно стану екологічної безпеки.

До пріоритетів державної політики екологічної безпеки слід відносити:

- а) реалізацію заходів зі зменшення негативного впливу глобальних екологічних проблем на стан екологічної безпеки України, розширення участі держави та неурядових організацій у міжнародному співробітництві, що спрямовується на запобігання виникненню екологічної небезпеки;
- б) утвердження екологічної політики як інтегрованого чинника соціально-економічного розвитку держави з метою переходу до екологічно збалансованого та екобезпечного розвитку. Усунення підвищення навантаження на навколишнє природне середовище у зв'язку з економічним зростанням разом зі зміцненням мінерально-сировинного потенціалу держави за умов комплексного та науково обґрунтованого використання природних ресурсів;
- в) формування інформаційного простору щодо питань збереження довкілля, політики екобезпечного розвитку, сприяння впровадженню системи безперервної екологічної освіти, залучення широкої громадськості до обговорення та вирішення екологічних проблем;
- г) формування і впровадження екологічно збалансованої системи природокористування, зміни нераціональних моделей виробництва і споживання, еколого-інноваційної модернізації економіки України. Зменшення рівня забруднення атмосферного повітря, скорочення обсягів та запобігання забрудненню водних об'єктів, удосконалення системи поводження з відходами.

## БІБЛІОГРАФІЯ

1. Екологічна і природно-техногенна безпека України в регіональному вимірі : монографія / М. А. Хвесик, А. В. Степаненко, Г. О. Обиход та ін. ; за на-ук. ред. д.е.н., проф., акад. НААН України М. А. Хвесика. – К. : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2014. – 340 с.

2. Быстряков И.К. Экологическая безопасность: оценка и управление пространством развития хозяйственных систем / И.К. Быстряков // Экономика природокористування і охорони довкілля : зб. наук. пр.– К. : РВПС України НАН України, 2004. – С. 6–16
3. Синякевич І.М. Принципи екологічної політики: погляд крізь призму глобальних екологічних загроз / І.М. Синякевич // Продуктивні сили України. – 2007. – № 2 (003)
4. Хлобистов Є. В. Підходи до створення управлінської системи екологічної безпеки регіону / Є. В. Хлобистов, І. В. Шевченко // Економічні науки. Серія: Регіональна економіка. – 2009. – Вип. 6, Ч. 2. – С. 20–28.
5. Яценко Л.Д. Індикатори стану екологічної безпеки держави : Аналітична записка / Л.Д. Яценко, С.П. Іванюта, О.О. Мартюшева // Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/993>



**Olena I. LIASHEVSKA**  
**Viktoriia I. LIASHEVSKA**  
National University of Civil Defence of Ukraine

## IMPROVEMENT OF STATE REGULATION OF REGIONAL DEVELOPMENT

### ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

**АБСТРАКЦІЯ** Визначено основні засади державного регулювання розвитку регіону. З'ясовано роль державного регулювання у забезпеченні необхідних темпів розвитку регіону. Обґрунтовано напрямки удосконалення основних підходів до державного регулювання розвитку регіону.

**Ключові слова:** державне регулювання розвитку регіону, регіон, соціально-економічний розвиток.

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

За часи незалежності Україна пройшла складний шлях від планово-адміністративної до ринкової економіки, але непослідовність і суперечливість дій, а також безсистемність у формуванні та реалізації механізмів державного регулювання призвели до негативних соціально – економічних зрушень в країні, спричинили суттєві диспропорції у розвитку регіонів. Для подолання негативних тенденцій у розвитку регіонів України необхідно визначити основні засади державного регулювання та напрямки їх удосконалення з точки зору забезпечення необхідних темпів розвитку регіону та підвищення рівня життя населення.

### АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Основними засадами державного регулювання розвитку регіону присвячені праці багатьох науковців, серед яких: В. Воротін, Я. Жаліло, Є Кисельова, М. Коваленко, Н. Кругла, І. Малий, В. Мамонова, Т. Миронова та ін. [2; 4; 5; 6].

## НЕВИРІШЕНІ ЧАСТИНИ ПРОБЛЕМИ

Однак залишаються недостатньо дослідженими і потребують поглибленого вивчення питання напрямків удосконалення основних підходів до державного регулювання розвитку регіону.

Метою статті є визначення основних засад державного регулювання розвитку регіону та напрямків їх удосконалення.

## ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Будь-яке наукове дослідження, в тому числі дослідження в галузі науки «державне управління» потребує уточнення, вдосконалення і впорядкування понятійного апарату. Не є винятком і проблеми, пов'язані з державним регулюванням розвитку регіону. Перш за все потребує детального і комплексного вивчення питання про те, що слід розуміти під дефініціями «регіон», адже від цього в значній мірі залежить який зміст набуває державне регулювання розвитку регіону, що є предметом цього дослідження. Термін «регіон» з'явився пізніше, ніж термін «район». Слово регіон походить від латинського слова *regio* – територія, місцевість, область, район. Він пов'язаний, насамперед, з новим напрямком в економічній науці – регіональною економікою, визначення якої дав академік М.М. Некрасов в 1975 році. Відповідно до його трактування під «регіоном» розуміється велика територія країни з більш-менш однорідними природними умовами і характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил на основі сполучення комплексу природних ресурсів і матеріально-технічною базою, виробничою та соціальною інфраструктурою» [7 с. 8]. Більш широко та комплексно поняття «регіон» визначено Мамоною В.В.: «регіон – це адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, утворена в законодавчому порядку з врахуванням історичних, політичних, соціальних, культурних особливостей з метою здійснення державної політики та реалізації спільних інтересів територіальних громад, які входять до її складу, через систему органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Регіон може збігатися з кордоном адміністративно – територіальної одиниці або об'єднувати території кількох таких одиниць [5].

Державне регулювання розвитку регіону представляє собою систему, що характеризується рядом аспектів, серед яких:

- методологічний, що представляє державне регулювання регіонального розвитку як сукупність принципів, форм, методів і інструментів, використовуваних у процесі регіонального управління. Саме методологічна обґрунтованість державного регулювання економічної й соціальної сфери регіонів забезпечує дієвість заходів регулювання, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Варто також відмітити, що методологічну основу системи державного регулювання регіонального розвитку становить регіональна політика;
- організаційний, що забезпечує єдність розгляду техніко – економічних, соціальних і екологічних відносин у процесі розвитку регіону через функції органів управління;

- соціально-економічний, що забезпечує аналіз регіональної системи на основі існуючих форм власності й перспективного економічного потенціалу території [6].

Для дієвого державного регулювання розвитку регіону необхідно чітко розуміти, що мається на увазі під значенням терміну «розвиток». Аналіз наукових публікацій з цього питання свідчить, що сьогодні не існує єдиного підходу щодо розуміння цього терміну. Термін «розвиток» часто вживається в таких поєднаннях: сталий, стійкий, економічний, соціально-економічний розвиток України (або іншої країни), регіону, міста. У кожному випадку під розвитком зазвичай, мається, на увазі будь-яка прогресивна зміна перш за все в економічній сфері. Якщо зміна кількісна, говорять про економічне зростання. При якісній зміні мова може йти про структурні зміни або про зміну змісту розвитку, або про придбання економічною системою нових характеристик [8].

У науковій літературі з регіональної економіки склалися різні підходи до визначення сутності державного регулювання регіонального розвитку, причому більшість дослідників розуміє його як систему впливів держави на соціально-економічну ситуацію в регіоні. Типовою є позиція авторів Б.М. Шульберга, В.В. Котилка та ін. монографії «Регулювання територіального розвитку в умовах ринкової економіки», які під державним регулюванням регіонального розвитку розуміють специфічний вплив міждержавних, державних і місцевих органів управління на розвиток конкретних територій через фінансування цільових програм, пільгове кредитування й оподаткування, а також стимулювання регіонального розвитку шляхом використання бюджетних та позабюджетних фондів, укладання міждержавних договорів для досягнення конкретних соціальних цілей і пріоритетів [2].

Розвиток регіону – багатовимірний і багатоаспектний процес, який доцільно розглядати не тільки з погляду сукупності різних соціальних та економічних цілей. Не менш важливими цілями державного регулювання розвитку регіону мають бути поліпшення освіти, забезпечення рівності можливостей, розширення особистої свободи, покращення навколишнього середовища, збагачення культурного життя тощо. Об'єктивність та достовірність наукового дослідження розвитку регіону в сучасних умовах може бути досягнуто лише за умови «інтеграції» методології суспільних наук, оскільки суспільство та економіка в цілому дедалі більше стають єдиною органічною цілісністю, де не тільки економічні та соціальні, а й політичні, культурні, антропологічні, екологічні складові взаємно корелюються, тісно переплітаючись між собою.

Тому у питаннях дослідження особливостей державного регулювання розвитку регіону сутності потрібно використовувати міждисциплінарний методологічний підхід. Отже, державне регулювання розвитку регіону доцільно розглядати як вплив держави, спрямований на створення політичних, економічних, соціальних, еколого-безпекових, культурних, освітніх, релігійних та інших умов для переходу регіону від існуючого стану функціонування до кращого порівняно з попереднім та забезпечення підвищення рівня життя населення.

Сучасна система державного регулювання розвитку регіону повинна включати комплекс показників, які характеризують сутність та результативність державної політики в усіх її сферах. Досліджуючи рівень ефективності та результативності державного регулювання регіонального розвитку, доцільно не тільки брати до уваги обсяги виробленого валового регіонального продукту, а й визначити потенційні можливості

регіону в збільшенні його виробництва, у тому числі на експорт, виявити соціально – економічні чинники, котрі безпосередньо впливають на господарську діяльність, а також надати оцінку історико-культурного потенціалу, наявних природно-кліматичних, земельних, трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, якими володіє регіон та перспективи його розвитку у довгостроковій перспективі. У країнах Європейського Союзу можна виділити такі тенденції щодо забезпечення сталого розвитку на рівні громад: диверсифікація економіки; замикання зв'язків у ланцюжку виробництво-споживання в межах населеного пункту; зонування території за функціональним призначенням; розвиток партнерських зв'язків з сусідніми населеними пунктами щодо спільно виробництва продуктів харчування, сировини і переробки відходів; забезпечення нульового природного приросту населення; автономізація громад та їх кооперація. При реалізації регіональної політики в зазначених напрямках супроводжується вироблення місцевих стандартів, при цьому дотримання національних або наднаціональних гігієнічних, соціальних та екологічних нормативів є невід'ємним елементом регіонального управління.

Зрозуміло, що наявність або відсутність тих чи інших ресурсів сприяє розвитку регіону або гальмує його, впливає на його спеціалізацію, визначає місце і роль регіону в економіці України. Необхідною складовою сучасної регіональної політики є міжрегіональні економічні зв'язки, транскордонне співробітництво та інтеграційні процеси. Ефективність державного регулювання в цьому напрямку оцінюється за такими основними показниками: зовнішньоторговельний обіг прикордонних регіонів; обсяги реалізації спільних програм; обсяги експорту (імпорту); зовнішньоторговельне сальдо; товарна й географічна структура експорту (імпорту); рівень диверсифікованості зовнішньої торгівлі; питома вага високотехнологічної продукції та продукції високого ступеня перероблення і сировини в структурі експорту та імпорту. Покращення здоров'я, сприяння доступу до якісної освіти та знань, забезпечення соціальною інфраструктурою – неодмінні складові підвищення добробуту населення регіону. Для покращення здоров'я населення, підвищення якості надання медичної допомоги у сфері охорони здоров'я та освітніх послуг вбачається за необхідне використовувати такі показники ефективності державного регулювання: кількість фельдшерсько-акушерських пунктів та лікарень, медичних закладів, закладів освіти та науки; рівень кваліфікації, соціальний статус і оплата праці медичного та педагогічного персоналу; обсяги державного фінансування щодо зміцнення матеріально-технічного стану закладів охорони здоров'я та впровадження сучасних технологій діагностики, лікування і профілактики; рівень та темпи зміни народжуваності та смертності населення, у тому числі від хвороб; коефіцієнт природного приросту населення на 1 тис. осіб; показник охоплення освітою дітей у дошкільних навчальних закладах та закладах початкової й повної загальної середньої освіти; рівень міграції населення тощо. Важливим напрямком державної політики розвитку регіону повинно бути створення культурно-оздоровчого середовища, критеріями ефективності функціонування якого повинні стати такі показники, як обсяги бюджетного фінансування заходів з обліку, збереження та охорони пам'яток культурної спадщини; обсяги фінансування закладів культури в обсягах, достатніх для виконання функціональних завдань. Екологічна ситуація в Україні характеризується значними регіональними відмінностями



за рівнем техногенного навантаження на довкілля. Важливим напрямом розвитку суспільства є забезпечення безпеки життєдіяльності людини. Потребує постійної уваги з боку держави вирішення природно-екологічних та санітарно-ветеринарних проблем. Тому необхідно запровадити дієву систему належного контролю з боку держави, узгоджену із завданнями сталого розвитку і спрямовану на суттєве поліпшення стану довкілля, безпеки продукції та технологій виробництва.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Таким чином, забезпечення сталого розвитку регіону вимагає формування та забезпечення функціонування відповідного механізму державного регулювання, важливим інструментом якого є стратегічне планування розвитку територій на регіональному й місцевому рівнях. Здійснюючи державну регіональну політику, уряд країни зобов'язаний чітко й обґрунтовано сформулювати цілі розвитку, розподілити їх на галузеві та регіональні рівні, поставити завдання перед суб'єктами підвідомчих територій, інвестувати державні програми і проекти, забезпечити контроль за виконанням законодавчих актів, правових норм. Стабілізація та розвиток вітчизняної економіки значною мірою залежить від забезпечення позитивної динаміки показників розвитку регіонів. Вирішення цього завдання вимагає забезпечення ефективного функціонування усіх структурних елементів механізму державного регулювання розвитку регіону, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

## БІБЛІОГРАФІЯ

1. Андрейчиков А. В. Анализ, синтез, планирование решений в экономике / А. В. Андрейчиков, О. Н. Андрейчикова. – М. : Финстатинформ, 2001. – 368 с.
2. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
3. Малий І. Й. Держава і ринок: філософія взаємодії : монографія / І. Й. Малий, М. І. Діба, М. К. Галабурда ; за заг. та наук. ред. д-ра екон. наук, проф. І. Й. Малого. – К. : Вид-во КНЕУ, 2005. – 358 с.
4. Мамонова В.В. Територіальна організація влади в Україні: опорний конспект лекцій / Мамонова В.В., Кисельова Є.Л. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2005. – 32 с.
5. Миронова Т.Л. Управління розвитком регіону : навч. посіб. / Т.Л. Миронова, О.П. Добровольська, А.Ф. Процай, С.Ю. Колодій. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 328 с.
6. Некрасов Н. Н. Региональная экономика: теория, проблемы, методы / Н. Н. Некрасов. – М. : Экономика, 1978. – 372 с.
7. Регіональний менеджмент : навч. посіб. / М.А. Коваленко, Н.А. Крутла, Л.М. Радванська, Г.М. Швороб. – Херсон : “Олді-плюс”, 2004. – 304 с.
8. Цілі та критерії соціально-економічного розвитку регіону [Електронний ресурс] / А.В. Бурдун // Державне будівництво. – 2008 р. – №1.
9. Щодо напрямів удосконалення стратегічного управління соціально- економічним розвитком регіону. Регіональний філіал НІСД у м. Львів // [http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor\\_33/02.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor_33/02.htm).
10. <http://old.kharkivoda.gov.ua/documents/16933/1119.pdf>.



**Alina POMAZA-PONOMARENKO**

National University of Civil Protection of Ukraine

## **53<sup>RD</sup> MUNICH SECURITY CONFERENCE: NEW ACCENTS IN SOCIAL SECURITY DEVELOPMENT**

### **53 МЮНХЕНСЬКА БЕЗПЕКОВА КОНФЕРЕНЦІЯ: НОВІ АКЦЕНТИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА РОЗВИТКУ**

**ABSTRACT** The article analyses of key directions of the forming security system, which determine on 53 Munich Security Conference. This analysis of said directions allowed the systemic approach to the research of methods and resources of the state regional policy of Ukraine from the its safety perspective. The social security of the state and regions must be active, universal and goal-oriented, as well as continuously evaluation with the help of indicative analysis is proved from the positions of the system approach.

**Keywords:** 53rd Munich Security Conference, public administration, monitoring, social factors, risks, sustainable development

**АБСТРАКЦІЯ** У статті проаналізовано пріоритетні напрями формування системи безпеки, визначені на 53 Мюнхенській конференції з питань безпеки. Дослідження цих пріоритетів дозволило системно підійти до визначення засобів, необхідних для реалізації державної політики України із позиції її соціальної безпеки. З позицій системного підходу, доведено, що соціальна безпека держави і регіонів повинна бути активною, універсальною і цілеспрямованою, оцінюватися безперервно, комплексно і за допомогою індикативного аналізу.

**Słowa kluczowe:** 53 konferencja bezpieczeństwa w Monachium, administracja publiczna, monitoring, czynniki społeczne, zagrożenia, zrównoważony rozwój

## **ВСТУП**

Проблеми безпеки, її складники та шляхи вирішення цих проблем – предмет щорічного обговорення військових і політичних лідерів держав світу, політологів, представників ЗМІ, громадських діячів та інших зацікавлених осіб, яке проходить в межах безпекової конференції – Munich Security Conference (MSC).

Історична довідка: Мюнхенська конференція з питань безпеки проводиться в Німеччині з 1962 року. До 1993 року вона мала назву «Конференція з військових питань» і проходила під егідою Християнсько-соціального союзу, з 1998 року фінансується урядом ФРН. Засновником і керівником цього заходу до 1998 року був німецький видавець Евальд-Генріх фон Клейст-Шменцін<sup>1</sup>. Починаючи з 2009 року, цю роль виконує посол Вольфганг Ішингер.

17–19 лютого 2017 року в чергове відбувся такий широкомасштабний інформаційно-комунікативний захід як MSC, в якому прийняли участь близько 500 осіб, серед них 25 глав держав і урядів, а також 80 керівників міністерств з питань оборони і закордонних справ. На його порядку денному були такі питання: майбутнє НАТО і трансатлантичних відносин після обрання на нового президента США, стан співпраці з Євросоюзом в питаннях безпеки та оборони, ситуація в Україні, безпекова ситуація в Азійсько-Тихоокеанському регіоні, включаючи Корейський півострів<sup>2</sup>. Крім того, учасники даної конференції звернули свою увагу на питання бідності, тероризму, інформаційних війн, а також на загрозах, що впливають на систему охорони здоров'я, клімат, міграцію й розвиток соціальної ринкової економіки.

Варто відзначити, що 43–MSC (2007 р.) експерти назвали «Мюнхенською промовою» через той резонанс, який вона викликала в суспільстві<sup>3</sup>. Цьогорічний же інформаційно-комунікативний безпековоорієнтований захід також слід уважати по-справжньому історичною подією світового масштабу, оскільки Велика Британія прийняла *key-end*-рішення про вихід з Єврозони-28, тобто із складу країн-членів Європейського Союзу. Це стало поштовхом для появи чергових жвавих дискусій у наукових і суспільно-політичних колах щодо перспективи існування ЄС, власне, щодо спроможності країн-локомотивів зберегти такий союз. До речі, питання самостійного формування державної політики в усіх сферах життєдіяльності було архіважливим для Великої Британії від самого початку заснування ЄС, адже вона вийшла після II Світової війни з найменшими соціально-економічними втратами й не потребувала суттєвої підтримки ззовні, усіяко намагаючись не потрапити у фінансово-економічну й технологічну залежність<sup>4</sup>.

Крім того, 53–MSC є знаковим заходом через те, що сьогодні упевнено почали зміщуватися акценти на політекономічній карті світу. Вагомим її гравцем встиг себе зарекомендувати Китай як надавач «великих чеків» для забезпечення соціально-економічного розвитку тих чи тих країн, у т. ч. для України<sup>5</sup>.

Отже, процеси глобалізації, популізму, інформатизації громадянського суспільства тощо зумовляють необхідність удосконалення державної політики соціально-

<sup>1</sup> *Munich Security Report 2017 «Post-Truth, Post-West, Post-Order?»* [date of loading: 15.06.2017] <https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/munich-security-report-2017/>.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> А. Л. Помаза-Пономаренко, Т. О. Луценко, Політика європейської інтеграції : конспект лекцій. Харків: 2016.

<sup>4</sup> *Munich Security Report 2017 «Post-Truth, Post-West, Post-Order?»* [date of loading: 15.06.2017] <https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/munich-security-report-2017/>.

<sup>5</sup> Как Украина осваивает миллиардные китайские кредиты: энергетика, АПК и строительство. [Дата звернення: 17.06.2017] <http://www.segodnya.ua/economics/enews/kak-ukraina-osvaivaet-kitayskie-kredity-energetika-apk-i-stroitelstvo-695114.html>.

-економічного розвитку, суспільного згуртування та формування спільної безпекової політики. Досягнення такої мети вимагає проведення ґрунтовних наукових розвідок у напрямку з'ясування сутності, механізмів цієї політики й орієнтирів її модернізації в контексті гарантування системи безпеки, зокрема соціальної. При цьому продовжують зберігати науково-теоретичну та практичну актуальність питання визначення новітнього та дієвого інструментарію, а також підходів до здійснення державної політики соціального розвитку крізь призму забезпечення системи безпеки. Розв'язання цих питань знаходиться в площині переорієнтації діяльності органів державної влади на потреби й інтереси громадян. Вчасний аналіз успіхів і невдач у цій сфері є суттєвим аспектом формування системи безпеки, складовою якої є й соціальна, тому результати подібного розгляду, отримані в межах 53–MSC, є такими цінними для науки та практики. Усе це вказує на актуальність обраної теми дослідження.

## МІСЦЕ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ГЛОБАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ

Варто відзначити, що аналіз Звіту Мюнхенської конференції з безпеки 2015 року дозволяє стверджувати таке: його положення містили більше запитань, ніж відповідей, а саме: «Europe: Defense Matters?», «Energy Security: Running out of St(ri)eam?», «Emerging Powers: Free Risers?». З аналізу ж Munich Security Report 2017 стає очевидним, що питання на часі стоїть одне, наголос у якому вже робиться на соціальні згуртованість і розвиток, але воно має дещо пост-фактичний характер<sup>6</sup>. 17 лютого 2017 року запам'ятеється виступами таких високопосадовців: Сенатора США Джона Маккейна, Президента Польщі Анджея Дуди, Президента України Петра Порошенка, Держсекретаря із закордонних справ Великої Британії Бориса Джонсона і Міністра закордонних справ Нідерландів Берта Кундерса. Ними під час панельної дискусії на тему «Майбутнє Заходу: занепад чи піднесення?» («The Future of the West: Downfall or Comeback?») була підкреслена важливість забезпечення, насамперед, соціальної безпеки, добробуту громадян, пропорційного соціально-економічного розвитку. Це, з одного боку, у певній мірі виходить за межі щорічної тематики зустрічей такого формату, а саме: «глобалізація», «глобалізоване суспільство», «глобальна безпека» тощо, а з другого – указує на локалізацію загроз сьогоденню. Об'єднавши виступи Бонно, Бориса Джонсона, Берта Кундерса та ін., можемо зазначити, що їх головною тезою було таке: природа цих загроз криється в корупції та бідності, які є хворобами-хвороб сучасного світу, а ліки від них слід шукати у сфері освіти й економіки, а також у гарантуванні загальносуспільних принципів і цінностей, а саме: легітимності, верховенства права, підзвітності, ефективності та прозорості<sup>7</sup>.

Сучасний етап розвитку людства характеризується наявністю цілого ряду глобальних проблем, зокрема щодо запобігання екологічній кризі, боротьби із смертельними хворобами, подолання бідності, забезпечення продовольчої й енергетичної безпеки, водопостачання тощо. Важливе місце серед них займають соціальні проблеми, а саме:

<sup>6</sup> Munich Security Report 2017 «Post-Truth, Post-West, Post-Order?». [date of loading: 15.06.2017] <https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/munich-security-report-2017/>.

<sup>7</sup> Там само.

відтворення людського капіталу; демографічні проблеми; стан соціальної сфери. Це зумовлено тим, що вони обумовляють більшість глобальних проблем суспільства. Так, значимість і важливість проблеми демографічних процесів визнається всіма державами. Очевидно, що зростання населення не може бути безмежним. Однією з найважливіших умов переходу до стабільного розвитку є вирішення питання щодо чисельності населення, особливо в країнах, що розвиваються.

У вересні 2015 р. на Саміті ООН щодо збалансованого розвитку в Нью-Йорку (у межах 70-ої ювілейної сесії Генеральної Асамблеї ООН) глави держав й урядів погодили Порядок денний світового розвитку на період після 2015 року, і визначили міжнародні цілі збалансованого розвитку – економічну, соціальну й екологічну<sup>8</sup>. З аксіологічного погляду, модель такого розвитку, насамперед, спрямована на пошук цілей соціального розвитку. Оскільки центральне місце в соціально-економічній системі суспільства займає людина. Задоволення її потреб, захист прав і свобод, а також забезпечення відтворення людини – це основні завдання органів державної влади та інших інституцій.

Отже, безпека – системне поняття. При цьому з упевненістю можемо стверджувати, що її система не тільки складна та багаторівнева, а й поліцентрична. На наш погляд, центральним її елементом є соціальна безпека. Зважаючи на ступінь взаємодії соціальної безпеки з навколишнім середовищем, така безпека повинна представляти собою відкриту систему, яка обмінюється з ним усіма засобами та підпадає під дію як внутрішніх, так і зовнішніх загроз. Як і будь-яка система, вона прагне зберегти свою стійкість, стабільність і організаційну будову. Досягти цього можливо в разі виявлення рівнів соціальної безпеки, а також визначення місця в ній регіональної складової, внутрішніх і зовнішніх загроз їй з метою повної або часткової нейтралізації їх впливу на систему такої безпеки.

З огляду на це вважаємо, що більш детальної характеристики вимагають рівні й форми вияву соціальної безпеки.

## РІВНІ Й ФОРМИ ВИЯВУ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

На наше переконання, за ознакою масштабності відповідно до видів небезпеки варто виділити такі рівні соціальної безпеки:

- а) наднаціональний (глобальний);
- б) національний (державний);
- в) галузевий (секторальний);
- г) регіональний, у т. ч. транскордонний;
- д) окремого господарюючого суб'єкта (підприємства, установи й організації).

Термін «глобальна соціальна безпека» набув широкого поширення як у теорії, так і на практиці соціального та державного управління. У вітчизняній науковій літературі це поняття активно розробляється Е. Афоніним, Б. Бабичем, Т. Бельською, О. Ляш, Г. Рейнгольдом, Г. Ситником та ін. Погоджуючись у цілому з підходом цих

<sup>8</sup> Г. Б. Марушевський, Національні цілі збалансованого розвитку як важлива складова стратегічного рівня державного управління, «Інвестиції: практика та досвід» пг 9 2016.

науковців, підкреслимо, що було б складно розуміти під глобальною соціальною безпекою відсутність небезпеки як такої. У сучасних умовах поняття глобальної соціальної безпеки, на нашу думку, включає в себе таке:

- визначення за допомогою наукових засад і підходів, якими є перспективні види небезпек (з позиції їх виникнення);
- розпізнання їх загроз;
- розробку наднаціональними, державними та іншими неурядовими організаціями системи заходів безпеки;
- здійснення практичних дій щодо запобігання виявам небезпеки і мінімізації ефектів від впливу загроз.

Досягти миру на планеті вже неможливо на основі домінування однієї держави або групи країн. Безпека кожного стає необхідністю всіх, власне, як і безпека всіх є справою кожного, й усвідомлення цієї нової реальності соціальної безпеки має відбуватися сьогодні швидкими темпами. Зважаючи на це, цікавими видаються думки П'єра Аснера й О. Галушко<sup>9</sup>, які досліджували світові соціальні трансформації. Вони зазначили, що мирне співіснування необхідно більше, ніж будь-коли. Проте наразі проблема не стільки в тому, наскільки можуть співіснувати системи, коаліції або держави, скільки в тому, як це забезпечити на національному й місцевому рівнях. Разом із тим, людство активізується, по-перше, за умови дотримання його свободи та універсалізму, по-друге, пошуку спільностей та ідентичностей, по-третє, забезпечення рівності та солідарності. Ці явища викликають у нього інтерес у тій мірі, в якій лібералізм може їх охоплювати і збалансувати з особистою свободою і планетарною взаємозалежністю.

Слід відзначити, що завжди існує загроза загострення протистояння між новими потребами глобальної системи соціальної безпеки та старими принципами практики конкуренції і насильства. Причини цього протистояння варто шукати в матеріальній і духовній сферах життя суспільства. Йдеться, насамперед, про те, що матеріальна сфера відзначається низкою тенденцій та закономірностей, а саме: постійно зростають виробничі та творчі можливості, і при цьому збільшується розрив між бідним і багатим населенням, а також відбувається деструкт суспільства в напрямку зменшення середнього класу. Друга сфера, у межах якої змінилося уявлення про соціальну безпеку, – духовна. Тривале кількісне зростання бідного населення на планеті рано чи пізно повинно було привести до ідеологічного й інституційного сплеску у вигляді артикуляції вимог щодо необхідності оновлення процесу агрегації інтересів суспільства. На вітчизняних теренах цей процес різко прискорився і радикалізувався після розпаду СРСР. Сучасна Україна, з одного боку, і досі намагається позбутися форми взаємодії «центр – периферія», до якої автоматично вона перейшла в 90-х роках, а з другого – вийти з чергового періоду нестабільності.

Крім того, нас цікавить змістовне наповнення поняття соціальної безпеки країни. При цьому під країною будемо розуміти систему, що включає державу, громадянське суспільство, інститути сім'ї й особистості, а також сфери суспільного життя

<sup>9</sup> О. В. Галушко, Глобальна прагматизація міжнародних відносин у викликах сучасної демократії. [Дата завантаження: 17.06.2017] <http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/58936/04-Galushko.pdf?sequence=1>.

(економічну, соціальну, політичну, духовну тощо). Виходячи з цього розуміння змісту соціальної безпеки країни, сутнісно її можна визначити як стійкий і безпечний характер процесів відтворення людини – головного елемента продуктивної сили суспільства.

Щодо системи державного управління щодо забезпечення соціальної безпеки країни, то вона має характеризуватися як сукупність зв'язків між елементами підсистеми (суб'єктами державного управління) і зовнішнім середовищем, які покликані реалізовувати функції державного управління національною безпекою і застосовувати певний набір методів і засобів її підтримки.

Деякі особливості функціонування вітчизняної системи державного управління у сфері національної безпеки формувалися протягом лише останніх років. Йдеться про залучення до досліджуваної системи недержавного сектора, що зумовлено внутрішнім станом речей в Україні, активною розбудовою громадянського суспільства, яке виступило гарантом дотримання прав і свобод громадян, певним механізмом стримування та протидії, а також спрямованістю державною політикою на європейську інтеграцію, стратегічне партнерство з євроатлантичними структурами й країнами СНД. У контексті таких змін зазначимо, що характер функціонування системи державного управління у сфері національної безпеки України й надалі буде знаходитися під впливом геополітики. Вирішити дане питання та збільшити шанси на успіхи України може переведення загальнонаціональної ідеї з теоретичної площини в практичну, а також її запровадження саме за допомогою процедури легітимзації. Це забезпечить стійкий і безпечний розвиток найголовнішої складової нашої держави – соціальної. Зважаючи на викладене, вважаємо, що система безпеки України має ряд рівнів реалізації та забезпечення, а саме:

- 1) загальнонаціональний, на якому приймається державна стратегія безпеки й соціально-економічного регіонального розвитку;
- 2) міжрегіональний;
- 3) стратегічний.

Слід також виокремлювати галузевий (секторальний) рівень соціальної безпеки. Він охоплює соціальну безпеку в тій чи іншій галузі економіки в цілому та промисловій, інвестиційній, інноваційній та інших сферах загалом. Незважаючи на свою значимість, означений рівень безпеки ще не отримав належного обґрунтування (наприклад, частково в межах науки «екосистейт»). На нашу думку, у найзагальнішому вигляді соціальну безпеку на цьому рівні можна представити як сукупність характеристик поточного стану, умов і факторів, що відображають рівень стабільності, стійкості та поступальності соціального розвитку в тій чи іншій галузі й сфері економіки. До найважливіших загроз секторальній соціальній безпеці в тих чи тих галузях економіки можна віднести такі: спад виробництва у певній її сфері чи галузі, викликаний суб'єктивними й об'єктивними факторами; низький рівень заробітної плати працівників, зайнятих у тій чи іншій галузі чи секторі економіки; високий рівень безробіття; фізичне старіння основних виробничих фондів; дефіцит кваліфікованої робочої сили і фахівців, особливо в галузях, що використовують передові технології для випуску конкурентоспроможної продукції тощо.

На наш погляд, зміст поняття «соціальна безпека регіону» можливо розкрити за аналогією із вищенаведеними дефініціями, що стосуються більш широкого



предметного кола – соціальної безпеки. Відтак, соціальна безпека регіонів – це сукупність характеристик поточного стану, умов і факторів, що визначають рівень стабільності, стійкості та поступальності соціального розвитку територіальної соціально-економічної системи (регіону), її незалежність й інтеграцію в соціальний простір держави. Останнє, на наше переконання, виражається в такому:

- можливості проведення виваженої регіональної соціально-економічної політики в межах загальнодержавної;
- здатності регіону оперативної й адекватно реагувати на різкі суспільно-політичні, структурно-організаційні, геополітичні та інші зміни;
- здатності регіону запроваджувати та реалізовувати соціально-економічні заходи (без очікування допомоги від держави), тим самим, випереджаючи появу соціально-вибухових ситуацій локального (тобто регіонального) значення, або пов'язаних із економічними прорахунками на загальнодержавному рівні;
- можливості регіону на договірній основі надавати допомогу суміжним територіям, де наявна, власне, зафіксована й визнана, ситуація незбалансованого та ризикостійкого розвитку, що може негативно відбитися на соціально-економічних інтересах даної території;
- можливості стабільно підтримувати відповідність діючих на території регіону соціально-економічних нормативів, загальноприйнятих у світовій практиці, що дозволило б забезпечити гідний рівень життя населення, повноцінне використання людського капіталу та потенціалу.

Ураховуючи викладене, вважаємо, що соціальна безпека регіонів може виявлятися в різних формах, які можна згрупувати, зокрема за ступенем відображення (наростання / спаду) позитивної складової, виділивши серед них такі:

1. Соціальна напруженість.
2. Соціальна нестійкість.
3. Соціальна стабільність (соціальний консенсус).
4. Соціальна згуртованість.

Дослідження соціальної безпеки регіонів у даних формують і форморелізують аспектах дозволяє констатувати, що вони постають як певні вектори соціального розвитку регіонів.

Україна, яка у своїй Конституції<sup>10</sup>, визначила необхідність створення соціальної держави, тим самим указала, по-перше, на визначальну роль середнього класу в процесах формування соціальної стабільності на основі забезпечення економічного зростання та розвитку держави загалом і її регіонів зокрема. А по-друге, на необхідність досягнення для переважної більшості громадян гідного рівня життя, який наближається до того, що притаманний розвиненими країнами світу. Обравши саме такий шлях можна домогтися соціального консенсусу на досить тривалий період часу.

Збільшення матеріального добробуту не є самоціллю. Зважаючи на концепцію людського розвитку, важливо, щоб змінювалась не тільки позитивна динаміка доходів і відбувалося покращення матеріального становища людей, а й була користь від такого покращення для суспільства. Його (покращення) формою вияву може

<sup>10</sup> Конституція України [Дата завантаження: 17.06.2017] <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2>.

служити збільшення тривалості життя й кількості освіченого населення. Власне, надання державою «соціальної допомоги-розвитку» і здійснення політики регулювання щодо переведення збіднілого населення в ранг середнього класу на економічній основі можливе в такому напрямку, як підготовка висококваліфікованих кадрів нової формації, формування сприятливого бізнес-клімату та підтримка сімейного, малого і середнього підприємництва. На наш погляд, це не тільки перспективний напрямок забезпечення соціальної стабільності й згуртованості в окремо взятому регіоні, а й реальний шлях стабілізації соціальної безпеки в усій Україні.

Таким чином, соціальний розвиток і безпека регіонів є об'єднуючою категорією, під час аналізу якої вважаємо варто зацентувати увагу на формах забезпечення соціальної безпеки регіонів і підходах до її оцінювання.

## ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ПІДХОДИ ДО ЇЇ ОЦІНЮВАННЯ

Слід зауважити, що в сучасній науці досі немає єдиної критеріальної основи для вимірювання соціальної безпеки. Здебільшого це пояснюється тим, що одні дослідники вивчають явище в цілому (традиційний підхід), а інші – його окремі частини (альтернативний підхід). Прибічники традиційного підходу визначають соціальну безпеку як відсутність загроз для соціуму, соціальної групи й особи, а альтернативного – як відсутність загроз з боку соціуму. Проте загрози здоров'ю, життю спричиняють протестні настрої в суспільстві, які породжують загрозу національній безпеці. Власне, загрози для соціуму є первинними по відношенню до загроз з боку соціуму. Обидва види соціальних загроз безпосередньо пов'язані одна з одною, тому їх слід розглядати в комплексі, акцентуючи увагу, насамперед, на «первинній» соціальній безпеці, тобто для соціуму. Масштаб і рівень забезпечення соціальної безпеки є тією ознакою, за якою слід розмежовувати зазначені підходи: за альтернативного підходу, існує лише один рівень такої безпеки – суспільство в цілому, відповідальність за яку несе держава, а за традиційного – існує три рівня безпеки (особи, соціальної групи, суспільства в цілому), а також декілька видів відповідальності (держави, суспільства, соціальної групи, особи).

Складність підбору і вимірювання об'єктивних показників соціальної безпеки визначається ще й такими особливостями:

- певними складнощами формалізованого опису соціально-економічних процесів, що відбуваються в суспільстві;
- складністю отримання достовірної вихідної інформації;
- труднощами вимірювання окремих показників, що мають, зокрема узагальнений характер.

Згідно з методичними рекомендаціями щодо розрахунку рівня економічної безпеки України<sup>11</sup>, інтегральний індекс економічної безпеки складається з 9 середньозважених субіндексів (складових економічної безпеки), одним з яких є субіндекс

<sup>11</sup> Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджені Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277 [Дата

соціальної безпеки, який містить 15 індикаторів. У контексті цього дослідження згрупуємо їх на чотири групи під умовними назвами «індикатори соціальної безпеки», «індикатори якості життя», «індикатори гуманітарної безпеки» та «інші індикатори».

1. Індикатори соціальної безпеки:

- 1.1. Відношення середньомісячної номінальної заробітної плати до прожиткового мінімуму на одну працездатну особу.
- 1.2. Відношення середнього розміру пенсії за віком до прожиткового мінімуму осіб, які втратили працездатність.
- 1.3. Чисельність ВІЛ-інфікованих осіб з діагнозом, що встановлений уперше в житті, осіб на 100 тис. осіб населення.
- 1.4. Чисельність хворих на активний туберкульоз із діагнозом, що встановлений уперше в житті, осіб на 100 тис. осіб населення.
- 1.5. Обсяг видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я, відсоток ВВП.
- 1.6. Рівень злочинності (кількість злочинів на 100 тис. осіб населення).

Наведені шість індикаторів, на перший погляд, у контексті цього дослідження з деякою умовністю можна віднести до індикаторів власне соціальної безпеки в традиційному розумінні, залишивши за межами дослідження їх інформативність, зокрема можливість практичного використання.

2. Індикатори якості життя:

- 2.1. Частка населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами у місяць, нижчими 75 % медіанного рівня загальних доходів.
- 2.2. Співвідношення загальних доходів 10 відсотків найбільш та найменш забезпеченого населення (децильний коефіцієнт фондів).
- 2.3. Частка витрат на продовольчі товари в споживчих грошових витратах домогосподарств.
- 2.4. Відношення середньомісячної заробітної плати, нарахованої в середньому за годину, у країнах ЄС-28 та в Україні.
- 2.5. Відношення середньої вартості 1 кв. метра загальної площі житла до середньомісячної заробітної плати.

На нашу думку, цю групу з п'яти індикаторів не можна однозначно віднести до індикаторів соціальної безпеки чи то в традиційному, чи то в альтернативному сенсі. Оскільки перші два з них характеризують не загальний рівень життя населення, а ступінь майнового розшарування суспільства. Воно притаманне будь-якому суспільству, і його не можна охарактеризувати суто як позитивне чи негативне явище. Варто, проте, відзначити, що в контексті соціальної безпеки нас цікавить, насамперед, не майнове розшарування суспільства, а його добробут.

Індикатор 2.3 (частка витрат на харчування) є доволі інформативним показником, але не висвітлює в повній мірі ступінь загрози для життя та здоров'я людини, тобто соціальної безпеки в традиційному розумінні.

Щодо індикатору 2.4 (співвідношення заробітної плати в Україні та ЄС), то він не враховує паритет купівельної спроможності.

Нарешті індикатор 2.5 (вартість житла у порівнянні із заробітною платою) також не можна відносити однозначно до індикаторів соціальної безпеки, оскільки він не характеризує кількість безпритульних у суспільстві, для яких, слід пам'ятати, існує також реальна загроза здоров'ю та життю.

### 3. Індикатори гуманітарної безпеки:

3.1. Обсяг видатків зведеного бюджету на освіту.

3.2. Загальна чисельність учнів денних загальноосвітніх навчальних закладів, відсоток до загальної чисельності постійного населення у віці 6–17 років.

На нашу думку, цю групу індикаторів можна з упевненістю віднести до гуманітарної безпеки, оскільки вони безпосередньо не пов'язані із здоров'ям і життям людини. Хоча загалом у сучасному світі наявність чи відсутність освіти може певним чином вплинути на життєвий шлях людини, забезпечити її гідний рівень життя. Слід стверджувати, що освіта є чинником соціальної безпеки, але буде явним перебільшенням, якщо її розглядати із традиційної точки зору.

### 4. Інші індикатори:

4.1. Сума несплаченої заробітної плати станом на 1 січня (1 липня) до фонду оплати праці за грудень (червень) звітного року.

4.2. Рівень зайнятості населення у віці 15–70 років, відсоток населення відповідної вікової групи.

Ця група індикаторів певним чином випадає із загального контексту. Сума несплаченої заробітної плати без додаткових уточнень може свідчити багато про що, тому необхідна додаткова інформація щодо структури підприємств (економічно активні, неактивні, у стадії санації, ліквідації тощо), платіжного календаря тощо. Рівень зайнятості є важливим та загально визнаним показником стану здоров'я національної економіки. Проте його вплив на соціальну безпеку важко оцінити без аналізу стану соціального страхування (зокрема, від безробіття) та соціальної допомоги в країні в цілому. Отже, ця група індикаторів також не досить підходить для визначення рівня соціальної безпеки як з традиційного, так і альтернативної точки зору.

Як видно з аналізу всієї множини індикаторів, затверджених Мінекономрозвитку<sup>12</sup>, лише три придатні для реального обчислення рівня соціальної безпеки в альтернативному розумінні і лише один в традиційному. На наше переконання, це може бути пов'язано з нечітким розумінням сутності соціальної безпеки, оскільки Мінекономрозвитку визначає її як «стан розвитку держави, за якого держава здатна забезпечити гідний і якісний рівень життя населення незалежно від віку, статі, рівня доходів, сприяти розвитку людського капіталу як найважливішої складової економічного потенціалу країни». Гідний, якісний рівень життя є значною мірою суб'єктивною категорією, але придатною для практичного використання в державному управлінні<sup>13</sup>. Проте інтереси українського суспільства потребують саме максимально

<sup>12</sup> Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджені Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277 [Дата завантаження: 15.06.2017] <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MetodichniRekomendatsii>.

<sup>13</sup> А. Л. Помаза-Пономаренко, Методологія дослідження проблеми забезпечення державою гідного рівня життя в регіонах і їх безпеки [Дата завантаження: 17.06.2017] [http://el-zbirn-du.at.ua/2016\\_2/24.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/24.pdf).

транспарентної й об'єктивної оцінки явища з метою прийняття конкретних управлінських рішень у сфері соціальної політики держави, оскільки ефективна така політика формує передумови для соціальної стабільності.

Наразі систем індикаторів соціальної безпеки, протилежних викладені й у методиці Мінекономрозвитку, небагато.

Так, Ю. Харазішвілі та Є. Дронь пропонують наступний набір індикаторів<sup>14</sup>:

- рівень використання праці (відношення оптимального попиту на працю до її пропозиції);
- рівень оплати праці у випуску;
- рівень тіньової заробітної плати до офіційної;
- рівень тіньової зайнятості до загальної зайнятості;
- рівень видатків на освіту до ВВП;
- рівень видатків на охорону здоров'я до ВВП;
- відношення середньої заробітної плати до прожиткового мінімуму;
- питома вага заробітної плати у структурі доходів населення;
- рівень пенсійних видатків до ВВП;
- рівень дефіциту ПФ до ВВП.

При цьому автори виходять із власного трактування соціальної безпеки як стану соціальної сфери, при якому забезпечується високий і якісний рівень життя населення незалежно від впливу внутрішніх та зовнішніх загроз. Характерно, що Ю. Харазішвілі та Є. Дронь<sup>15</sup>, так само як і Мінекономрозвитку, наполягають на тому, що головним критерієм є рівень життя населення. При такому трактуванні соціальної безпеки запропонована система її індикаторів відповідає своєму призначенню, тобто дійсно відображає рівень життя населення.

Дослідник Л. Ільчук трактує соціальну безпеку як стан захищеності соціальних інтересів і соціальних потреб особи, суспільства, держави від впливу на них внутрішніх і зовнішніх загроз в межах визначених граничних (порогових чи критичних) значень, які можуть становити загрозу національній безпеці країни<sup>16</sup>. Відповідно, він пропонує власний набір з 19 індикаторів, згрупованих у п'ять блоків: соціально-трудова відносина, демографічний, соціального розшарування, соціальний захист, безпека життя. Їх аналіз дозволяє зробити висновок, що набір індикаторів соціальної безпеки залежить, насамперед, від авторського її трактування й обґрунтування. Погоджуємося із Є. Грінченко та М. Грінченко<sup>17</sup>, що останній процес на практиці відбувається без належного наукового підґрунтя та прогнозування наслідків, реальних і потенційних загроз. На нашу думку, це вкрай вагомий аспект у вітчизняній теорії та практиці дослідження соціальної безпеки, оскільки від її стану залежить цілісність і стійкість функціонування та розвитку соціуму в цілому, забезпечення захисту життєво

<sup>14</sup> Ю. М. Харазішвілі, Є. В. Дронь, *Прогнозування індикаторів, порогових значень та рівня економічної безпеки України у середньостроковій перспективі*. Київ: 2014.

<sup>15</sup> Там само.

<sup>16</sup> Л. Ільчук, *Методологія розрахунків показників соціальної безпеки*. Київ: 2014.

<sup>17</sup> Є. М. Грінченко, М. А. Грінченко, *Технологія довгострокового прогнозування при управлінні розвитком регіональних макроекономічних систем на основі імітаційної моделі*, «Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління)» nr 1(6) 2017.

важливих інтересів його членів. Це якість соціальних відносин, що характеризується наданням будь-якому члену суспільства можливості реалізувати свій внутрішній потенціал, перебуваючи поза загрозою соціальної та фізичної деградації, навіть при зниженні рівня і якості життя.

## ФАКТОРИ ВПЛИВУ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ ОЦІНЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Виступаючи складною багаторівневою соціальною системою, соціальна безпека, формується в межах об'єктивного процесу, як під прямим, так і опосередкованим впливом значної кількості факторів. Тому в основі об'єктивної оцінки соціальної безпеки держави та її регіонів варто застосовувати процедуру індикативного аналізу.

Виходячи з методології наукового аналізу, найбільш прийнятними принципами побудови системи індикаторів соціальної безпеки видаються такі:

- об'єктивність;
- практичність;
- комплексність, тобто можливість поєднувати та відображати всі аспекти соціальної безпеки;
- наскрізність подання, що враховує необхідність визначення соціальної безпеки за рівнями (державний і регіональний);
- однозначність інтерпретації для прийняття управлінських рішень щодо знешкодження (мінімізації впливу) загроз;
- прозорість, простота і зрозумілість;
- можливість кількісного відображення й орієнтація на систему показників національної і регіональної статистики;
- репрезентативність для міжнародних та міжрегіональних порівнянь.

З огляду на принципову різницю між традиційним та альтернативним трактуванням соціальної безпеки, групи індикаторів для них мають бути різними. Проте це зовсім не означає, що один і той самий індикатор не може входити до складу іншої групи, але вони не повинні бути абсолютно тотожними.

На вітчизняних теренах склалася ситуація, за якої відсутня система індикаторів, що могли б використовуватися для адекватної й ефективної оцінки рівня соціальної безпеки як у традиційному, так й в альтернативному розумінні цього терміна, хоча потреба в них є очевидною та беззаперечною з огляду на забезпечення сталого розвитку вітчизняного суспільства. Тому актуальним сьогодні є питання обґрунтування комплексу показників, необхідних для оцінювання рівня соціальної безпеки України та регіонів.

Аналіз наукових напрацювань прибічників традиційного розуміння сутності соціальної безпеки (як відсутності загроз для здоров'я та життя людини) дозволяє стверджувати, що для її кількісного виміру доцільно використовувати індикатори, які характеризують п'ять векторів соціального розвитку, а саме:

- соціально-економічний,
- соціально-екологічний,

безпеку для здоров'я,  
соціально-особистий;  
соціально-демографічний.

Принагідно відзначимо, що для розрахунку значень індикаторів за означеними напрямками доцільно використовувати такі показники:

- для соціально-економічної компоненти – кількість громадян з доходом нижче прожиткового мінімуму;
- для соціально-екологічної компоненти – кількість захворювань та смертей внаслідок дії п'яти видів загроз (радіаційне та хімічне забруднення, геомагнітне та електромагнітне випромінювання, застосування біотехнологій);
- для безпеки для здоров'я – кількість захворювань і смертей внаслідок «звичайних причин» (за винятком складових, що обліковуються у складі соціально-екологічної та соціально-особистої компоненти);
- для соціально-особистої компоненти – кількість захворювань та смертей внаслідок дії чотирьох видів загроз (природні та техногенні аварії та катастрофи, нещасні випадки на виробництві, в побуті, та дорожньо-транспортні пригоди, насильницькі злочини та інші види насильства);
- для соціально-демографічної компоненти – кількість народжених, вмерлих, емігрантів та іммігрантів.

Разом із тим, в альтернативному розумінні під соціальною безпекою мають на увазі відсутність загроз національній безпеці з боку власних громадян. Згідно із Законом України «Про основи національної безпеки України»<sup>18</sup> (далі – Закон), такими загрозами слід уважати наявні та потенційно можливі явища та чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України. При цьому національні інтереси – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток.

Згідно зі статтею 7 Закону<sup>19</sup> загрозами національним інтересам і національній безпеці України у соціальній та гуманітарній сферах вважається таке:

- невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам;
- неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення;
- криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення і, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров'я населення; поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб;
- загострення демографічної кризи;
- зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства;

<sup>18</sup> Про основи національної безпеки України [Дата завантаження: 17.06.2017] <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

<sup>19</sup> Там само.

- прояви моральної та духовної деградації суспільства;
- зростання дитячої та підліткової безпритульності, бродяжництва тощо.

Очевидно, що вищенаведені загрози цілком відповідають сутності та наповненню соціальної безпеки в традиційному розумінні. Натомість у Законі жодним чином не згадується слово «протест», тоді як згідно з альтернативним підходом під загрозами соціальної безпеці розуміють, насамперед, усвідомлені протестні дії громадян. Протестні акції безпосередньо пов'язані із суспільною напруженістю. Цей термін через свою розмитість та невизначеність вартий окремого обговорення.

Сьогодні соціальну напруженість визначають як психічний стан соціуму, що виникає у відповідь на екстремальні ситуації; особливий стан (групи, спільноти, суспільства, населення тощо), або рівень задоволення / незадоволення як реакцію на певні суспільні процеси.

Учений В. Узунов<sup>20</sup> визначає перелік чинників зовнішнього та внутрішнього середовища, які впливають на соціальну напруженість. На його погляд, до основних чинників внутрішнього середовища належать: незадоволеність основних життєвих потреб; недовіра до влади; почуття депресії, відчаю. До чинників зовнішнього середовища віднесено безробіття; інфляцію; майнову диференціацію суспільства; мілітаризацію економіки; екологічні проблеми; порушення прав людини; зниження рівня життя; погіршення медичних послуг; зниження соціального забезпечення; міжетнічні проблеми.

З таким підходом важко не погодитися, оскільки всі вищенаведені чинники дійсно можуть впливати на рівень соціальної напруженості. Саме тому переважна більшість дослідників в якості індикаторів соціальної напруженості розглядають так чи інакше оброблені кількісні показники вищенаведених чинників: безробіття, інфляцію, рівень життя тощо. Такий підхід цілком прийнятний у випадку, коли досліджується соціальна напруженість як окрема самодостатня науково-практична категорія. Однак для цілей цього дослідження цей підхід не є прийнятним з наступної причини. Соціальну безпеку трактують як відсутність загроз національній безпеці, а загрозу національній безпеці становлять не «перед» настрої в суспільстві, а конкретні протестні дії, щоправда продиктовані цими «перед» настроями. Усі вищенаведені чинники можуть зумовити протестні дії, а можуть і не зумовити. На цьому етапі дослідження ми не ставимо завдання визначити причинно-наслідковий зв'язок між чинниками та діями. Обмежимося лише констатацією факту: якщо дії виникають, то вони завжди є наслідком чинників. Проте якщо мають місце чинники, вони не завжди тягнуть за собою дії. До того ж, навіть якщо людина під час соціологічного опитування декларує готовність до протестних акцій, це не є гарантією, що така її позиція втілиться в певну дію. Участь у конкретних акціях протесту багато в чому є похідною від загальної емоційної атмосфери, що домінує у суспільстві.

Оцінка рівня соціальної безпеки через протестні дії, на думку деяких дослідників<sup>21</sup>, є не зовсім коректною, і певним чином вони мають рацію. Проте, з точки зору нашого завдання – дослідити зв'язок соціальної та національної безпеки – уважаємо такий підхід цілком прийнятним.

<sup>20</sup> В. В. Узунов, Оцінка і діагностика соціальної напруги в державних цільових програмах [Дата завантаження: 16.06.2017] [www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?)

<sup>21</sup> Там само.



Зазвичай використовують такі показники соціальної напруженості:

- кількість протестних акцій;
- масовість;
- тривалість;
- форма (вид) протестних акцій;
- законність;
- стихійність.

Варто відзначити, що кількість протестних акцій є найбільш наочним показником соціальної напруженості. До того ж цей показник є таким, що виключає (із деякими застереженнями) подвійне трактування, тобто є найбільш визначеним та інформативним для цілей кількісного виміру. Варто стверджувати, що кількість протестних акцій є самостійним ознакоутворюючим показником.

Масовість протестних акцій також є вкрай важливим орієнтиром, проте похідним від самої акції, оскільки це лише одна з її характеристик, хоча й дуже важлива.

Щодо тривалості протестних акцій, то їх початок можна визначити досить чітко, тоді як момент закінчення – не завжди. Як й у випадку з масовістю, може виникнути необхідність усереднення, особливо коли йдеться про несанкціоновані форми протесту.

Форма проведення протестних акцій є доволі важливим показником, який характеризується значним розмаїттям. Важливість цього показника (форма проведення протестних акцій) визначається, насамперед, ступенем їх загрози для влади. Дійсно, за своїм впливом особисте звернення громадян до представників органів влади зі скаргами є незрівнянно менш дієвим, ніж незаконний страйк. Отже, як і масовість і тривалість, форма протесту може бути врахована через ваговий коефіцієнт, що віддзеркалює ступень її небезпеки для стабільності суспільства.

## ВИСНОВКИ

Соціальна стабільність необхідна для проведення організаційно-структурних й економічних державних реформ, що може забезпечуватися за умови збільшення частки та переважання в суспільстві середнього класу. Його соціальна роль – бути своєрідним стабілізатором у соціальному та державному механізмі.

Рівні доходів населення, а точніше їх межі, у кожній країні світу свої, і вони рухливі. На останнє впливає соціально-економічна ситуація в державі, національні стандарти споживання, а також державно-політичні рішення й установки. У цьому контексті глобалізація економічних і соціальних зв'язків об'єктивно зумовлює необхідність підтримки соціальної згуртованості. Саме на неї було звернуто увагу учасниками 53–MSC у контексті забезпечення та гарантування безпечного соціально-економічного розвитку. Вона, з одного боку, є категорією ідеального порядку. А з другого – метою, якої не можна миттєво досягти, але до якої формальним і неформальним інституціям слід максимально прагнути, дотримуючись принципів легітимності, ефективності, прозорості, підзвітності та верховенства права. Указані особливості соціальної згуртованості будуть більш детально розкриті в межах наших подальших наукових

досліджень, присвячених аналізу закордонного досвіду реалізації державної соціальної політики та підтримки системи безпеки.

Під час дослідження з'ясовано, що набір індикаторів соціальної безпеки здебільшого залежить від авторського трактування її сутності. При цьому наразі відсутня система індикаторів, які могли б використовуватись для адекватної й ефективної оцінки рівня соціальної безпеки як в традиційному, так і в альтернативному розумінні цього терміну. Разом із тим, потреба в них є очевидною та безспірною, зважаючи на важливість забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку українського суспільства. З позицій системного підходу, вважаємо, що соціальна безпека держави та регіонів має бути активною, комплексною, безперервною, універсальною, цілеспрямованою, конкретною та надійною.

Під час дослідження було встановлено, що, виходячи з альтернативного розуміння сутності соціальної безпеки як відсутності загроз національній безпеці з боку власних громадян, для її кількісного виміру доцільно використовувати індикатор, який враховує кількість протестних акцій з поправкою на вагові коефіцієнти, що відзеркалюють їх (акцій) масовість, тривалість та ступінь небезпеки для суспільств.

Визначено, що залежно від завдання дослідження кількість індикаторів (у традиційному розумінні) може бути зведена до чотирьох, а само до: відсотка населення за межею бідності, узагальнених індикаторів захворюваності, смертності, відношення приросту населення до смертності.

Обидва види соціальних загроз (відповідно до традиційного й альтернативного підходів) тісно пов'язані один з одним, при цьому один породжує інший, утворюючи замкнене коло, тому так важливо досліджувати їх у комплексі.

## БІБЛІОГРАФІЯ

1. Ільчук Л., *Методологія розрахунків показників соціальної безпеки*. Київ: 2014.
2. Галушко О. В., *Глобальна прагматизація міжнародних відносин у викликах сучасної демократії*. [Дата завантаження: 17.06.2017] <http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/58936/04-Galushko.pdf?sequence=1>.
3. Грінченко Є. М., Грінченко М. А., *Технологія довгострокового прогнозування при управлінні розвитком регіональних макроекономічних систем на основі імітаційної моделі*, «Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління)» nr 1(6) 2017.
4. *Как Украина осваивает миллиардные китайские кредиты: энергетика, АПК и строительство*. [Дата звернення: 17.06.2017] <http://www.segodnya.ua/economics/enews/kak-ukraina-osvaivaet-kitayskie-kredity-energetika-apk-i-stroitelstvo-695114.html>.
5. *Конституція України* [Дата завантаження: 17.06.2017] <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2>
6. Марушевський Г. Б., *Національні цілі збалансованого розвитку як важлива складова стратегічного рівня державного управління*, «Інвестиції: практика та досвід» nr 9 2016.
7. *Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджені Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р.*

- № 1277 [Дата завантаження: 15.06.2017] <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-&tag=MetodichniRekomendatsii>.
8. Помаза-Пономаренко А. Л., *Методологія дослідження проблеми забезпечення державою гідного рівня життя в регіонах і їх безпеки* [Дата завантаження: 17.06.2017] [http://el-zbirn-du.at.ua/2016\\_2/24.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/24.pdf).
  9. Помаза-Пономаренко А. Л., Луценко Т. О., *Політика європейської інтеграції : конспект лекцій*. Харків: 2016.
  10. Про основи національної безпеки України [Дата завантаження: 17.06.2017] <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
  11. Харазішвілі Ю. М., Дронь Є. В., *Прогнозування індикаторів, порогових значень та рівня економічної безпеки України у середньостроковій перспективі*. Київ: 2014.
  12. Узунов В. В., *Оцінка і діагностика соціальної напруги в державних цільових програмах* [Дата завантаження: 16.06.2017] [www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiirbis\\_64.exe?](http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?).
  13. *Munich Security Report 2017 «Post-Truth, Post-West, Post-Order?»*. [date of loading: 15.06.2017] <https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/munich-security-report-2017/>.



**Andrey ROMIN**

National University of Civil Protection of Ukraine

## MODERN CONDITION OF STATE REGULATION OF ENVIRONMENTAL SAFETY IN UKRAINE

**ABSTRACT** The article analyzes the current condition of the state regulation of environmental safety in Ukraine. After all, the formation of the state's ecological security, its content and specificity are conditioned by the realities of the socio-economic and political life in the country, can be defined as an organic component of national security, when the system of normative, legal, social, organizational, scientific-technical, economic and other means of managing the processes of environmentally friendly activities.

**Keywords:** ecological safety, state regulation, national security

**АБСТРАКЦІЯ** В статті проаналізовано сучасний стан державного регулювання екологічної безпеки в Україні. Адже формування екологічної безпеки держави, її зміст та специфіка обумовлене реаліями суспільно-економічного та політичного життя в країні, може визначатися, як органічна складова національної безпеки, коли легітимно прийнята в державі система нормативно-правових, соціальних, організаційних, науково-технічних, економічних та інших засобів забезпечує управління процесами екобезпечної діяльності.

**Ключові слова:** екологічна безпека, державне регулювання, національна безпека

Оцінка екологічної безпеки виступає дієвим важелем у формуванні стратегії національної безпеки, яка повинна розглядатися як комплекс політичних засад щодо визначених пріоритетів та заходів спрямованих на дотримання сталості господарювання, а в умовах економічної кризи – на мінімізацію вірогідності техногенних катастроф.

Саме сталість економічного життя країни, на думку експертів «Софійської ініціативи з економічних інструментів» – програми, ініційованої Регіональним екологічним центром Центральної та Східної Європи, а точніше її брак, стали причинами екологічних проблем перехідного періоду у країнах центральної та Східної Європи (ЦСЕ) і країнах Співдружності Незалежних держав (СНД). Документ, що був підготовлений експертами, які представляли дослідницькі центри Данії, Швейцарії,

Болгарії, Чехії та Росії, мав назву «Охорона навколишнього середовища та економічний розвиток. Потенціал економічних інструментів для покращення навколишнього середовища та сталого розвитку в країнах з перехідною економікою».

Серед висновків, що були зроблені, є такі, що дозволяють скласти уявлення про найбільш типові екологічні проблеми для країн ЦСЄ і СНД у перехідний період їх розвитку. Зокрема це:

- а) високі рівні забруднення повітря, води та відходів великих промислових центрів у багатьох регіонах призвели до утворення регіональних «гарячих точок», які завдають значного збитку здоров'ю людей і стану навколишнього середовища;
- б) високий рівень забруднення атмосфери у великих населених пунктах викидами з промислових підприємств, низькоефективних систем опалення, які використовують вугілля з високим вмістом сірки, або мазуту, а також вихлопними газами від старих автомобілів;
- в) неефективне та марнотратне використання природних ресурсів, зокрема деревини, мінералів, палива, земельних угідь і водних ресурсів зумовило різноманіття екологічних проблем;
- г) забруднення більшої частини поверхневих вод скидами з підприємств промисловості, муніципального та міського господарства (важкі метали, токсиканти, нітрати). Погана якість підземних вод у багатьох районах. Про рівень якості таких вод часто невідомо через відсутність необхідного моніторингу;
- г) забруднення ґрунту у деяких районах унаслідок неадекватного управління утилізацією відходів очищення повітря та використання сільськогосподарських хімікатів, серйозна ерозія ґрунтів у деяких місцях, завдяки інтенсивному сільському господарству та пов'язаних з ним заходах, спрямованих на використання води;
- д) забруднення навколишнього середовища від покинутих у минулому військових та індустріальних районів (токсичні відходи, зруйновані ґрунти тощо). Екологічні зобов'язання забезпечили суттєвий вплив на приватизацію, значно знизивши вартість приватизованої власності;
- е) нехтування ядерною безпекою (досвід аварії на Чорнобильській АЕС). Серйозна стурбованість щодо ядерної безпеки викликана також не розщепленими, або погано похованими радіаційними та іншими відходами енергетики та військово-промислового комплексу;
- є) управлінню відходами у минулому не приділялося достатньо уваги та у багатьох країнах не приділяється зараз. Існує велика кількість безконтрольних та нелегальних смітників. У більшості випадків відсутні можливості та споруди для утилізації та поховання відходів різного походження. Тільки невелика кількість відходів переробляється та використовується повторно;
- ж) муніципальні екологічні інфраструктури (водопостачання, збирання та очистка стічних вод, системи теплопостачання, управління відходами) функціонують недостатньо ефективно, або зовсім не існують. Значну частину населення не підключено до каналізації, а у багатьох випадках люди не мають постійного доступу до чистої питної води;

- з) економічний розвиток здійснює тиск на цінні екосистеми і біологічне різноманіття. Однією з позитивних рис, успадкованих від періоду центрального планування у країнах ЦСЄ / СНД, є збереження ділянок унікальної природи та практично незайманих місць, завдяки характерній для періоду соціалізму політиці концентрації промисловості та поселень у міських центрах, недостатньо розвинутій інфраструктурі у сільських районах і обмеженню розвитку у природних і лісових зонах<sup>1</sup>.

Разом з тим, віддаючи належне зв'язку рівня економічного розвитку і політичної стабільності в країні з екологічним станом, важко не погодитися з висновками, що стосуються макроекономічних факторів, які ускладнюють природоохоронний прогрес у країнах СНД. Перед усіма державами співдружності постали проблеми деінтеграції економічних і політичних зв'язків, а також труднощі встановлення абсолютно нових фінансових та митних систем. Багато країн зіткнулися з бар'єрами, які ускладнюють вихід на ринки за межами колишнього СРСР, із відсутністю (або втраченою) комерційних традицій, гуманітарних ресурсів, іноземних інвестицій та вільного капіталу, що значно полегшило перехід до ринку у багатьох країнах центральної та східної Європи.

У багатьох випадках країни співдружності незалежних держав до тепер продовжують захищати свої підприємства від впливу реальних ринкових процесів через субсидії, включаючи позики державних банків, а також за допомогою надання відстрочок по великих платежах (наприклад, митних та інших). Промислова реструктуризація проходила та проходить повільно, а тому очікуваний прогрес у галузі приватизації так і не дав необхідних результатів.

Стабільність політичної та соціально-економічної ситуації позитивно впливає на інвестиційний клімат та реформування економіки. Проте, стабілізація розвитку виробничих сил має сприяти розповсюдженню негативних тенденцій у розвитку промисловості і сільського господарства, що буде обумовлювати подальше зменшення обсягів виробництва у важкій індустрії до меж, максимально необхідних для економіки, а також поступове скорочення випуску продукції машинобудування, обробної промисловості приладобудування тощо. Окрім того, надалі слід очікувати на скорочення виробництва у легкій промисловості. На сучасному рівні мають залишитися виробництво у харчовій промисловості та переробці сільськогосподарської продукції.<sup>2</sup>

Саме за таких обставин на специфіку стану екологічної безпеки впливатимуть:

- а) поступове скорочення обсягів промислового виробництва та поглиблення амортизації основних фондів (перш за все – природоохоронного призначення) будуть повільно підвищувати фонове забруднення оточуючого середовища та збільшувати питому вагу неочищених вод у загальному обсязі скидань;
- б) повільне оновлення основних виробничих фондів, а також подальше використання застарілих природоохоронних технологій і засобів безпеки

<sup>1</sup> Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення: монографія / А. Б. Качинський. – К., 2001. – 251 с. – (Серія «Екологічна безпека»).

<sup>2</sup> Малиш Н.А. Макроекономічний механізм формування та реалізації державної екологічної політики України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» // Н.А. Малиш. – Київ, 2011. – 38 с.

праці призведуть до зростання вірогідності виникнення техногенних аварій і катастроф, що пов'язується з розповсюдженням використання високо-амортизованого обладнання;

- в) технологічні та фінансові труднощі, які пов'язуються з утилізацією промислових та комунальних відходів, будуть сприяти посиленню екологічної небезпеки урбанізованих територій України.

На таких засадах стає можливим прогноз екологічної безпеки в країні, як такий, що характеризується поступовим погіршенням екологічної ситуації при повільному зменшенні обсягів техногенного впливу, насамперед промислового походження.

За третім варіантом передбачається інтенсифікація розвитку виробничих сил, поступове поліпшення загальної соціально-економічної ситуації, збільшення обсягів зовнішнього та внутрішнього інвестування, насамперед у важку індустрію, машинобудування та приладобудування, а також у оновлення основних виробничих фондів (у тому числі природоохоронного призначення).

Такі соціально-економічні зміни обумовлюють прояв наступних чинників забезпечення екологічної безпеки:

- а) поступове нарощування обсягів промислового виробництва супроводжуватиметься посиленням техногенного впливу на довкілля. Проте, повільне оновлення основних виробничих фондів природоохоронного призначення сприятиме помітному підвищенню фонового забруднення оточуючого середовища (головним чином, у регіонах з небезпечною екологічною ситуацією);
- б) поступове оновлення технологій та підвищення безпеки праці призведе до зменшення вірогідності виникнення техногенних аварій та катастроф, насамперед на об'єктах підвищеного екологічного ризику;
- в) підвищення продуктивності сільського господарства супроводжуватиметься розповсюдженням агрохімічних технологій, що ще в свою чергу посилить забруднення сільськогосподарських територій, поверхневих та підземних вод;
- г) розвиток господарства країни не забезпечуватиметься необхідним рівнем утилізації промислових та комунальних відходів, що збільшить накопичення забруднюючих речовин у навколишньому середовищі.

За таким сценарієм розвитку виробничих сил та соціально-економічної ситуації в країні можуть проявлятися такі специфічні риси стану екологічної безпеки, як значне погіршення екологічної ситуації з характерним підвищенням фонового забруднення навколишнього середовища, так і зниження рівня екологічного ризику, що пов'язується зі зменшенням вірогідності виникнення техногенних аварій і катастроф на діючих промислових об'єктах при невеликому збільшенні кількості таких об'єктів<sup>3</sup>.

Таким чином, з огляду на досвід, набутий Україною за роки незалежності, ми маємо підстави вважати, що усі три вищевикладені сценарії вже нам знайомі повністю або фрагментарно. А сучасний стан соціально-економічного розвитку країни, та, як наслідок, екологічна ситуація демонструють прояви більшості чинників специфічного впливу на загальні характеристики стану екологічної безпеки. А з урахуванням

<sup>3</sup> Заверуха Н. Основи екології: Навчальний посібник для вищих навчальних закладів / Нелі Заверуха, Валентин Серебряков, Юрій Скиба. – К. : Каравела, 2006. – 365 с.



специфіки розвитку соціально-політичних відносин та рівня розвитку економіки в Україні видається, що справедливим може бути твердження про те, що екологічна ситуація безпосередньо залежить від характеристик загальної соціально-економічної та політичної ситуації в державі.

Сучасний світ не дає підстав уважати його безпечним унаслідок, та за рахунок багатьох сторін життєдіяльності людства, аспектів його науково-технічної, економічної, політичної та, як не шкода це визнавати – військової практики. Вирішення проблем з позицій сили, у тому числі військової, ще відіграє значну роль в арсеналі міжнародної політики. Тоді цілком зрозуміло, що виправданою має бути визнана спроба врахування екологічних аспектів сучасних збройних конфліктів.

М. Цюрупа та В. Дяченко зазначають, що *екологічний аспект* збройних конфліктів все більше хвилює світову спільноту з огляду на термінові та довгострокові наслідки його дії для здоров'я і життя тисяч людей, які є головними об'єктами гуманітарного захисту.

Застосування бомб з оболонкою з незбагаченого урану, бомбардування нафтосохищ, забруднення водних артерій, землі, повітря викликають стурбованість не тільки в регіонах збройної боротьби, але й у їх сусідів. Румунія офіційно заявила, що збиток для доквілля країни в результаті «завершеної» 77-денної війни 1999 року в Югославії становить майже 500 млн доларів. Збитки Болгарії оцінюються приблизно такою ж самою сумою. Екологічні, економічні, моральні збитки України і найближчих до воєнних подій регіонів нашої країни ще належить визначити і підрахувати [60].

На думку цих дослідників тут можливо виокремити три взаємопов'язані аспекти: збройної боротьби, права, екології, зв'язки між якими залишились розірваними. Перший аспект – прояв особливого (разом з демографічним, науковим, соціально-політичним, суто воєнним) чинника – екологічного фактора сучасних збройних сутичок. У його структурі ми робимо акцент на наступних елементах. По-перше, це цілеспрямований вибір серед об'єктів нападу *спеціальних споруд і установок*, руйнування яких завдає особливої шкоди доквіллю – дамб, мостів, установок, що вміщують небезпечні речовини (атомні електростанції, хімікати, токсини тощо). Спеціалісти справедливо вказують, що ведення бойових дій завжди мало шкідливий вплив на природу.

Однак, у сучасних конфліктах спостерігався «спеціальний», бойовий ефект впливу на природну сферу. Не випадково під час військової операції країн НАТО проти Югославії сталося так, що було зруйновано, окрім мостів через Дунай в зоні конфлікту, ще фабрики, заводи з небезпечними хімічними речовинами. Бомбардування об'єктів хімічної, нафтової, фармацевтичної промисловості на околицях Белграда, Приштини та інших міст призвело до викидів значної кількості отруйних речовин в атмосферу, зафіксованих вже і за межами Європи. Внаслідок ракетних ударів по заводу азотних добрив у Панчеві у питній воді регіону міститься критична кількість сполук азоту.

У дослідженні І. Г. Арзуманова, присвяченому питанням війни і миру, в ісламській концепції відзначалося, що об'єкти екологічного фактора війн не залежать від типу конфлікту та вказувалося, що в перебігу ірансько-іракської війни Іраком були здійснені акти екологічного терору – підпалено близько 600 нафтових свердловин.

Великий збиток завдано оточуючому середовищу в акваторії Перської затоки, куди було вилито 11 млн барелів нафти. А з 2003 року Іраком було визнано факт суттєвих збитків, завданих довкіллю під час цього конфлікту.

По-друге, *матеріальні залишки війни* продовжують і будуть продовжувати свою руйнівну дію по відношенню до здоров'я поколінь. У землі, під водою залишаються міни, снаряди, які складовані або не розірвались, авіаційні бомби, інші небезпечні боеприпаси. Вони не тільки шкодять нормальному проведенню сільськогосподарських робіт, розробці корисних копалин, ловлі риби, але й продовжують отруювати середовище. Сумарна кількість бомб і ракет, застосованих в Югославії, в 2,5 раза перевищує в тротиловому еквіваленті силу ядерних боеприпасів, що були скинуті на голови японських жителів у 1945 р. У гірській країні, якою є колишня Югославія, це може спричинити «додатковий ефект» ерозійних процесів, знищення тонкого шару гумусу, значних площ плідної землі в долинах. Кратери від бомб порушують природну циркуляцію ґрунтових вод, нафтові плями зіпсували флору і фауну «блакитного Дунаю», створили загрозу акваторії Чорного моря – територіальним водам України.

Проблеми загострюються ще й через низьку дієвість норм *міжнародного гуманітарного права*, що покликане захищати навколишнє середовище від варварської дії сучасної зброї. У 1977 р. ООН прийняла Конвенцію про заборону воєнного або іншого ворожого використання техніки, яка змінює довкілля. Забороненою тоді вважалась будь-яка техніка, застосування якої передбачає зміну динаміки, композиції або структури Землі, включно з біосферою, літосферою, гідросферою, атмосферою чи космічним простором Конвенція заборонила застосування геофізичних методів та засобів війни, проте не встановила юридичної норми, яка б забороняла завдання екологічної шкоди у процесі воєнних дій. Надалі Перший Додатковий протокол до Женевських конвенцій 1977 р. зобов'язав сторони військового конфлікту оберігати природне середовище від руйнування (ст. 551 Д.П.).

Однак, воєнна машина, яка діє за власною логікою нанесення страждань і шкоди всьому живому, природі та оточуючому середовищу, долає ці перестороги. Так, після окупації Іраком частини території Кувейту, у Перську затоку потрапила велика кількість нафти, що спричинило забруднення морської акваторії, широкої берегової лінії, а підпалені нафтопромисли отруїли великі атмосферні площі, що негативно позначилось на озоновому шарі Землі. У регіоні та за його межами, які вже не так і далеко від України, значно зросла кількість онкологічних хворих. Генеральна Асамблея ООН у 1993 р. під впливом цих факторів прийняла консенсусну резолюцію «Захист оточуючого середовища під час збройного конфлікту», в якій вказано, що руйнування оточуючого середовища, не виправдане військовою необхідністю та здійснене у великих масштабах, суперечить міжнародному праву. Однак, резолюція ще у 1993 році містила суперечливе формулювання: «не виправдане військовою необхідністю». Отже негативні екологічні наслідки косівської та чеченської криз у принципі можуть бути виправдані ще й з позицій міжнародного права. Очевидно, існує необхідність подальшого вдосконалення норм міжнародного права, але у напрямку більш суворої морально-правової оцінки руйнівного характеру екологічного фактора війни.

У своїй книзі, присвяченій міжнародному гуманітарному праву, М. Цюрупа та В. Дяченко обґрунтували необхідність виділення, разом з матеріальним і правовим

аспектами, соціокультурного аспекту. Мова йде про пов'язаність рівнів *правової, екологічної, гуманітарної культури* фахівців тих сфер діяльності, які навмисно чи ні втягнуті в зону конфлікту. Автори роблять висновок про нові гуманітарні виміри діяльності воєнно-політичного керівництва. Ідеальним станом був би такий, коли рішення про застосування сили приймалось би на основі підрахунку і можливої екологічної шкоди.

У зв'язку з цим, слід більш широко тлумачити поняття «екоцид» і застосовувати його для оцінки дій сторін у збройній боротьбі. Як відомо, *екоцид* – це цілеспрямоване нанесення оточуючому середовищу такої шкоди, яка є безпосередньою загрозою для життя і здоров'я окремих людських спільнот або людства в цілому. Лише останнім часом намітилась тенденція до визнання екоциду міжнародним злочином, а в нових Кримінальних кодексах Росії та України він має самостійний склад злочину у розділі «Злочини проти миру та безпеки людства»<sup>4</sup>. Також у випадку екоциду йдеться про порушення принципів Декларації про життєве середовище і розвиток, прийнятої на конференції ООН щодо оточуючого середовища і розвитку в 1992 році, а саме пункту 24, згідно з яким «війна за своєю природою деструктивно впливає на розвиток, держава повинна поважати міжнародне право, забезпечувати захист навколишнього середовища під час воєнних конфліктів». Таким чином, культурне виховання цивільних і військових осіб слід починати з системи екологічної і правової освіти, набуття ними фундаментальних, і конкретних знань у цієї практичної галузі знання.

*Екологічна індиферентність* громадської європейської думки вже спричинила такий стан, коли нове, «антиекологічне» покоління ядерної зброї беззастережно випробовується на Близькому Сході і Балканах. Застосування НАТО ракет із збідненим ураном у війні у Боснії та Герцеговині фахівці назвали війною із «сатанинською зброєю», а бойові наслідки такого випробування – «скополігоном на Балканах». Пригадаємо, що у 1991 році такі снаряди залишили в Іраку майже 300 кг збідненого урану, випромінювання якого діє майже десятиріччя. За даними британської лабораторії (СОСНІХ) ракети зі збідненим ураном викликають захворювання на лейкемію, рак, – ведуть до появи аномалій у новонароджених, які з'являються на світ далеко за межами бойових дій. Тобто подолання політичної та гуманітарної криз неможливе за умов хитких моральних критеріїв оцінки використання нової зброї у локальних конфліктах та неврахування загроз для екологічної безпеки усього людства.

Таким чином, поняття «екологічна безпека», його зміст та специфіка обумовлене реаліями суспільно-економічного та політичного життя в країні, може визначатися, як органічна складова національної безпеки, коли легітимно прийнята в державі система нормативно-правових, соціальних, організаційних, науково-технічних, економічних та інших засобів забезпечує управління процесами екобезпечної діяльності, режим використання природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища, що є безпечним для життя і здоров'я людей, попередження погіршення екологічної ситуації та виникнення небезпеки для природних систем і населення.

<sup>4</sup> Бойчук Л. Д., Соломенно Е.М., Бугай О.В. Екологія і охорона навколишнього середовища : навч. посіб. – Суми : Університетська книга. – 2003. – 284 с.

**БІБЛІОГРАФІЯ**

1. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення : монографія / А. Б. Качинський. – К., 2001. – 251 с. – (Серія «Екологічна безпека»).
2. Малиш Н.А. Макроекономічний механізм формування та реалізації державної екологічної політики України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» // Н.А. Малиш. – Київ, 2011. – 38 с.
3. Заверуха Н. Основи екології: Навчальний посібник для вищих навчальних закладів / Нелі Заверуха, Валентин Серебряков, Юрій Скиба. – К. : Каравела, 2006. – 365 с.
4. Бойчук Л. Д., Соломенно Е.М., Бугай О.В. Екологія і охорона навколишнього середовища : навч. посіб. – Суми : Університетська книга. – 2003. – 284 с.

**Svetlana RUDENKO**

National University of Civil Protection of Ukraine

## POTENTIAL OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PROVISION OF ENVIRONMENTAL SAFETY IN UKRAINE

**ABSTRACT** The article analyzes the problems of forming the potential of public administration in ensuring environmental safety in Ukraine. After all, regulation is carried out by establishing the most common management rules (programs), which should guide participants in management relations, adjust these rules in response to changes in the management situation, and remove conditions that violate the normal management process. On the basis of the analysis of the functional structure of management, it is impossible and inappropriate to oppose state regulation and public administration.

**Keywords:** public administration, environmental safety, technical management

**АБСТРАКЦІЯ** В статті проаналізовано проблеми формування потенціалу державного управління у забезпеченні екологічної безпеки в Україні. Адже регулювання здійснюється шляхом встановлення найбільш загальних правил управління (програм), якими мають керуватися учасники управлінських відносин, корегування цих правил у зв'язку зі зміною ситуації у сфері управління, усунення умов, що порушують нормальний процес управління. На основі аналізу функціональної структури управління неможливо і недоцільно протиставляти державне регулювання і державне управління.

**Ключові слова:** державне управління, екологічна безпека, технічне управління

З урахуванням останніх даних про стан екологічної безпеки в Україні, стає можливим припущення про певну неефективність державного управління в питанні забезпечення екологічної безпеки та постановки проблеми, що пов'язана зі ступенем реалізації потенціалу державного управління у цілому.

Визнаючи значущість та масштаби проблематики екологічної безпеки, її рівневість доцільно зосередити на рівні її державного забезпечення. Для цього, насамперед,

необхідно з'ясувати зміст та співвідношення основних понять, що віддзеркалюють сутність процесу державного управління екологічною безпекою.

Найчастіше використовується у науковому обігу термін «управління», що характеризує упорядкування взаємозв'язків і взаємодії певної множини елементів або складових частин природи, суспільства чи самої людини. При цьому «управління» трактується як родове поняття. Упорядкування взаємозв'язків елементів будь якої системи відбувається двома способами – управлінням та саморегулюванням. Принципова відмінність між цими способами полягає у тому, що саморегуляція не передбачає застосування зовнішніх сил, а управління – це завжди вплив ззовні.

З точки зору М. І. Гаврилова управління – це «така форма прояву влади, що в заданих умовах оптимально використовує наявні засоби для реалізації поставленої мети»

Цілком слушним видається розподіл управлінських процесів залежно від об'єктів управління на:

- а) технічне управління, де об'єктом виступають машини та механізми;
- б) біологічне, де об'єктами стають рослини, тварини, або продукти тваринного чи рослинного походження (наприклад, селекція нових сортів рослин, виведення нових порід тварин тощо);
- в) соціальне, що розуміється, насамперед, як суспільне та передбачає управління людьми (людським потенціалом, людськими ресурсами). За ступенем складності соціальне управління є найбільш складним й тому, що саме людина, як головний об'єкт суспільного управління у свою чергу залучається до управління технічними та біологічними об'єктами. Проте головною причиною ускладнення процесів соціального управління виступає наявність широкого спектру індивідуальних та групових інтересів людей та об'єктивна потреба їх узгодження.

Саме за цих умов управління притаманне людській спільноті та виступає об'єктивною закономірністю функціонування суспільства на усіх етапах його розвитку<sup>1</sup>.

Соціальне управління покликане узгодити та забезпечити ефективну спільну діяльність людей для досягнення поставленої спільної мети. У цьому сенсі управління, з точки зору Д. П. Іванюка та І. В. Шкульги – це безперервний, інформаційний, цілеспрямований процес впливу на об'єкти управління (колективи людей, технічні та техно-природні системи), обумовлений необхідністю практичного використання об'єктивних природних, економічних та соціальних законів, що забезпечує цілеспрямоване керівництво цими об'єктами при зовнішніх та внутрішніх умовах, які змінюються.

Д. М. Гвішиані вважав, що не можна зводити функції управління до тільки технологічних аспектів чи економічних перетворень, вимагаючи максимальної узгодженості в забезпеченні загальної організованості, раціональності усіх без винятку елементів, з яких складається цілісна функція управління. Він підкреслював, що розвиток управління як специфічного виду діяльності, зростання його ролі, постійне

<sup>1</sup> Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.

розширення мережі органів управління є закономірним вираженням суспільно-громадського прогресу [39].

З урахуванням специфіки суб'єктів та об'єктів процесів управління виокремлюються такі види управління, як:

- а) державне управління;
- б) громадське управління;
- в) управління виробництвом;
- г) управління технікою;
- ґ) управління економікою;
- д) управління науково-технічним прогресом;
- е) екологічне управління .

А на засадах виділення такого критерію як характер діяльності суб'єктів соціального управління, на думку М. Х. Корецького, виділяються такі його види як:

- а) державне управління (суб'єкт управління – держава та її органи);
- б) самоврядне або муніципальне управління (суб'єкт управління – органи місцевого самоврядування);
- в) громадське управління (суб'єкт управління – органи громадських організацій, інших об'єднань громадян);
- г) корпоративне управління (суб'єкт управління – органи господарських товариств та об'єднань підприємств) [84].

Глобалізація екологічних проблем та їх катастрофічне ускладнення обумовили актуальність екологічного управління (управління в сфері взаємодії суспільства та природи) в сучасних умовах<sup>2</sup>.

Але таким, що найбільше відповідає меті даного дослідження, на наш погляд, є визначення управління в галузі екології (екологічного управління), зроблене М. М. Бринчуком: урегульовані правовими нормами суспільні відносини, в яких реалізується діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони довкілля, екологічної безпеки юридичними і фізичними особами, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та захист екологічних прав громадян .

У сучасній літературі часто використовується в контексті екологічного управління термін «екологічний менеджмент». Разом з тим, багатьма вітчизняними і закордонними дослідниками терміни «управління» і «менеджмент» сприймаються як синоніми. Підґрунтям для таких заперечень виступає їх розбіжність за змістом Але, як вважає В. В. Берега, при справжній наявності розбіжностей між цими поняттями, суттєвими вони стають тільки під час теоретичного аналізу. У практиці сучасного соціального управління така розбіжність сприймається як несуттєва, що дозволяє використання цих понять, як однопорядкових. «Менеджмент» як різновид управлінської праці виступає більш вузьким поняттям ніж «управління», особливо у його технологічному аспекті, що пов'язаний із управлінням машинами, різного роду пристроями та знаряддям У сучасних умовах «менеджмент» розглядається як

<sup>2</sup> Іванова Т.В. Механізм управління природокористуванням і екологічною безпекою / Т.В. Іванова // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління».

один із жанрів «управління». При цьому він зорієнтований на інноваційну діяльність, пов'язану з удосконаленням управлінської системи, підвищенням її ефективності. Саме ці міркування, виходячи з практичних аспектів розгляду такого питання, створюють підстави для використання термінів «управління» та «менеджмент», як однорядкових понять.

Визначаючи державне управління як цілеспрямований організуючо-регулюючий вплив держави (через систему її органів та посадових осіб) на суспільні процеси, відносини та діяльність людей, не треба заперечувати проти використання понять «менеджмент» і «управління» як синонімів у контексті державного упорядкування. Відмінність даних понять зумовлена цільовими пріоритетами. Менеджмент, як складова ринкової економіки, зорієнтований на прибуток, рентабельність та вигоду. А державне управління зорієнтоване на реалізацію загальнонаціональних, соціальних інтересів, прав – тут не існує прямого зв'язку між комерційним успіхом і якістю послуг, що надаються суспільству.

Незважаючи на різноманіття підходів до визначення поняття «екологічне управління» їх значною мірою поєднує широка понятійна база. Тобто воно включає в себе такі поняття, як «природоохоронне управління», «управління природокористуванням», «управління екологічною безпекою» тощо.

Разом з тим, слід звернути увагу на той факт, що для різних підходів до визначення сутності та змісту екологічного управління існує загальна риса, що проявляється у визнанні у якості суб'єкта управління – держави та її уповноважених органів.

Саме це, а також розуміння того факту, що усі види управління органічно пов'язані між собою, на наш погляд, дає можливість розглядати проблеми екологічної безпеки у контексті державного управління.

Поняття «державне управління» у свою чергу також не має сталого та загальноживаного визначення. Це проявляється в існуванні широкого і вузького розуміння поняття «державне управління», що у свою чергу обумовлюється теоретико-пізнавальним рівнем його використання.

Так, за В. Авер'яновим, на рівні розгляду загальносоціальної системи управління доцільно застосовувати широке трактування державного управління як сукупності усіх видів діяльності органів держави, тобто усіх форм реалізації державної влади загалом.

Це дає змогу відмежувати державні суб'єкти управлінського впливу від недержавних. Для такого тлумачення вважається доцільним використання терміну «державне впорядкування (або регулювання) суспільних процесів», оскільки не передбачає визначення всієї сукупності напрямів і форм реалізації влади з боку держави та в інтересах організуючого впливу на життєдіяльність суспільства.

Вузьке розуміння державного управління розглядається як сукупність державних органів, між якими розподілено різні види діяльності держави. Виходячи з такого тлумачення державного управління у вузькому значенні воно відображає відносно самостійний вид діяльності держави, що здійснюється певною частиною державних органів.

Власне, фахівці з адміністративного права не бачать різниці між державним управлінням та державним регулюванням за їх цільовим призначенням, вважаючи її умовною. Державне управління за таких умов є здійснення державою комплексних заходів



(організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві.

Як достатньо вдалу спробу поєднання широкого та вузького значень слід навести визначення державного управління: «державне управління – це практичний, організуючий та регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну та приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження, або перетворення, який спирається на її власну силу».

Таким чином визнається, що управління неможливе без регулювання (спрямування діяльності), а регулювання не може існувати без предмета управління, суб'єкта управлінської діяльності, що виступає регулятором поведінки суб'єкта<sup>3</sup>. Регулювання, як і управління, спрямоване на розвиток та зміну системи, тому в цьому сенсі воно рівноцінне поняттю управління. На думку Ю. Боковикової, державне регулювання-управління слід розглядати як єдиний системний процес. А регулювання виступає за таких умов як системний вплив держави на суспільно-економічну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження, ефективного функціонування та розвитку шляхом діяльності всіх гілок державної влади з використанням усіх форм, методів та інструментів, що є у розпорядженні держави [ ].

У такому підході до змісту державного управління, регулювання виступає як своєрідна складова, що спрямовується на вирішення загальних завдань. Проте найчастіше державне регулювання розглядається у практиці економічного життя, як одна з форм участі держави у прямому, або опосередкованому впливі на розподіл ресурсів. При цьому регулювання розглядається як складова системи економічного регулювання разом із корпоративним, або ринковим регулюванням. Західна традиція державного управління економікою передбачає розуміння регулювання, як адміністративно-правової регламентації ділових стосунків. Дж. Гелбрейт відзначає можливості регулювання, головним чином, у плануванні державою розвитку економічного процесу й побудови відносин з великими корпораціями на контрактних засадах.

Наведені визначення поняття «державне управління» презентують тільки невелику частину спроб визначення сутності та змісту цього важливішого суспільного явища. Термін «державне управління» використовується ще з 1887 року, коли він був уперше введений В. Вільсоном для позначення конкретної сфери практичної діяльності.

З нашої точки зору, сьогодні те, що розумілося під державним управлінням, може бути зведене до наступних позицій.

По-перше, це сукупність наділених певною компетенцією і певним чином структурованих і супідрядних суб'єктів держави, діяльність яких спрямована на певні об'єкти суспільства.

По-друге, це розвинута система управлінських зв'язків, відносин і організацій як суб'єктів, так і об'єктів. Вони мають вигляд каналів, якими здійснюється комунікація, реалізується влада.

<sup>3</sup> Малиш Н.А. Макроекономічний механізм формування та реалізації державної екологічної політики України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» // Н.А. Малиш. – Київ, 2011. – 38 с.

По-третє, державне управління являє собою діяльність з її сукупними механізмами забезпечення активності суб'єктів управління, що включає систему політичних, правових, моральних норм, стратегій і процедур. Діяльність виступає одночасно основою технологізації управління і його креативності.

По-четверте, державне управління виступає як сукупність управлінських функцій, пов'язаних з підтримкою рівноваги і розвитку суспільної системи, дотриманням режиму законності, прав і свобод людей, наданням суспільству різних послуг.

По-п'яте, державне управління немислиме без відповідних об'єктів. Ними виступають ті чи інші об'єкти держави або суспільства, на які спрямовується компетенція суб'єктів державного управління та за якими реалізується їх діяльність.

По-шосте, державне управління важко уявити собі без складної і суперечливої сукупності ідей, теорій, поглядів, що використовують суб'єкти управління для обґрунтування, побудови і реалізації управління. Вони становлять духовну оболонку управління, що пов'язує його з наукою, освітою і культурою.

По-сьоме, державне управління являє собою систему, що саморозвивається, найважливішою складовою якої є система її відтворення. У цій системі найважливішу роль відіграє підсистема професійного навчання, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів, що сформувалася в суспільстві.

Разом з тим доцільною видається спроба акцентувати увагу й на визначенні державного регулювання як системи заходів для здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного використання її потенціалу, вирішення складних соціально-економічних проблем суспільства [54, с. 23]

Майже не вбачає відмінностей між змістом управління та регулювання В. Є. Воротін, який вважає, що державне регулювання – це свідомо та цілеспрямована діяльність, пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами публічної влади та регламентована правовими нормами економічна діяльність. Державне регулювання – це певна сукупність дій, яка приводить до конкретного результату, а його сутність розкривається й реалізується у взаємодії держави із суспільством.

Аналіз вищенаведених позицій переконує у певній потребі визначення також і розбіжностей між поняттями «державне управління» і «державне регулювання». Така потреба обумовлена як складністю об'єктів державного управління, так і необхідністю адекватного підходу до них в процесі управління<sup>4</sup>.

У монографії, присвяченій теоретичним аспектам державного регулювання регіонального розвитку, донедавна у наукових дослідженнях з державного управління й адміністративного права домінували терміни «державне управління», «регіональне управління» тощо. Але останнім часом у нормативно-правових актах та наукових джерелах має місце ототожнення понять «державне управління» і «державне регулювання», що не є коректним

Така проблема може бути вирішена, якщо врахувати, що державне управління за своєю правовою сутністю є регулятивною діяльністю і може характеризувати регулювання як невід'ємний елемент управлінської діяльності, одну із загальноуправлінських

<sup>4</sup> Кашуба Я. М. Вибір методів та підходів стратегічного управління розвитком / Я. М. Кашуба // Економіка та держава. – 2011. – № 9.

функцій. З таких позицій сутність регулювання полягає в упорядкуванні, спрямуванні руху і розвитку, підпорядкуванні процесів і явищ певному порядку, у встановленні певної взаємодії елементів й створенні умов нормальної діяльності. В такому трактуванні регулювання близьке до управління, що є природним і зрозумілим, адже частина не може відображати основні ознаки цілого.

По суті, регулювання здійснюється шляхом встановлення найбільш загальних правил управління (програм), якими мають керуватися учасники управлінських відносин, корегування цих правил у зв'язку зі зміною ситуації у сфері управління, усунення умов, що порушують нормальний процес управління. На основі аналізу функціональної структури управління неможливо і недоцільно протиставляти державне регулювання і державне управління.

Але ми вимушені рахуватися з тим фактом, що зараз відбуваються процеси, які свідчать про суттєве зменшення питомої ваги державного управління, насамперед, економікою, що не применшує управлінської ролі держави [100].

Проте, такі явища, як роздержавлення, приватизація, акціонування, становлення інститутів приватної власності, з одного боку та децентралізація і деконцентрація влади не відбуваються стихійно, а потребують постійного державного регулювання. Розвиваючи такий підхід, доцільно стосовно державних об'єктів здійснювати державне управління, а стосовно недержавних – державне регулювання. Тоді має визнаватися правомірним застосування терміна «державне управління» до підпорядкованих суб'єктів об'єктів, а терміна «державне регулювання» – до непідпорядкованих.

Сучасні уявлення про зміст екологічної політики в Україні мають певне підґрунтя, що було закладено ще у червні 1991 року Законом «Про охорону навколишнього природного середовища», де відзначалося: «Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечної для існування живої та неживої природи, навколишнього середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів». Тобто під метою екологічної політики розумілося забезпечення охорони навколишнього природного середовища (довкілля), зокрема: охорона природи, раціональне природокористування, забезпечення екологічної безпеки.

Саме таке розуміння, в свою чергу, знайшло розвиток у Постанові Верховної Ради України «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» (від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР). Цим документом уточнюється перелік об'єктів державного управління (регулювання) до яких віднесено:

- а) навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів;
- б) природні ресурси як такі, що залучені в господарський обіг, так і ті, що не використовуються у господарській діяльності у даний час (земля, надра, вода, атмосферне повітря, ліси та інша рослинність, тваринний світ);
- в) ландшафти та інші природні комплекси;
- г) території та об'єкти природно-заповідного фонду України;
- г) здоров'я та життя людей [111].

Основні напрями державної політики дають уявлення про зміст процесів забезпечення екологічної безпеки як сукупності заходів, що пов'язані з:

- а) охороною атмосферного повітря;
- б) забезпеченням матеріального виробництва, яке не створює небезпеки за його наслідками;
- в) забезпеченням екологічної безпеки у науковій та науково-технологічній сферах;
- г) цивільним захистом населення.

Але екологічна безпека – явище багатоаспектне, тому без урахування тісного зв'язку з іншими складовими охорони довкілля складно розраховувати на досягнення максимальної повноти впливу державного управління на процеси забезпечення екологічної безпеки. Це, насамперед, раціональне природокористування, яке передбачає раціональний підхід до використання:

- а) земельних ресурсів;
- б) лісових ресурсів;
- в) водних ресурсів;
- г) надр;
- г) тваринного світу.

Власно, важко розраховувати на це й без уваги до охорони природи, що полягає у охороні:

- а) морського шельфу;
- б) природно-заповідних об'єктів;
- в) рослин і тварин, занесених у Червону книгу;
- г) довкілля у містах.

Визначаючи основні пріоритети охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів, Постанова №188/98-ВР змістовно розкриває переважні уявлення про головні напрями діяльності держави, і мету забезпечення екологічної безпеки. Так, до основних пріоритетів охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів віднесено:

- а) гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів і радіаційного захисту населення та довкілля, зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;
- б) поліпшення екологічного стану басейнів річок України та якості питної води;
- в) стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону;
- г) будівництво нових та реконструкція діючих потужностей комунальних очисних каналізаційних споруд;
- г) запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів і поліпшення їх екологічного стану;
- д) проведення класифікації регіонів України за рівнями техногенно-екологічних навантажень, створення карт таких навантажень;
- е) розробка методології визначення ступеня екологічного ризику для довкілля, обумовленого техногенними об'єктами;
- є) проведення досліджень з метою створення моделей моніторингового контролю за об'єктами спостережень у промисловості, енергетиці, будівництві, транспорті і сільському господарстві.

Окремим питанням у постанові поставлено забезпечення екологічної безпеки в енергетиці та ядерній галузі. При цьому сформульовано основні правила, дотримання яких дозволить досягати необхідних рівнів екологічної безпеки у ядерній галузі.

Окрім того, наголошено на необхідності створення державної системи екологічного моніторингу, який є сучасною формою реалізації процесів екологічної діяльності за допомогою засобів інформатизації і забезпечує регулярну оцінку і прогнозування стану середовища життєдіяльності суспільства та умов функціонування екосистем для прийняття управлінських рішень щодо екологічної безпеки.

## БІБЛІОГРАФІЯ

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
2. Іванова Т.В. Механізм управління природокористуванням і екологічною безпекою / Т.В. Іванова // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління».
3. Малиш Н.А. Макроекономічний механізм формування та реалізації державної екологічної політики України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» // Н.А. Малиш. – Київ, 2011. – 38 с.
4. Кашуба Я. М. Вибір методів та підходів стратегічного управління розвитком / Я. М. Кашуба // Економіка та держава. – 2011. – № 9.



**Oleg SEMKYV**

National University of Civil Protection of Ukraine

## SPECIFICITY OF STATE ENVIRONMENTAL SECURITY IN UKRAINE

**ABSTRACT** The article analyzes the main aspects of the specifics of state environmental safety in Ukraine. After all, in modern society, environmental safety is dominated by all other types of security, so most of the environmental violations are due to man's technogenic interference with nature with the gradual and steady transformation of the biosphere into the technosphere.

**Keywords:** ecological safety, technical safety, ecological balance

**АБСТРАКЦІЯ** В статті проаналізовані основні аспекти специфіки державної екологічної безпеки в Україні. Адже у сучасному суспільстві еколого-технічна безпека переважає усі інші види безпеки, тому більшість екологічних порушень пов'язано саме з техногенним втручанням людини у природу з поступовим і неухильним перетворенням біосфери на техносферу.

**Ключові слова:** екологічної безпеки, технічна безпека, екологічна рівновага

Сучасна Україна, на жаль, належить до тих держав, які не тільки відчувають реальність екологічної загрози, а й безпосередньо з нею зіткнулися. Проблема екологічної безпеки в молодій українській державі постала надзвичайно гостро. Конституцією України в статті 16 наголошено: «Забезпечення екологічної безпеки й дотримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави» .

У контексті даного положення поняття екологічної безпеки виступає ключовим та має достатньо чітко визначені правові рамки. Вони детерміновані встановленими законодавством критеріями якості навколишнього природного середовища, його окремих елементів, якості продуктів харчування, одягу, житла тощо, дотримання яких дозволяє забезпечувати екологічну безпеку. Система критеріїв закріплюється відповідною системою екологічних нормативів. Центральне місце в ряду цих нормативів займають визначення гранично допустимих: концентрації забруднюючих

речовин у воді, повітрі, ґрунті; рівня акустичного електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище; вмісту шкідливих речовин у продуктах харчування та тваринних кормах. Окрім таких нормативів існують численні нормативи, що визначають гранично допустимі викиди у навколишнє середовище забруднюючих речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів для конкретних джерел забруднення<sup>1</sup>.

Існує система державних установ, які покликані контролювати виконання встановлених правил, порядку, нормативів тощо. Можна припустити, що ця система працює з максимально доступною результативністю. Але виникає питання про достатність і ефективність таких зусиль та їх адекватність. Таке питання викликається простим усвідомленням фактів, що смертність чоловіків в Україні у найбільш продуктивному віці (20–60 років) у 3–5 разів перевищує середні європейські показники. Дослідження також показують, що у наших студентів 20–24 років «біологічний» вік перевищує паспортний на 10–15 років. Не менш вражає твердження, що українська промисловість, точніше техносфера, після 2005 року вступила в зону підвищеного ризику через те, що зношеність основних фондів у базових галузях промисловості перевищила 75 відсотків.

Як нами раніше відзначалося, реалізація громадянами України свого конституційного права на безпечне навколишнє природне середовище виступає головною метою держави, що покликана забезпечити національну безпеку за усіма напрямками життєдіяльності і у тому числі, а точніше насамперед, безпеку екологічну. Саме це обумовлює необхідність інтеграції цілеспрямованої діяльності на вирішення комплексу екологічних проблем за усіма напрямками діяльності держави, забезпечити необхідні умови для переходу до екологічно збалансованого розвитку України.

Під екологічною збалансованістю процесів, що характеризують розвиток держави, розуміється такий стан, коли розвиток країни та регіонів, структура матеріального виробництва та споживання, а також інших видів діяльності суспільства функціонує за умов максимально повної реалізації потенціалу природних екосистем. Мається на увазі потенціал екосистем, що полягає у відновлюванні, поглинанні забруднення та підтримці життєдіяльності не тільки нашого, а й наступних поколінь.

За таких умов держава має мати зважену, науково обґрунтовану, далекоглядну політику екологічної безпеки, яка повинна реалізовуватися як конкретна змістовна та організаційна робота певного органу (органів) державної влади на підставі закону (законів) з метою реалізації права кожної людини, громадянина України на безпечне для життя й здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Аналіз публікацій вітчизняних фахівців, які присвячували свої дослідження різноманітним аспектам екологічної безпеки, переконує в тому, що не зважаючи на їх певну розробленість, недостатньо уваги приділяється саме питанням державного управління процесами забезпечення екологічної безпеки, відображення її сутності, змісту та специфіки у зв'язку з основними напрямками реалізації державної стратегії екологічної безпеки.

<sup>1</sup> Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення монографія / А. Б. Качинський. – К., 2001. – 251 с. – (Серія «Екологічна безпека»).



Віддаючи належне значущості та глобальності проблематики екологічної безпеки, ми спробували диференціювати її за рівнями. Першим є рівень державного забезпечення екологічної безпеки в процесі управління державою комплексом механізмів, діяльність яких спрямовується на моніторинг екологічної ситуації у країні та характеру глобальних впливів неї, другим – формування соціально-адекватної політики держави з питань забезпечення екологічної безпеки управлінськими методами та забезпечення ефективного функціонування механізмів державного управління та державного контролю за дотриманням усіма інстанціями, установами і організаціями та фізичними особами чинного законодавства. Далі визначимо сутність і зміст екологічної безпеки з урахуванням її специфіки як категорії державного управління.

На людство насувається глобальна екологічна небезпека, пов'язана з колосальним забрудненням навколишнього середовища, безконтрольністю природозмінюючої діяльності як загальної характеристики сучасної моделі суспільного розвитку. На сьогодні ми можемо говорити тільки про перші кроки в усвідомлюванні значущості цієї проблеми, деякі окремі несистемні спроби її вирішувати. Але існує точка зору, що обраний сьогодні шлях подолання такої кризи – малоефективний.

На думку Е. Тоффлера ми повинні очікувати загострення конфліктів у відношенні нових технологій та їх можливих наслідків. Громадськість кожної країни, а у дійсності усіх країн, почне вимагати одна від одної «екологічних» компенсацій і боротися за відшкодування витрат на ліквідацію наслідків забруднення. Інші будуть займатися «екологічним шантажем», або вимагати «викуп», тобто гроші за те, що утримуватимуться від дій, які можуть привести до випадіння радіоактивних осадів, кислотних дощів, погодних змін, та інших небезпечних наслідків за межами кордонів своїх країн. «Намагатися політично підійти до подібних проблем означає не тільки діяти застарілими методами, але й породжувати все більше фанатиків, які вважають себе рятувальниками світу, для яких потреби навколишнього середовища (як вони їх бачать) замінюють собою тонкощі демократії».

Діаметрально протилежна позиція у С. Лема, який стверджує, що «...нова цивілізація має бути підпорядкована глобальному управлінню експертів – спеціалістів найвищої кваліфікації (переважно екологів і політиків)».

Таким чином, стає зрозуміло, що невизначеність поняття є, якщо не головною причиною непорозуміння, так безперечно, чинником, що ускладнює його дослідження.

Поняття «економічна безпека» найчастіше використовується внаслідок того, що маючи широкий зміст, воно дотепер не має чіткого визначення.

Так, під економічною безпекою розуміється стійкий стан держави, національної економіки, рівень функціонування органів державної влади, характеристики соціального, інформаційного та природного середовищ, які забезпечують безпеку та розвиток суспільства та країни.

Виходячи з завдань, що ставляться у даному дослідженні, вважається доцільним визначати економічну безпеку як процес економічного розвитку, що забезпечує адекватний рівень соціального, політичного, оборонного, науково-технологічного потенціалів, а також її незалежність щодо можливих зовнішніх та внутрішніх загроз та впливів.

Необхідність виділення соціальної безпеки як самостійної складової національної також спричинена складністю взаємозв'язку економічних та соціальних факторів у забезпеченні сприятливих умов для розвитку суспільства<sup>2</sup>. Економічне зростання, як основа соціального розвитку, саме по собі не може розв'язати соціальних проблем, підвищити життєвий рівень населення, оскільки сталий розвиток у економічній сфері дедалі все більше залежить від розв'язання соціальних проблем.

Соціальну безпеку визначають як стан гарантованої правової та інституціональної захищеності життєво важливих інтересів особи і суспільства від зовнішніх та внутрішніх загроз. Проте, до групи соціально-економічних загроз традиційно відносять такі, що мають витoki у сфері економічних відносин, а саме: зростання безробіття, антагонізація соціальної структури, люмпенізація населення, декваліфікація і пауперизація робочої сили, збільшення знедолених категорій населення, криміналізація суспільних відносин, технологічне відставання економіки, енергетична залежність від країн постачальників, зниження життєздатності країни внаслідок різкого погіршення стану здоров'я людей внаслідок стрімкого погіршення екологічних характеристик навколишнього середовища.

Під технологічною безпекою найчастіше розуміють досягнення стану усталеності різних процесів та технологій при ускладненнях, що виникають у зв'язку з несприятливими тенденціями або подіями.

Достатньо часто використовується поняття «техногенно-екологічна безпека», що відбиває уявлення про наслідки впливу на природне середовище антропогенних чинників. Важливою умовою державного управління розвитком країни виступає становлення ековиробничих відносин, які характеризують взаємозв'язок суспільства та природи в процесі виробництва матеріальних благ. Розширення антропогенної діяльності як умови функціонування суспільного виробництва потребує його послідовної територіальної організації, як чинника, що визначає економічне зростання держави. У свою чергу, можливості розвитку економіки спричиняють потребу розумного контролю в умовах збільшення антропогенного навантаження на природу. Територіально-екологічні системи, які розвиваються за галузевими принципами, не відповідають ресурсу базових природних систем. Інтеграція природних і виробничо-економічних систем, а також реформування їх структури полягають у тому, щоб впровадити виробництво у природний комплекс території, не порушивши її цілісності. Між тим, одним з головних критеріїв продуктивності територіальної організації виступає якість навколишнього природного середовища, яке є невід'ємним від стану економіки. Це, на думку С. Дорогунцова та О. Федорищева – «замкнуте коло» у справі комплексного вирішення проблем збереження якості цього середовища, а також досягнення безпечного та сталого розвитку економіки.

У контексті такого підходу екологічна безпека може визначатися як «стан захищеності природного середовища і життєво важливих інтересів людини від можливого негативного впливу господарчої та іншої діяльності, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та їхніх наслідків».

<sup>2</sup> Іванова Т.В. Механізм управління природокористуванням і екологічною безпекою / Т.В. Іванова // Науковий вісник Академії муніципально-го управління. Серія «Управління»

Проте, з'ясування співвідношень між різновидами національної безпеки має стати предметом окремого дослідження, але на рівні даної роботи достатньо вказати на їх взаємну пов'язаність та зосередитися на з'ясуванні змісту та специфіки власне поняття екологічної безпеки.

Слід зауважити, що спроба надати таке визначення здійснюється в контексті реалізації екологічної кризи як потенційної екологічної небезпеки, що спричиняє зміну системних параметрів природного середовища, його фізико-хімічних і біологічних констант, загрозливого загострення екологічної обстановки, яке може порушити природні умови людської життєдіяльності.

Тоді екологічна безпека – це сукупність певних властивостей навколишнього середовища і створюваних цілеспрямованою діяльністю людини умов, за яких, з урахуванням економічних, соціальних чинників і науково обґрунтованих допустимих навантажень на об'єкти біосфери, утримуються на мінімально можливому рівні ризику антропогенний вплив на навколишнє середовище і негативні зміни, що відбуваються в ньому, забезпечується збереження здоров'я, життєдіяльності людей і виключаються віддалені наслідки цього впливу для теперішнього і наступного покоління.

Близьким за змістом є визначення поняття «безпеки екосистеми» яке означає безпеку цілісності системи, що утворюється біотичною спільнотою (сукупністю різних спільнот) і анібіотичним середовищем (фізичні та хімічні фактори, що створюють неживе навколишнє середовище). Більш широким є поняття «безпека екосфери», яке означає безпеку всієї сукупності екосистем (живих та неживих організмів), що взаємодіють між собою, безпеку їх неживої сфери перебування<sup>3</sup>.

Відаючи належне ролі та масштабності питання, що розглядається, необхідно відзначити той факт, що саме держава, як головний та найбільш потужний суспільний інститут повинен здійснювати всебічні заходи щодо забезпечення екологічної безпеки, що витікає з його призначення. З урахуванням того, що інструментом такої діяльності виступає, поряд з іншими, державна політика, отже, виходячи з управлінської сутності держави, необхідно вести мову про державну політику управління у сфері екологічної безпеки. Аксиомою є те, що державна політика повинна мати законодавче закріплення. І поняття екологічної безпеки має в українському законодавстві своє офіційне тлумачення. Так, в Законі України «Про охорону навколишнього середовища від 25.06.1991 року записано: «Екологічна безпека є такий стан навколишнього середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей».

Аналіз змісту закону показує, що екологічна безпека має досягатися виконанням низки системно пов'язаних законодавчих актів, які визначають та регулюють діяльність усіх суб'єктів права в політичній, економічній, державно-правовій, організаційній, інформаційній та технічній сферах.

Спроба (яку слід визнати достатньо вдалою) дати визначення сутності та змісту екологічної безпеки з урахуванням масштабності, глобального характеру даного питання зроблена В. І. Андрейцевим. На його думку, екологічна безпека – це складова глобальної і національної безпеки, тобто такого стану розвитку суспільних

<sup>3</sup> Екологічна безпека України: аналіз, оцінка та державна політика / А. Качинський, Г. Хміль. – К. НІСД, 1997. – 127 с. (Сер. «Екологічна безпека»; Вип. 3).

відносин, при якому системою державно-правових, організаційних, науково-технічних, економічних та інших соціальних засобів забезпечується регулювання екологічно небезпечної діяльності, режим використання природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища, безпечного для життя і здоров'я людей, попередження погіршення екологічної ситуації та виникнення небезпеки для природних систем і населення.

Цим же дослідником запропоновано класифікацію екологічної безпеки. Він виділяє такі критерії як територіальна ознака, спосіб забезпечення та об'єкт охорони. За першим із означених критеріїв ним виділяються наступні види екологічної безпеки: глобальна (міжнародна), національна, регіональна, локальна.

За способом забезпечення – техногенно-екологічна (передбачає радіоекологічну безпеку, соціоекологічну, економіко-екологічну та природну безпеку).

За об'єктами охорони дослідник пропонує виокремлювати: екологічну безпеку довкілля та його компонентів, екологічну безпеку суспільства, екологічну безпеку людини.

Зауважимо, що цей перелік видів можна було б доповнити з урахуванням розвитку технологій, насамперед – інформаційних та біотехнологій. Кількість критеріїв також можна розширити за рахунок уведення такого критерію як наслідки небезпечних в екологічному сенсі подій або надзвичайних ситуацій.

Такий підхід частково реалізовано розробниками Державного стандарту України (ДСТУ-2156-93) «Безпечність промислових підприємств. Терміни та визначення» де екологічна безпека визначається, як: «Відсутність дій, станів та процесів, які прямо чи непрямо призводять до суттєвих збитків для навколишнього середовища, населення та матеріальних об'єктів» .

Зазначимо, що в сучасному суспільстві еколого-технічна безпека переважає усі інші види безпеки, адже більшість екологічних порушень пов'язано саме з техногенним втручанням людини у природу з поступовим і неухильним перетворенням біосфери на техносферу . Адже мова повинна йти не стільки про перетворення біосфери на техносферу, скільки про порушення рівноваги, раціонального співвідношення між ними.

У глобальному масштабі природні джерела небезпеки незначні, порівняно з антропогенними<sup>4</sup>. Тому особливого значення набуває забезпечення екологічної безпеки – стану захищеності суспільства і природи від екологічної (зокрема техногенної) небезпеки» .

Проте, діяльність, спрямована на досягнення потрібного рівня екологічної безпеки, захисту довкілля прийнято розділяти на наступні етапи:

- а) термінові дії, спрямовані на відтворення генофонду, забезпечення виживання нації;
- б) розв'язання проблеми відходів, а саме: переробка і побутових, і промислових з можливою утилізацією;

<sup>4</sup> Кучміюв А.В. Механізм управління екологічною безпекою економічних систем на засадах маркетингу : УДК 502.131:005.934:339.138 / А.В. Кучміюв // Державний центр сертифікації МНС України (м. Київ ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :[http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2013\\_2\\_251\\_259.pdf](http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2013_2_251_259.pdf).

- в) переробка чи поховання ядерних відходів;
- г) прийняття законодавчої бази, яка б зробила переробку відходів економічно доцільною;
- г) розробка програм з альтернативних джерел енергії, запровадження енергозберігаючих технологій.

На нашу думку, наведена етапність повністю пов'язується з уявленням про основний зміст загроз національній безпеці у екологічній сфері, викладений у «Концепції (основах державної політики) національної безпеки України».

Продуктивний підхід до визначення сутності та змісту екологічної безпеки простежується у роботі Є. Хлобистова. За ним, під екологічною безпекою розуміється відсутність дій, станів та процесів, які прямо чи опосередковано завдають суттєвого збитку для оточуючого природного середовища, населення і матеріальних об'єктів. Екологічним показником безпеки виступає кількісна характеристика одного або декількох її аспектів, що відображає вплив природних або техногенних чинників на оточуюче середовище. А найбільш узагальнюючим показником екологічної безпеки може вважатися екологічний ризик, що визначається як вірогідність негативних наслідків від сукупності шкідливих впливів на оточуюче середовище, які тягнуть за собою необоротну деградацію екосистем (базових компонентів навколишнього природного середовища).

Цілоком слушною слід визнати точку зору вказаного автора і стосовно прямого зв'язку специфічних характеристик стану екологічної безпеки напряму і головних тенденцій розвитку виробничих сил та загальної соціально-економічної ситуації у державі. Він пропонує три варіанти розвитку виробничих сил в Україні з метою прогнозування впливу специфічних чинників на стан екологічної безпеки.

За першим варіантом вірогідним є погіршення соціально-політичної ситуації, що прямо пов'язується з падінням обсягів виробництва, скороченням внутрішніх та зовнішніх інвестицій (у найбільшому ступені у виробництво) та подальша амортизація основних виробничих фондів. Такий варіант передбачає практично повну зупинку усієї важкої індустрії, значне зниження обсягів виробництва машинобудування, стабілізацію виробництва легкої та харчової промисловості на сучасному рівні, поступове зниження обсягів сільського господарства, що пов'язується з його дезінтенсифікацією.

Стабілізація стану екологічної безпеки досягається за допомогою наступних заходів:

- а) зупинка, або значне скорочення виробництва в металургії, хімічній та нафто-переробній промисловості, в енергетиці, а також зменшення виробництва мінеральних добрив, пестицидів (зниження загального техногенного впливу на довкілля);
- б) зниження рівня виробничої дисципліни, старіння основних виробничих фондів при відсутності їх оновлення, послаблення контролю за безпекою праці та станом довкілля призведуть до зростання аварійності діючих підприємств, та відповідно, до збільшення вірогідності техногенних катастроф (у тому числі регіонального рівня);
- в) загальна економічна ситуація не дозволить інвестувати оновлення природоохоронного обладнання діючих підприємств. Відсутність можливостей для

фінансування заходів щодо поновлення деградованих природних комплексів у регіонах надзвичайної екологічної ситуації (що характерно для майже 20 % території України) у свою чергу погіршить стан навколишнього середовища вже в умовах зниження техногенного впливу;

- г) з метою залучення грошових ресурсів уряд може погодитися на розташування на території України сховищ токсичних, або радіаційних відходів.

Таким чином, за таким сценарієм розвитку подій в державі можливими можуть стати, як поступове погіршення екологічної ситуації при помітному зменшенні обсягів техногенного впливу, так і збільшення екологічного ризику, що пов'язується зі зменшенням вірогідності виникнення техногенних аварій і катастроф на діючих промислових об'єктах.

За другим варіантом розвитку виробничих сил в країні стабілізація соціально-політичної ситуації передбачає незначне повільне збільшення обсягів виробництва за прогнозний період, поступове зростання зовнішніх інвестицій та стабільне залучення невеликих внутрішніх інвестиційних ресурсів, незначне оновлення основних виробничих фондів, яке практично не буде торкатися основних фондів природоохоронного призначення.

## БІБЛІОГРАФІЯ

1. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення : монографія / А. Б. Качинський. – К., 2001. – 251 с. – (Серія «Екологічна безпека»).
2. Іванова Т.В. Механізм управління природокористуванням і екологічною безпекою / Т.В. Іванова // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»
3. Екологічна безпека України: аналіз, оцінка та державна політика / А. Качинський, Г. Хміль. – К. : НІСД, 1997. – 127 с. (Сер. «Екологічна безпека»; Вип. 3).
4. Кучмійов А.В. Механізм управління екологічною безпекою економічних систем на засадах маркетингу : УДК 502.131:005.934:339.138 / А.В. Кучмійов // Державний центр сертифікації МНС України (м. Київ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :[http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2013\\_2\\_251\\_259.pdf](http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2013_2_251_259.pdf).

**Olena STAROVA**

National University of Civil Protection of Ukraine

## LINGUISTIC REPRESENTATION OF ENVIRONMENTAL ISSUE CONCEPT IN MODERN UKRAINIAN ONLINE MEDIA OUTLETS

### МОВНА ОБ'ЄКТИВАЦІЯ КОНЦЕПТУ «ЕКОЛОГІЧНА ПРОБЛЕМА» В СУЧАСНИХ УКРАЇНСЬКИХ ІНТЕРНЕТ-ВИДАННЯХ

**ABSTRACT** The article is devoted to the linguistic representation of environmental issue concept in texts of modern Ukrainian online media outlets. The author determines lexical and phraseological items which form the nominative field of this concept and analyzes peculiarities of their representation in news reports of recent Ukrainian online publications. Special consideration is given to means of creating imagery and expressiveness. Furthermore, the author studies evaluative vocabulary presented in the reporting texts devoted to environmental issues.

**Keywords:** concept, environmental issue, epithet, evaluative vocabulary, language picture of the world, metaphor, nominative field

**ABSTRAKT** W artykule określono, jak wśród nowoczesnych ukraińskich czasopism internetowych jest odzwierciedlane pojęcie „problem ekologiczny”. Autorka określiła się leksemy i związki frazeologiczne, który tworzą tryb tego pojęcia, w szczególności ich reprezentacji w ukraińskich komunikatach informacyjnych. Szczególną uwagę należy zwrócić na środki językowe tworzenia obrazowości oraz ekspresywności. Została zdefiniowana leksyka wartościowania, która się pojawia w tekstach publicystycznych w zakresie problemów ekologicznych.

**Słowa kluczowe:** epitet, językowy obraz świata, leksyka wartościowania, metafora, pojęcie, pole nominatywne, problem ekologiczny

На початку ХХІ століття, у час активного розвитку техніки й технологій, зростання обсягів виробництва й відповідно споживання ресурсів, надзвичайно актуальним питанням, яке постає перед людством і набуває глобального значення, є екологічні

небезпеки. Усе частіше подальша доля світової спільноти дістає осмислення крізь їх призму, а «тлумачення поняття „екологічної безпеки набуває все більш всеохоплюючого та багатоаспектного наукового значення, одночасно детермінуючи та інтегруючи політичні, економічні, правові, інформаційні, інноваційні, ідеологічні та культурні процеси»<sup>1</sup>. Цей процес знаходить відображення в сучасних мас-медійній концептуальній і мовній картинах світу, у яких значне місце посідають такі концепти, як ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА / НЕБЕЗПЕКА, ЕКОЛОГІЧНА ПРОБЛЕМА, ЕКОЛОГІЧНА СИТУАЦІЯ тощо.

Наразі в українському мовознавстві поняття концепту вивчають досить активно на різних рівнях і з різних позицій. При цьому значну увагу науковців привертають реалізація саме в мовленні ЗМІ різноманітних концептів, наприклад ЄВРОПА (Я. Прихода), БОГ і ДУША (Л. Василик), СВОБОДА СЛОВА (Т. Печончик), концептосфери МОБІЛЬНИЙ ЗВ'ЯЗОК (І. Кожушко), репрезентація образу держави в українській пресі 1970–2000-х рр. (І. Брага), образу України в публікаціях західної преси (Н. Чабан). Однак концепти, пов'язані з реаліями екології, залишаються поза увагою науковців. Саме це й визначає актуальність їх дослідження, адже таким чином можна розкрити ті уявлення й ставлення до екологічної ситуації, які побутують у сьогоденні мас-медіа й стають елементами картини світу сучасного українця.

Отже, ми маємо на меті з'ясувати особливості мовної об'єктивації концепту ЕКОЛОГІЧНА ПРОБЛЕМА в сучасних українських інтернет-виданнях. На нашу думку, акцентуація уваги саме на інформаційних ресурсах, які побутують в Інтернеті, є доволі перспективною, оскільки наразі мережа, поза сумнівом, є одним із найпоширеніших і найдоступніших джерел інформації.

Об'єктом дослідження виступають сучасні інформаційні матеріали, присвячені екологічним проблемам, а предметом вивчення – репрезентанти концепту ЕКОЛОГІЧНА ПРОБЛЕМА і його субконцептів, наявні у відповідних текстах. Матеріалом для поданої студії стали публікації, зібрані на сайті <http://econews.bei.org.ua>, а також новини з рубрики «Екологія» сайтів провідних українських інформаційних ресурсів – ТСН, УНІАН, «Канал 24» за січень–квітень 2017 року (загалом було розглянуто 120 інформаційних повідомлень).

Для досягнення поставленої мети ми використали методи концептуального, контекстуального та прагматичного аналізу, а також описовий і порівняльний. При цьому теоретико-методологічне підґрунтя роботи становлять праці дослідників, які займалися вивченням мовно-концептуальних картин світу та концептів як одиниць людської когніції, зокрема Н. Арутюнової, А. Вежицької, Т. Вільчинської, О. Кубрякової, Л. Лисиченко, Д. Лихачова, В. Маслової, А. Приходька, О. Селіванова, М. Скаб, Н. Слухай, Ю. Степанова.

У розумінні концепту схиляємося до культурологічного підходу й трактуємо його вслід за М. Скаб як «абстрактну одиницю ментального рівня, яка відображає зміст результатів пізнання людиною навколишнього світу і в якій зосереджено відомості про об'єкт та його властивості, про те, що людина знає чи думає про навколишній

<sup>1</sup> Бохан А. В., Науковий концепт екологічної безпеки в міжнародних економічних відносинах, [в:] Актуальні проблеми економіки, 2014, № 12, с. 78, [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape\\_2014\\_12\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2014_12_11). – Цитовано 12.05.2017.



світ»<sup>2</sup>. При цьому ми поділяємо думку В. Маслової про необхідність розрізнення в концепті ядра та периферії<sup>3</sup> й позицію В. Карасика щодо виокремлення в будові концепту трьох складових<sup>4</sup>: поняттєвої («мовної фіксації концепту, його позначення, опису, структури ознак, дефініції, зіставних характеристик конкретного концепту відносно того чи іншого ряду концептів, які ніколи не існують ізольовано»<sup>5</sup>), образної (зорові, слухові, тактильні, смакові, нюхові характеристики предметів, явищ, подій, відображених у нашій пам'яті, релевантні ознаки практичного знання) та ціннісної (важливість цього психічного утворення як для індивідуума, так і для колективу). Під термінологічною сполукою «номінативне поле концепту» ми розуміємо сукупність мовних засобів, які об'єктивують концепт у певний період розвитку суспільства<sup>6</sup>. *Окрім того, на підставі міркувань В. Іващенко<sup>7</sup> виділяємо субконцепти як менші за обсягом складові концептів.*

Проаналізовані тексти інтернет-видань засвідчують, що в сучасній українській мовній картині світу концепт ЕКОЛОГІЧНА ПРОБЛЕМА реалізується через такі смислові компоненти, як «негативний вплив» – «суб'єкти впливу» – «об'єкти впливу» – «локуси» – «способи усунення впливу». Усі вони вербалізуються за допомогою значної кількості лексем. При цьому в номінативному полі концепту ЕКОЛОГІЧНА ПРОБЛЕМА відбувається актуалізація оцінних можливостей лексики, трансформація її семантико-стилістичних властивостей, розвиток у слова соціально-оцінних якостей<sup>8</sup>, адже визначальною ознакою публіцистичного тексту є поєднання логізації викладу з емоційно-експресивним забарвленням<sup>9</sup>, спрямоване на формування громадської думки. Зважаючи на це, під час розгляду мовної репрезентації поданого концепту ми звертатимемо особливу увагу на його образну та оцінну складові.

Загалом можна відзначити, що сучасні українські журналісти не проводять чіткої межі між концептами ЕКОЛОГІЧНА ПРОБЛЕМА, ЕКОЛОГІЧНА ЗАГРОЗА, ЕКОЛОГІЧНА КАТАСТРОФА, ЕКОЛОГІЧНЕ ЛИХО, ЕКОЛОГІЧНА НЕБЕЗПЕКА, НАДЗВИЧАЙНА / КАТАСТРОФІЧНА ЕКОЛОГІЧНА СИТУАЦІЯ й часто у виборі того чи того номена не простежується чіткої мотивації: «Екологічна катастрофа. На Волині просто неба гниють трупи свиней і коней»<sup>10</sup>. «Нерідко

<sup>2</sup> Скаб М., Закономірності концептуалізації та мовної категоризації сакральної сфери, монографія, Рута, Чернівці, 2008, с. 27.

<sup>3</sup> Маслова В. А., Введение в когнитивную лингвистику, учебное пособие, Флинта – Наука, Москва, 2006, с. 55.

<sup>4</sup> Карасик В. И., Языковой круг: личность, концепты, дискурс, Перемена, Волгоград, 2002, 477 с.

<sup>5</sup> Там же, с. 107.

<sup>6</sup> Попова З. Д., Стернин И. А., Когнитивная лингвистика, АСТ, Восток – Запад, Москва, 2007, с. 66.

<sup>7</sup> Іващенко В. Л., Концептуальна репрезентація фрагментів знання в науково-мистецькій картині світу (на матеріалі української мистецтвознавчої термінології), [монографія], Видавничий дім Дмитра Бураго, Київ, 2006, с. 79–80.

<sup>8</sup> Солганик Г. Я., Выразительные ресурсы лексики публицистики, [в:] Поэтика публицистики, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, под ред. Г. Я. Солганика, сост. К. М. Накорякова, Москва, 1990, с. 19.

<sup>9</sup> Пономарів О. Д., Стилістика сучасної української мови, Навчальна книга – Богдан, Тернопіль, 2000., с. 12.

<sup>10</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post\\_26.html](http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post_26.html). – Цитовано 12.05.2017.

купи відходів вагою від 30 до 80 тонн скидалися у полях, лісопосадках і ярах, забруднюючи навколишнє середовище та створюючи екологічну небезпеку»<sup>11</sup>. «Підприємство, на території якого влаштували екологічну катастрофу, – це ковельська філія ДП „Укрветсанзавод”»<sup>12</sup>. «На Львівщині стався витік мастил із Добротвірської ТЕС, що може призвести до міжнародної екологічної проблеми»<sup>13</sup>. «Військові дії поблизу підприємств на лінії розмежування на Донеччині несуть серйозну екологічну загрозу не тільки для області, а й для цілого регіону»<sup>14</sup>. «Калуш просить в обласної ради 2,7 млн гривень, щоб розробити проект ліквідації екологічного лиха»<sup>15</sup>. «...ситуація з вивезенням твердих побутових відходів критична та з'явилися передумови для виникнення надзвичайної екологічної ситуації»<sup>16</sup>. «Донбасу загрожує екологічна катастрофа»<sup>17</sup>. «Через постійні обстріли та відсутність гарантій безпеки на багатьох підприємствах Донбасу утворилася катастрофічна екологічна ситуація»<sup>18</sup>. Водночас можна відзначити розуміння екологічної проблеми як зміни довкілля в результаті дій людини, що призводять до негативних наслідків для природного середовища, суспільства, економіки тощо.

Ядро концепту ЕКОЛОГІЧНА ПРОБЛЕМА, на нашу думку, утворюють субконцепти, що репрезентують конкретні проблеми довкілля, які висвітлюють українські інтернет-видання: ЗАБРУДНЕННЯ (атмосфери, води, ґрунту) і ВИРУБКА ЛІСІВ. При цьому найбільш повну вербалізацію в сучасних електронних ЗМІ дістає субконцепт ЗАБРУДНЕННЯ. Питанню забруднення присвячено близько 80 % проаналізованих інформаційних повідомлень, і це є цілком закономірним з огляду на те, що «експерти налічують в Україні більше 6 тисяч сміттєзвалищ і майже 33 тисячі несанкціонованих сміттєзвалищ»<sup>19</sup>. А оскільки проблема забруднення є для нашої держави багатоплановою, у текстах інтернет-видань утворюється масштабне номінативне поле для її репрезентації – побутові / небезпечні відходи, *скотомогильники, сміття*, смітники, залишки, стихійні / самовільні (сміттє)звалища, ртутне забруднення, *викиди шкідливих речовин (в атмосферу, водойми)*, забруднення повітря, смог, хімічна загроза / хімічне забруднення, *витік*, отруйні / забруднювальні речовини, а також більш просторічні, а отже, експресивно марковані лексеми мотлох, непотріб: «За минулий рік Україна значно збільшила кількість викидів шкідливих речовин

<sup>11</sup> <http://econews.bei.org.ua/2017/03/10.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>12</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post\\_26.html](http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post_26.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>13</sup> <https://ecology.unian.ua/trash/1878689-na-lvivschini-stavsya-vitik-mastil-z-dobrotvirskoj-tes-scho-moje-prizvesti-do-mijnarodnoj-ekologichnoj-problemi-zmi.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>14</sup> <https://ecology.unian.ua/naturalresources/1870106-viyskovi-diji-poblizu-pidpriemstv-v-zoni-ato-zagrojuut-ekologiji-vsogo-regionu-jebrivskiy.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>15</sup> <http://econews.bei.org.ua/2017/03/27.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>16</sup> <https://tsn.ua/ukrayina/u-chornobilskiy-zoni-viyavili-kupi-lvivskogo-smittya-919642.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>17</sup> [http://24tv.ua/donbasu\\_zagrozhuje\\_ekologichna\\_katastrofa\\_obsye\\_n773717](http://24tv.ua/donbasu_zagrozhuje_ekologichna_katastrofa_obsye_n773717). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>18</sup> [http://24tv.ua/bez\\_remontu\\_nizki\\_pidpriemstv\\_donbasu\\_regionu\\_zagrozhuje\\_ekologichna\\_katastrofa\\_gerashhenko\\_n804717](http://24tv.ua/bez_remontu_nizki_pidpriemstv_donbasu_regionu_zagrozhuje_ekologichna_katastrofa_gerashhenko_n804717). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>19</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post\\_60.html](http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post_60.html). – Цитовано 12.05.2017.

в атмосферу»<sup>20</sup>. «Екологи: у прифронтовій Костянтинівці назріває катастрофа через забруднення ртуттю»<sup>21</sup>. «В ООН застерігають щодо можливої хімічної загрози через збройний конфлікт на сході України»<sup>22</sup>. Україна в лідерах серед країн Європи за рівнем смертності від забруднення повітря на 100 000 населення»<sup>23</sup>. «В ОБСЄ попередили про загрозу хімічного забруднення Донеччини»<sup>24</sup>. «І всі ці купи мотлоху, поміж якими трупи собак та залишки господарювання селян, на фоні річок і гір...»<sup>25</sup>. «Львівські смітники знову поступово заповнюються непотребом, якого нікому вивезти»<sup>26</sup>. «У разі підвищення температури Львову загрожує спалах інфекційних захворювань через невивезене сміття»<sup>27</sup>.

Ці лексеми супроводжуювані в публіцистичних текстах сталими епітетами катастрофічний, небезпечний, критичний, нелегальний / незаконний, наприклад: «Після закриття Грибовицького звалища навколишні райони також опинилися у катастрофічній ситуації»<sup>28</sup>. «На Львівщині налічують понад 270 тис. тонн небезпечних відходів»<sup>29</sup>. «На Хмельниччині склалась критична ситуація з вивозом сміття»<sup>30</sup>. «Садовий і його чиновники знову „відхрестилися” від незаконного вивозу сміття»<sup>31</sup>. Однак у їх характеристикі трапляються й оригінальні авторські епітети, зокрема оксюморон, який є засобом демонстрації саркастичного ставлення до екологічної ситуації, що склалася: «А вже потім у Мукачевому здивовані долиняни фотографують і постять у мережах мальовничі відходи»<sup>32</sup>. Створенню подібної експресивності слугує й епітет невичерпний у такій антитезі: «Вирубають ліс у Карпатах, вичерпають корисні копалини, але сміття по Дністрі – невичерпне»<sup>33</sup>.

Для того, щоб продемонструвати масштабність проблеми й сформувати її адекватне розуміння в кожного громадянина, журналісти послуговуються під час опису різноманітних видів забруднення метафорами, які покликані підсилити фактаж образністю. При цьому типовою лексемою для творення такої метафори є слово гора,

<sup>20</sup> [http://24tv.ua/ukrayina\\_seryozno\\_zbilshila\\_kilkist\\_vikidiv\\_shkidlivih\\_rechovin\\_n799848](http://24tv.ua/ukrayina_seryozno_zbilshila_kilkist_vikidiv_shkidlivih_rechovin_n799848). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>21</sup> <https://ecology.unian.ua/naturalresources/1844881-ekologi-u-prifrontoviy-kostyantynivtsi-nazriavae-katastrofa-cherez-zabrudnennya-rtuttyu.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>22</sup> <https://ecology.unian.ua/1817977-v-oon-zasterigayut-schodo-mojlivoji-himichnoji-zagrozi-cherez-boji-na-donbasi.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>23</sup> <https://tsn.ua/ukrayina/v-ukrayini-na-80-zabrudnyuyut-atmosferne-povitrya-tec-minekologiyi-903920.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>24</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_48.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_48.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>25</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/05/blog-post\\_83.html](http://econews.bei.org.ua/2017/05/blog-post_83.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>26</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/02/blog-post\\_98.html](http://econews.bei.org.ua/2017/02/blog-post_98.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>27</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_73.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_73.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>28</sup> [http://24tv.ua/u\\_blizhnih\\_do\\_lvova\\_rayonah\\_mnozhasya\\_stihiyni\\_zvalishha\\_n775474](http://24tv.ua/u_blizhnih_do_lvova_rayonah_mnozhasya_stihiyni_zvalishha_n775474). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>29</sup> <http://econews.bei.org.ua/2017/01/270.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>30</sup> <http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>31</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post\\_97.html](http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post_97.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>32</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post\\_46.html](http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post_46.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>33</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_35.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_35.html). – Цитовано 12.05.2017.

у якому актуалізується переносне значення «велика кількість чого-небудь складеного в купу; багато чогось»<sup>34</sup>: «Береги закарпатських річок покрили гори сміття»<sup>35</sup>. «Ситуація ж у самому місті критична – сміттеві гори ростуть, тижнями його ніхто не вивозить»<sup>36</sup>. «Вчоргове гору непотребу висипали на околицях Смотрича»<sup>37</sup>.

Іншою плідною лексеєю для творення «сміттевої» метафорики є дієслово *тонуть*, у якому актуалізується переносне значення «бути серед великої кількості чого-небудь, бути прикритим або укритим чимсь»<sup>38</sup>, та похідні від нього: «Львів потопає у смітті майже рік»<sup>39</sup>. «Карпати потопають у смітті: опублікували шокуючі кадри»<sup>40</sup>, «Чому Дністер тоне у смітті: руйнуємо міфи про шкідливих туристів»<sup>41</sup>, «Мовляв, ситуація на полігоні критична – у разі бездіяльності Шацьк „втонє” у смітті»<sup>42</sup>, «Столиця ризикує потонути у смітті»<sup>43</sup>. «Київ потопатиме у смогу ще три дні»<sup>44</sup>. Подібну образність створює й рідше вживана в такому контексті метафора поглинати: «Сміття, що поглинає Дніпро, – як з ним боротися?»<sup>45</sup> Загалом журналісти створюють образ своєрідної сміттевої ріки, яка затоплює Україну. Ця експресивність посилюється парадоксальністю в тих повідомленнях, де сміття «затоплює» дві великі ріки нашої держави – Дніпро та Дністер, які є не просто водними об'єктами, а національними символами.

Окрім того, метафори, через які відбувається лексико-семантична реалізація субконцепту ЗАБРУДНЕННЯ, обігрують пов'язані з ним негативні характеристики, зокрема здатність сміття бруднити, отруювати повітря, заважати нормальній життєдіяльності, надаючи їм переносного, образного значення: «Брудна проблема. Велика подорож львівського сміття по Україні»<sup>46</sup>, «Купи мертвих свиней та коней розкладаються просто неба, отруюючи навколишнє середовище та життя місцевих жителів»<sup>47</sup>. «Закарпаття задихається. Чому потрібен контроль над ввезенням старих автомобілів»<sup>48</sup>. «Сміттевий колапс у Львові може повторитися»<sup>49</sup>. «Агонія великої

<sup>34</sup> <http://sum.in.ua/s/ghora>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>35</sup> <https://ecology.unian.ua/trash/1875829-beregi-zakarpatskih-richok-pokrili-gori-smittya-video>. html. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>36</sup> [http://24tv.ua/u\\_blizhnih\\_do\\_lvova\\_rayonah\\_mnozhasya\\_stihiyni\\_zvalishha\\_n775474](http://24tv.ua/u_blizhnih_do_lvova_rayonah_mnozhasya_stihiyni_zvalishha_n775474). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>37</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post\\_11.html](http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post_11.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>38</sup> <http://sum.in.ua/s/tonuty>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>39</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post\\_47.html](http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post_47.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>40</sup> [http://24tv.ua/karpati\\_potopayut\\_u\\_smitti\\_opublikovali\\_shokuyuchi\\_kadri\\_n800102](http://24tv.ua/karpati_potopayut_u_smitti_opublikovali_shokuyuchi_kadri_n800102). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>41</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_35.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_35.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>42</sup> <http://econews.bei.org.ua/2017/03/2.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>43</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post\\_9.html](http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post_9.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>44</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_64.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_64.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>45</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post\\_56.html](http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post_56.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>46</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_40.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_40.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>47</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post\\_26.html](http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post_26.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>48</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_90.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_90.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>49</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_316.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_316.html). – Цитовано 12.05.2017.

ріки. *Масштаби знищення і забруднення водойм на Прикарпатті дорівнюють екологічній катастрофі»<sup>50</sup>.*

Найбільшою з проблем, пов'язаних із забрудненням, в Україні з 2016 року стала «сміттева» криза у Львові після закриття Грибовицького сміттєзвалища. Оскільки внаслідок цього в багатьох областях України було зареєстровано несанкціоноване скидання львівських побутових і промислових відходів, інтернет-видання відреагували на це досить активно в загальній сатиричній тональності, використовуючи для її увиразнення різноманітні метафори, покликані підкреслити активність і незаконність поширення львівського сміття Україною та зволікання політиків із розв'язанням проблеми: «Сміття-фенікс. *Як позбутися екологічної зарази назавжди»<sup>51</sup>. «Нова сміттева „диверсія” львів'ян на Тернопіллі»<sup>52</sup>. «У „бурштиновому районі” „запахло” львівським сміттям»<sup>53</sup>. «Сміття зі Львова продовжує „мандрувати”»<sup>54</sup>. «...тепер сміття зі столиці Галичини „гуляє” чи не усією Україною»<sup>55</sup>.*

Для того, щоб показати глобальність проблеми, один з авторів вдається навіть до перифразу, порівнюючи українські сміттєзвалища з величезним спрутом: «Сміттєзвалища України займають наразі 7 % її території. <...> Весь цей смердючий спрут охоплює площу, *співставну з розмірами невеликої країни, наприклад Данії, й продовжує простягати шупальця на ще не загиблені землі»<sup>56</sup>. Водночас журналісти часто підкреслюють і те, що через відсутність раціональної переробки українське сміття стає не тільки всеохопним, але й довговічним, іронічно порівнюючи його з пам'ятками трипільської культури: «Пластикові сміття на Дністрі – це як трипільські глечики, *наш месидж для майбутніх поколінь»<sup>57</sup>.**

Другим домінантним субконцептом у розглянутих текстах постає ВИРУБКА ЛІСІВ, проте він дістає значно менш виразну реалізацію. Досить яскраво цей субконцепт вербалізується через новотвір безліс, побудований за аналогією до скороченої назви безвізового режиму – «безвіз»: «Україна, яка хворіє на „безліс”: *вирубки, пожежі і корупція. <...> Як хочуть „безліс” лікувати»<sup>58</sup>. У наведеному фрагменті через метафору відбувається актуалізація концептів ХВОРОБА й ЛІКУВАННЯ, які допомагають асоціювати у свідомості читача нищення лісів із захворюванням, яке потребує лікування. Також у метафоричній формі журналісти подають своє бачення причини цієї екологічної проблеми – отримання прибутку: «Грошове дерево: *як на Миколаївщині нелегальна вирубка дерев стала прибутковим бізнесом»<sup>59</sup>.**

<sup>50</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post\\_85.html](http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post_85.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>51</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post\\_7.html](http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post_7.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>52</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_26.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_26.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>53</sup> <https://ecology.unian.ua/trash/1900444-u-burshtinovomu-rayoni-zapahlo-lvivskim-smittyam-foto.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>54</sup> <https://ecology.unian.ua/trash/1900444-u-burshtinovomu-rayoni-zapahlo-lvivskim-smittyam-foto.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>55</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post\\_23.html](http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post_23.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>56</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post\\_672.html](http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post_672.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>57</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_35.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_35.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>58</sup> [http://24tv.ua/ukrayina\\_yaka\\_hvoriye\\_na\\_bezlis\\_virubki\\_pozhezhi\\_i\\_koruptsiya\\_n811351](http://24tv.ua/ukrayina_yaka_hvoriye_na_bezlis_virubki_pozhezhi_i_koruptsiya_n811351). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>59</sup> [http://24tv.ua/groshove\\_derevo\\_yak\\_na\\_mikolayivshhini\\_nelegalna\\_virubka\\_derev\\_stala\\_mashtabnim\\_biznesom\\_n775055](http://24tv.ua/groshove_derevo_yak_na_mikolayivshhini_nelegalna_virubka_derev_stala_mashtabnim_biznesom_n775055). – Цитовано 12.05.2017.

Епітети, які належать до номінативного поля субконцепту ВИРУБКА ЛІСІВ, як і у випадку із ЗАБРУДНЕННЯМ, покликані наголосити на незаконності й катастрофічних наслідках цього процесу: «Хто винен у жалюгідному стані українського лісового господарства – питання важливе, але проблеми не вирішити»<sup>60</sup>. «Поки політики сперечаються, чи дозволяти з України експорт лісу-кругляка, на Миколаївщині місцеві ділки з лісом вже розібралися. Там процвітає масова варварська вирубка дерева. Темпи знищення дерев у місті стали просто катастрофічними»<sup>61</sup>. Потужніший образ створює в цьому ракурсі епітет у назві однієї зі статей на цю тему – «Безславні вирубки»<sup>62</sup>, у якій перефразовано назву фільму К. Тарантіно «Безславні виродки» й таким чином, імовірно, зроблено натяк на те, ким автор вважає нищителів українського лісу.

Об'єктами зазначеного негативного екологічного впливу в картині світу сучасних українських інтернет-видань постають ґрунти, повітря, водойми, почасти акваторія України. Як способи його усунення відзначені в полі субконцепту ЗАБРУДНЕННЯ сортування, утилізація / переробка, знищення, розчищення, екологічна освіта, штрафи, звернення до поліції, а в полі субконцепту ВИРУБКА ЛІСІВ – звернення до поліції / влади, *громадський* моніторинг наприклад: «Розчищати це звалище активісти почали самотужки»<sup>63</sup>. «Учні Огіївського НВК на Сахновщині не тільки взялися за прибирання рідного села, а вже почали сортувати сміття»<sup>64</sup>. «Вивезення їх [відходів] для подальшої утилізації, переробка та знищення не проводилися»<sup>65</sup>. «Екологічна освіта – важливий елемент вирішення проблеми зі сміттям»<sup>66</sup>. «Еко-активісти „Лісової варти”, організації „Стор лісоцид” та волонтери вирушили у рейд Завадівським заказником на Львівщині»<sup>67</sup>. При цьому подані елементи в представленні журналістів позбавлені образності та оцінної лексики.

Іншу ситуацію можемо спостерігати, коли йдеться про локуси, у межах яких оприявнюються екологічні проблеми. Журналісти згадують у такому контексті як Україну загалом, так і окремі її регіони. При цьому в розглянутих повідомленнях найчастішими є згадки про Львів у зв'язку з проблемою сміття: «Львівщина (Грибовицьке сміттєзвалище) є однією з основних екологічних проблем не тільки Львівської області, а й всієї України»<sup>68</sup>. Ця проблема охоплює також Тернопільщину, Рівненщину, Сумщину, Полтавщину, Запоріжжя, Житомирщину, Хмельниччину, Дніпровщину,

<sup>60</sup> [http://24tv.ua/ukrayina\\_yaka\\_hvoriye\\_na\\_bezlis\\_virubki\\_pozhezhi\\_i\\_koruptsiya\\_n811351](http://24tv.ua/ukrayina_yaka_hvoriye_na_bezlis_virubki_pozhezhi_i_koruptsiya_n811351). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>61</sup> [http://24tv.ua/groshove\\_derevo\\_yak\\_na\\_mikolayivshhini\\_nelegalna\\_virubka\\_derev\\_stala\\_mas-shtabnim\\_biznesom\\_n775055](http://24tv.ua/groshove_derevo_yak_na_mikolayivshhini_nelegalna_virubka_derev_stala_mas-shtabnim_biznesom_n775055). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>62</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_82.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_82.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>63</sup> [http://24tv.ua/odeski\\_aktivisti\\_viyavili\\_nebezpechne\\_smittyezvalishhe\\_yake\\_zagrozhuje\\_vsomu\\_mistu\\_n796707](http://24tv.ua/odeski_aktivisti_viyavili_nebezpechne_smittyezvalishhe_yake_zagrozhuje_vsomu_mistu_n796707). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>64</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post\\_17.html](http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post_17.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>65</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/02/blog-post\\_74.html](http://econews.bei.org.ua/2017/02/blog-post_74.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>66</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post\\_46.html](http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post_46.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>67</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/02/blog-post\\_15.html](http://econews.bei.org.ua/2017/02/blog-post_15.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>68</sup> <http://azov.press/ukr/gribovic-ke-smitt-zvalische-ekologichna-problema-l-vivschini>. – Цитовано 12.05.2017.

Вінниччину Волинь як регіони несанкціонованого вивозу львівського сміття; Дніпро, Дністер і Придністров'я, Київ, Донбас, Крим (Сімферополь), Азовське море. У зв'язку з проблемою знищення лісів згадані Миколаївська й Дніпровська області та Карпати.

Цікавим у сучасних публіцистичних текстах є те, що позитивну оцінку на протиположності названим регіонам дістає Чорнобиль, який досі незмінно поставав у мас-медійній картині світу символом масштабної екологічної катастрофи: «Зона відчуження є практично безпечною для навколишнього населення»<sup>69</sup>. «Українські науковці стверджують, що у Чорнобильській зоні відновлюється дика природа»<sup>70</sup>.

З метою створення в рамках концепту ЕКОЛОГІЧНА ПРОБЛЕМА відповідної образності для негативної характеристики поданих локусів деякі журналісти використовують вторинну номінацію. Так, у кількох матеріалах, у яких реалізується субконцепт ЗАБРУДНЕННЯ, Україна представлена як держава / країна сміття або потенційний великий смітник: «Держава сміття. Україна нині де-факто – країна сміття»<sup>71</sup>. «Так чи інакше, ми повинні боротися і відстоювати свої права, допоки ті, хто зверху, не перетворили Україну у великий смітник»<sup>72</sup>.

Разом із тим вторинна номінація може містити й позитивну оцінку, яка, однак, найчастіше стосується минулого або бажаного майбутнього названої місцевості. Таким чином журналісти часто намагаються продемонструвати контраст між колишнім / жаданим іміджем і сучасними реаліями, щоб підсилити негативну характеристику останніх: «Все більше про це замислюються і на Закарпатті. Регіон, по-перше, густонаселений, а по-друге, і це важливо, претендує називатися українською Меккою відпочинку, зі своїми горами, мінеральними водами і термальними джерелами. Тож таке недоречно тут це всюдище сміття!»<sup>73</sup> «Азовське море – це світова рибна перлина, яка ще недавно перевершувала в 6,5 рази по рибопродуктивності Каспійське море. На сьогодні українські екологи переконують, що ресурси Азовського моря практично знищені»<sup>74</sup>.

Іншим способом вираження тих екологічних проблем, з якими зіткнулася Україна, у багатьох матеріалах інтернет-видань є протиставлення їм позитивного досвіду країн Європи, наприклад: «Усе це разом дає змогу Швеції бути однією з найбільш екологічних країн світу, адже тут практично немає сміттєзвалищ»<sup>75</sup>. «У Європі чітко розуміють, що саме збереження екології є пріоритетним питанням. <...> Там також живають багато заходів щодо екологічної безпеки транспорту»<sup>76</sup>. «За офіційними

<sup>69</sup> <https://ecology.unian.ua/naturalresources/1892154-zona-vidchujennya-e-praktichno-bezpech-noyudlya-navkolishnogo-naselennya-eks-direktor-chaes.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>70</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post\\_92.html](http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post_92.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>71</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post\\_60.html](http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post_60.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>72</sup> <http://azov.press/ukr/gribovic-ke-smitt-zvalische---ekologichna-problema-l-ivschini>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>73</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post\\_46.html](http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post_46.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>74</sup> <https://ecology.unian.ua/naturalresources/1717347-ekologi-neobhidno-minimum-na-5-rokiv-zaboroniti-promisel-v-azovskomu-mori.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>75</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post\\_23.html](http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post_23.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>76</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_90.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_90.html). – Цитовано 12.05.2017.

даними в Україні близько 17 % території займають ліси – це один із найнижчих показників у Європі. До прикладу, у Швеції ліси займають 60 %, у Франції – 27,6 %»<sup>77</sup>. **Таке протиставлення може набувати й виразно саркастичного звучання:** «Чим би ще уславилася Україна, як не поганим запахом, який долинув і до Європи? Також у статті є безліч фотографій величезних смітєвих гір Львова – тепер, безперечно, туристичний потік до України зросте в рази, а разом із ним прийдуть до нас і добрі „туристичні“ гроші»<sup>78</sup>.

Ще однією невід’ємною складовою структури концепту ЕКОЛОГІЧНА ПРОБЛЕМА, який в інтерпретації сучасних журналістів дістає виразно оцінне звучання, є суб’єкти впливу. У проаналізованих текстах вони чітко диференційовані за принципом «герой – антигерой», дістаючи відповідно позитивну й негативну характеристику. Героями стають небайдужі громадяни, *волонтери* та активісти, а протиставлені їм з одного боку безгосподарні українці («свинолюди»<sup>79</sup>), нечесні підприємці та чиновники, терористи на Донбасі, *окупаційна влада Криму*, дії яких і є причиною екологічних проблем, а з другого, – держава й місцева влада, які зображені в проаналізованих текстах переважно пасивними або нездатними подолати наявні труднощі. Увиразнення цієї антитези відбувається через залучення епітетів та метафор, які сприяють створенню експресивності й образності: «Небайдужі кияни самостійно намагаються впливати на ситуацію, проте не знаходять підтримки в органів місцевого самоврядування та держави»<sup>80</sup>. «Активісти не раз публікували фотографії стихійних звалищ біля населених пунктів, звинувачуючи в їх появі саме львівську владу»<sup>81</sup>. «Нагадаємо, в Україні накопичено понад 12 млн тонн небезпечних відходів. Разом з тим, три роки влада не виділяла кошти на їх утилізацію»<sup>82</sup>. «Тож поки чиновники думають, як їм вирішити екологічну проблему, місцеві жителі, *яким уже увірвався терпець, заблокували дорогу, якою вантажівки возять на костомелку трупи тварин*. Активісти вимагають повного закриття підприємства та утилізації тих відходів, які накопичилися на його території за останні роки»<sup>83</sup>. «Селяни придністровських сіл як викидали його [сміття], так будуть викидати все більше. Того що так було завжди»<sup>84</sup>. «Афера по-севєродонецьки, або 35 мільйонів в сміття. Як місцеві чиновники „творчо“ освоюють бюджетні кошти»<sup>85</sup>. «Еко-активісти „Лісової варти“, організації „Stop лісоцид“ та волонтери вирушили у рейд Завадівським заказником на Львівщині»<sup>86</sup>. «Роботу мерії Львова щодо утилізації сміття визнали незадовільною»<sup>87</sup>. «Екологи

<sup>77</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_82.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_82.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>78</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post\\_47.html](http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post_47.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>79</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post\\_7.html](http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post_7.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>80</sup> <https://tsn.ua/kyiv/na-teritoriyi-stolichnogo-zavodu-radikal-dosi-zberigayutsya-nebezpechni-dlya-zhittya-himichni-vidhodi-aktivist-899252.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>81</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_40.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_40.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>82</sup> <http://econews.bei.org.ua/2017/01/270.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>83</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post\\_26.html](http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post_26.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>84</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_35.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_35.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>85</sup> <http://econews.bei.org.ua/2017/02/35.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>86</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/02/blog-post\\_15.html](http://econews.bei.org.ua/2017/02/blog-post_15.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>87</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post\\_18.html](http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post_18.html). – Цитовано 12.05.2017.



вимагають жорсткого покарання для „чорних” дроворубів, що орудують в багатовікових лісах Карпат»<sup>88</sup>.

Прикметним щодо характеристики суб'єктів впливу є також те, що в інтернет-виданнях часто наявний заклик до реципієнтів ставати активістами й брати на себе відповідальність за розв'язання екологічних проблем: «Проте ми повинні розуміти, що стан навколишнього середовища України залежить тільки від нас. Якщо ми візьmemo ініціативу в свої руки і не дозволимо владі забути про те, що ми прагнемо жити в екологічно чистій, не забрудненій країні, не виникатиме таких глобальних проблем, які спіткали нас зараз»<sup>89</sup>.

У викладі матеріалу екологічної тематики журналісти також доволі часто послуговуються оцінною лексикою, яка може мати й розмовний характер. Це підштовхує читача до формування певної, потрібної авторові статті точки зору на розглянуту проблему. Такі загальні оцінні лексеми, а також звернення до народної фразеології органічно й послідовно доповнюють окреслений образний план концепту ЕКОЛОГІЧНА ПРОБЛЕМА: «На жаль, в сучасній Україні, ідеї переходу до стійкого екологічно безпечного розвитку ще досі не стали загальнодержавним пріоритетом»<sup>90</sup>. «Тож з настанням весни ситуація з довкіллям навколо міст та сіл Львівщини неприємно здивує. Тисячі тонн сміття на стихійних звалищах нікуди не дінеться»<sup>91</sup>. «Залишається сподіватися лише на мудрість керівництва області та Тернополя»<sup>92</sup>. «А тепер щодо ідеї А. Садового про „головний смітник” в Чорнобилі. Це, толеранто кажучи, дурниця!»<sup>93</sup> «Відсутність громадського моніторингу – це одна з головних проблем. Лісове агентство піариться на тому, що воно нібито відкрите для громадськості, але це брехня»<sup>94</sup>. «Втім, можна припустити, що інвестори, які навіть були готові вкласти гроші у будівництво заводів з переробки сміття, відмовлялися від цього, стикаючись з бажанням наших чиновників мати з усього навар»<sup>95</sup>. «Поки місцева, обласна та київська влада продовжують кидати один в одного камені так, що осколки летять навіть у Польщу. Після ударів по іміджу Львова ставки підвищуються до іміджу України»<sup>96</sup>.

Усе відзначене вище дозволяє нам зробити висновок, що концепт ЕКОЛОГІЧНА ПРОБЛЕМА справді віднаходить багатогранну реалізацію в мовній картині світу

<sup>88</sup> <https://ecology.unian.ua/1726391-ekologi-vimagayut-jorstkogo-pokarannya-dlya-chornih-drovorubiv-scho-oruduyut-v-bagatovikovih-lisah-karpat.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>89</sup> <http://azov.press/ukr/gribovic-ke-smitt-zvalische---ekologichna-problema-l-ivvshini>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>90</sup> Там же,

<sup>91</sup> [http://24tv.ua/u\\_blizhnih\\_do\\_lvova\\_rayonah\\_mnozhasya\\_stihiyni\\_zvalishha\\_n775474](http://24tv.ua/u_blizhnih_do_lvova_rayonah_mnozhasya_stihiyni_zvalishha_n775474). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>92</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_26.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_26.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>93</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post\\_60.html](http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post_60.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>94</sup> <https://ecology.unian.ua/naturalresources/1723841-predstavnik-vsesvitnogo-fondu-dikoji-prirodi-wwf-v-ukrajini-andriy-pliga-mayje-kojna-ofitsiyina-rubka-lisu-naspravdi-porushue-zakon.html>. – Цитовано 12.05.2017.

<sup>95</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post\\_23.html](http://econews.bei.org.ua/2017/04/blog-post_23.html). – Цитовано 12.05.2017.

<sup>96</sup> [http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post\\_40.html](http://econews.bei.org.ua/2017/01/blog-post_40.html). – Цитовано 12.05.2017.

сучасних українських інтернет-видань. Журналісти, намагаючись увиразнити фактичний матеріал за допомогою образності, створити оригінальний текст, а також запропонувати реципієнтові певні оцінні орієнтири, збагачують номінативне поле цього концепту епітетами, метафорами, фразеологізмами й неологізмами, частина з яких стає елементами мовної гри з читачем, а також розмовною, оцінною лексикою широкого спектру емоційно-експресивного забарвлення.

## БІБЛІОГРАФІЯ

1. Бохан А. В., Науковий концепт екологічної безпеки в міжнародних економічних відносинах, [в:] Актуальні проблеми економіки, 2014, № 12, с. 78–83, [http://nbuv.gov.ua/UJRN/are\\_2014\\_12\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/are_2014_12_11). – Цитовано 12.05.2017.
2. Іващенко В. Л., Концептуальна репрезентація фрагментів знання в науково-мистецькій картині світу (на матеріалі української мистецтвознавчої термінології), [монографія], Видавничий дім Дмитра Бураго, Київ, 2006, 328 с.
3. Карасик В. И. Языковой круг: личность, концепты, дискурс, Перемена, Волгоград, 2002, 477 с.
4. Маслова В. А., Введение в когнитивную лингвистику, учебное пособие, Флинта, Наука, Москва, 2006, 296 с.
5. Пономарів О. Д. Стилїстика сучасної української мови, [підручник], Навчальна книга – Богдан, Тернопіль, 2000, 248 с.
6. Попова З. Д., Стернин И. А., Когнитивная лингвистика, АСТ, Восток – Запад, Москва, 2007, 314 с.
7. Скаб М., Закономірності концептуалізації та мовної категоризації сакральної сфери, монографія, Рута, Чернівці, 2008, 560 с.
8. Солганик Г. Я., Выразительные ресурсы лексики публицистики, [в:] Поэтика публицистики, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, под ред. Г. Я. Солганика, сост. К. М. Накорякова, Москва, 1990, с. 10–20.
9. <http://24tv.ua/>.
10. <http://azov.press>.
11. <https://ecology.unian.ua>.
12. [http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post\\_26.html](http://econews.bei.org.ua/2017/03/blog-post_26.html).
13. <http://sum.in.ua/>.
14. <https://tsn.ua/ukrayina>.

**Sergey VAVRENYUK**

National University of Civil Protection of Ukraine

## **SPECTRUM OF PROBLEMS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION ON ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE STATE**

**ABSTRACT** The article analyzes the range of tasks of state administration to ensure environmental safety in the state. Undoubtedly, the decisive role in the development of the society of the future and the harmonization of relations between man and nature belongs to the modern youth, which will support the ecological environment and form the further bases of state ecological security.

**Keywords:** ecological environment, ecological safety, public administration

**АБСТРАКЦІЯ** В статті проаналізовано спектр завдань державного управління щодо забезпечення екологічної безпеки в державі. Безперечно, вирішальна роль у розвитку суспільства майбутнього й гармонізації відносин між людиною і природою належить сучасній молоді, яка буде забезпечувати підтримку екологічного середовища та формувати подальші засади державної екологічної безпеки..

**Ключові слова:** екологічне середовище, екологічна безпека, державне управління

### **ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ**

Діяльність органів державного управління, що спрямовується на забезпечення екологічної безпеки, повинна мати достатньо чітке визначення у вигляді цілісної сукупності усіх характеристик умов для безпечного життя людини. Ці характеристики об'єднуються поняттям «спектр». У перекладі з латинської «spectrum» – бачення, те, що доступне баченню. Загальноприйнятий зміст терміну «спектр» – сукупність усіх значень якої-небудь величини, яка характеризує систему або процес].

Саме такий підхід дає можливість говорити про спектр завдань діяльності, що має на меті досягнення екологічно безпечних умов для мешканців країни, усіх громадян держави Україна. А враховуючи різноплановість завдань, а саме – від оцінки стану навколишнього середовища, до впровадження програм транскордонного

співробітництва з питань екології такий спектр завдань може мати ознаки дискретності. Разом з тим, визначення меж спектру – досить складне завдання, яке можна вирішувати стосовно трьох основних груп завдань. Перша група – виокремлення екологічної складової в показниках стану здоров'я з урахуванням специфічних умов життєдіяльності людей окремих регіонів. Друга – участь громадськості в реалізації регіональної екологічної політики. Третя – *розвиток інформаційного базису регіональної екологічної політики.*

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У науковій літературі розуміння функціонального взаємозв'язку стану здоров'я населення й показників забруднення навколишнього середовища є загальноприйнятим. Так, у дослідженні Ю. Вороненка, Є. Гончарука, встановлено, що неінфекційна захворюваність населення залежить від способу життя на 49-53 %, генетичних факторів – на 18-22 %, впливу навколишнього середовища – на 18-20 % і низької якості медичного обслуговування – на 8-10 %<sup>1</sup>.

Разом з тим, деякі дослідники вважають, що за умов прогресуючого погіршення екологічної обстановки в різних країнах частка захворювань пов'язаних із впливом навколишнього середовища, може бути значно більшою. Так, в окремих регіонах України вона коливається від 40 до 60 відсотків.

Виокремлення екологічної складової в показниках стану здоров'я в розрізі окремих регіонів потребує розробки правового інструментарію, а також створення банку даних по фактично й експериментально встановлених взаємозв'язках стану здоров'я й впливів факторів навколишнього середовища.

У випадку, коли у контексті системних властивостей природного середовища оцінюється рівень відхилення стану природних комплексів від норми, говорять про оцінку екологічної ситуації на певній території. Як правило, рівень відхилення інтегрального стану природних комплексів добре корелює з відхиленням від норми окремих санітарно-гігієнічних показників – рівня шуму, забруднення повітря тощо. Не зважаючи на відмінності цих підходів, суб'єктом оцінки, центральною її ланкою майже завжди виступає людина, інтегрована у соціуми різного рангу – від локальних до регіонального.

Існуюча система обліку й оцінки впливу факторів навколишнього середовища на здоров'я населення, у цілому, має статистичний характер, тобто виводяться усереднені для окремих адміністративних одиниць (населених пунктів) і значних відрізків часу показники екологічного стану природних середовищ із середньостатистичною захворюваністю й смертністю. У цьому випадку оцінка виробляється після того, як смерть або захворювання відбулися, і дані статистично узагальнені.

У розвинутих країнах, сьогодні здійснюється перехід до концепції «оцінки ризику» впливу навколишнього середовища на стан здоров'я людини. У Росії в 1997 р. основні елементи методології оцінки ризику офіційно уведено в систему управління якістю навколишнього середовища й охорони здоров'я людини.

<sup>1</sup> І. Є. Булах и др., Система управління якістю медичної освіти в Україні // ІС Булах, ВФ Волосовець, ЮВ Вороненко: монографія–Дніпропетровськ: АРТ-РПЕС. – 2003.

Необхідність оцінки ризику при вивченні складних відносин здоров'я людини й навколишнього середовища диктується одним з найважливіших принципів ефективного функціонування будь-якої системи управління: перш, ніж розробляти стратегію дій, необхідно точно встановити, які проблеми повинні бути вирішені, а також ступінь невідкладності рішення кожної з них, з метою якнайкращого використання для їхнього рішення наявних ресурсів.

Оцінка здійснюється відповідно до визнаної у світі методології, що передбачає виконання наступних етапів досліджень:

- а) ідентифікація небезпеки (шкідливості): які фактори, на яких рівнях і шляхах впливу, з яких середовищ можуть викликати несприятливі наслідки для здоров'я, наскільки правдоподібний і підтверджений зв'язок між фактором і захворюванням;
- б) оцінка експозиції, тобто характеристика джерел забруднення, маршрутів руху забруднюючих речовин від джерела до людини, шляхи й точки впливу, рівні експозиції тощо;
- в) установлення залежності «доза-відповідь»: виявлення зв'язку між станом здоров'я й рівнем експозиції;
- г) характеристика ризику: аналіз всіх отриманих даних, розрахунків ризиків для популяції і її окремих підгруп, порівняння ризиків із припустимими рівнями, порівняльна оцінка й ранжирування різних ризиків за їх медико-біологічною і соціальною значимістю.

Саме на останньому етапі встановлюються пріоритети й ті ризики, які повинні бути попереджені або знижені до прийняттого.

Після завершення оцінки ризику всі отримані дані й рекомендації передаються органам, відповідальним за управління ризиками, які з урахуванням економічних, політичних, соціальних й інших мотивів розробляють методи запобігання або зниження ризику, установлюють у разі необхідності динамічний контроль над рівнями ризиків, експозицій і станом здоров'я населення.

Сучасне соціально-економічне становище в країні спричинило не тільки погіршення умов життя багатьох категорій населення, збільшення числа й посилення рівня психологічних стресів, породжуваних непевністю в завтрашньому дні, але й стало потенційною причиною негативного впливу на навколишнє середовище й здоров'я населення.

Додатковими ускладнюючими факторами, що формувалися за багато попередніх років, є проблеми невідповідності вимогам часу рівня санітарного благоустрою, соціальної інфраструктури міст і сільських населених пунктів.

Незважаючи на прийняті законодавчі акти й державні програми, спрямовані на поліпшення санітарно-епідемічного стану населення, правова й економічна база для вирішення питань поліпшення середовища перебування людини, профілактики захворюваності населення залишається ще недостатньою.

Аналіз санітарно-епідеміологічної ситуації, демографічних показників і стану здоров'я населення в Україні показує, що потрібне втручання в усі сфери життєдіяльності суспільства як на державному, так і на регіональному рівнях. Подальше збереження існуючих тенденцій може привести до виникнення в окремих регіонах та у цілому

в Україні надзвичайних ситуацій техногенно-екологічного й медико-демографічного характеру.

У відповідності з Національним планом дій у загальних питаннях, регіональні програми з питань гігієни навколишнього середовища мають урахувати специфічні особливості регіону. Ґрунтуючись на прийнятій у міжнародній практиці концепції ризику, оцінка ступеня несприятливого впливу факторів навколишнього середовища на здоров'я враховує наявність джерел екологічної небезпеки, поширеність і виразність шкідливого впливу, ступінь несприятливого впливу на здоров'я за епідеміологічними, токсикологічними і гігієнічними даними<sup>2</sup>. З огляду на сформовану систему нормативно-правового регулювання, організаційно-технічні можливості фінансування медико-екологічних програм, пріоритетами в області управління в сфері гігієни навколишнього слід вважати:

- 1) створення інтегрованої системи збору й аналізу медико-екологічної інформації на підставі вже існуючої мережі моніторингу;
- 2) виділення на основі використання цієї системи найбільш неблагополучних у медико-екологічному відношенні територій і впровадження там першочергових конкретних заходів з попередження й зменшення екологічного ризику для здоров'я;
- 3) прогнозування ступеня ризику й розрахунок збитку для здоров'я населення та навколишнього середовища при розробці місцевих і регіональних програм і планів розвитку;
- 4) використання сучасних методик для розрахунку збитку навколишньому середовищу й здоров'ю населення й застосування економічних механізмів з метою зниження до безпечного рівня впливу господарської діяльності;
- 5) системний аналіз і оптимізація витрат, які вже здійснюються в рамках діючих затверджених програм і планів у сфері охорони навколишнього природного середовища й охорони здоров'я, з метою запобігання дублювання, й інтеграція їх в окремих статтях бюджетів різного рівня;
- 6) залучення позабюджетних, включаючи міжнародні, фінансових ресурсів для виконання заходів в області гігієни навколишнього середовища;
- 7) пропаганда здорового способу життя, навчання й об'єктивне інформування широких верств населення про причини й фактори, що впливають на стан здоров'я й навколишнього середовища й шляхи запобігання шкідливого впливу;
- 8) інтеграція зусиль різних секторів суспільства – органів державної влади, підприємств, наукових і неурядових організацій.

На підставі аналізу розташування джерел екологічної небезпеки, поширеності й виразності несприятливого впливу екологічних факторів на здоров'я за епідеміологічними, токсикологічними й гігієнічними даними, пріоритетними для реалізації у рамках програм із гігієни навколишнього середовища можуть бути визначені наступні завдання:

- а) забезпечення безпечного для здоров'я якості атмосферного повітря й питної води (хімічний склад);

<sup>2</sup> А. Качинський, Г. Хміль, *Екологічна безпека України: аналіз, оцінка та державна політика*, – К. НІСД, 1997. – 127 с. (Сер. «Екологічна безпека»; Вип. 3).

- б) рівня шуму;
- в) радіаційного й електромагнітного впливів;
- г) якості ґрунтового покриву;
- г) продуктів харчування;
- д) житлового середовища;
- е) запобігання шкідливого впливу на здоров'я промислових і побутових відходів;
- є) забезпечення професійної безпеки;
- ж) забезпечення санітарно-епідеміологічної безпеки.

Аналіз існуючого стану справ функціонування системи управління природоохороною діяльністю показав, що вона занадто централізована за відомчими ознаками. Це приводить до зниження ефективності системи управління на регіональному рівні й не дає можливості повністю враховувати регіональні інтереси в створенні екологічно безпечного навколишнього середовища. Не випадково, реформування органів управління є одним з найважливіших стратегічних напрямків діяльності Кабінету Міністрів України<sup>3</sup>.

З урахуванням цього, основними завданнями розвитку державної системи управління природоохороною діяльністю на регіональному рівні є:

- а) розвиток і зміцнення організаційної структури й нормативно-правового забезпечення спеціально вповноважених органів державного й регіонального управління в області охорони навколишнього середовища й використання природних ресурсів;
- б) принципова зміна інформаційного базису (системи збору, зберігання, обробки й надання споживачеві екологічної інформації) регіональної екологічної політики як у сфері забезпечення органів управління, так і в області інформаційного забезпечення населення на основі використання сучасних інформаційних технологій;
- в) забезпечення демократизації прийняття важливих для суспільства екологічних рішень на основі більш ефективної участі населення й суспільних екологічних організацій у цих питаннях;
- г) принципове підвищення ефективності екологічної пропаганди й утворення, спрямоване на усвідомлення суспільством і його окремими інститутами екологічних ідеалів і вимог.

Доцільно також зосередити увагу на розвитку інформаційного базису регіональної екологічної політики, який полягає в різкому підвищенні якості, рівня й обсягу інформації, використовуваної органами влади для прийняття управлінських рішень, а також у підвищенні рівня, системності й оперативності інформування населення з питань екології й використання природних ресурсів<sup>4</sup>.

Аналіз структури інформаційно-методичного забезпечення природокористування показує, що екологічний моніторинг – лише один з елементів блоку збору даних

<sup>3</sup> Н.А. Малиш, Макроекономічний механізм формування та реалізації державної екологічної політики України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» // Н.А. Малиш. – Київ, 2011. – 38 с.

<sup>4</sup> А. Б. Качинський, Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення : монографія / А. Б. Качинський. – К., 2001. – 251 с. – (Серія «Екологічна безпека»).

про стан навколишнього середовища й природних ресурсів. На рівні регіону необхідно створювати інтегровану інформаційно-аналітичну інформаційну систему органів управління, що включає:

- а) систему екологічного моніторингу (як відомчого, так і міжвідомчого);
- б) комплекс інформаційних систем кадастрів окремих видів природних ресурсів, що інтегруються в регіональний кадастр природних ресурсів;
- в) систему екологічної безпеки, що дозволяє прогнозувати й попереджати прояв надзвичайних ситуацій техногенно-екологічного характеру.

Інтеграція перерахованих вище типів екологічних інформаційних систем має здійснюватися на основі регіональної геоінформаційної системи, електронних карт різного формату й масштабу, даних дистанційного зондування Землі.

Чинним законодавством України затверджено 7 видів Державних кадастрів – лісових, земельних, водних, містобудівних, мінеральних ресурсів, тваринного світу й об'єктів природно-заповідного фонду. Між ними існують значні відмінності в ступені інформатизації, а також за рівнем організаційно-технічного й нормативно-методичного забезпечення.

Значна частина даних відомчих інформаційних систем також може бути екологічно інтерпретована. За характером збору екологічно значимої інформації виділяються такі види відомчих інформаційних систем:

- а) ресурсно-середовищні (стан, використання різних природно-ресурсних об'єктів та фактори, що впливають на них);
- б) санітарно-гігієнічні (санітарно-епідеміологічна ситуація, особливо небезпечні інфекції як фактори впливу на здоров'я населення);
- в) соціально-економічні, організаційним ядром яких є регіональні підрозділи Держкомстату України (еколого-економічні аспекти використання природних ресурсів і діяльності продуктивних сил).

Виходячи з вищевказаного, основними заходами з розробки інформаційно-методичного базису системи управління екологічною безпекою мають бути:

1. По-перше, створення інформаційно-методичного базису для регіонального кадастру природних ресурсів. З цією метою необхідно :
  - а) розробити й затвердити технічний проект регіонального кадастру природних ресурсів (основний зміст, вартість і етапи створення інформаційної системи);
  - б) затвердити регламент функціонування інформаційної системи регіонального кадастру природних ресурсів;
  - в) створити просторово розподілений банк даних природних ресурсів, що інтегрує відомчі геоінформаційні бази даних на основі єдиної системи кодування, електронних карт і даних дистанційного зондування;
  - г) запустити в експлуатацію інформаційні системи кадастрів окремих видів природних ресурсів (рослинності, тваринного світу, об'єктів природно-заповідного фонду, підземних вод, лікувальних і гідромінеральних ресурсів тощо) як елементів регіонального кадастру природних ресурсів;
  - г) розробити типовий технічний проект кадастру зелених насаджень для населеного пункту (з розробкою програмно-технічного комплексу);



- д) запустити в експлуатацію інформаційні системи кадастру зелених насаджень у населених пунктах.
2. По-друге, підвищити ефективність системи екологічного моніторингу. Для цього необхідно:
- а) організувати міжвідомчий центр регіонального екологічного моніторингу, що інтегрує всі види даних про біологічну розмаїтість і чинників, що впливають на нього, у формі колективних геоінформаційних баз даних;
  - в) розробити й затвердити «Положення про регіональний Літопис природи», що інтегрує всі види спостережень за територіями й об'єктами природно-заповідного фонду;
  - г) створити в регіонах мережі станцій фонового екологічного моніторингу для збирання базової інформаційної основи для інтеграції зі світовими мережами спостереження й обґрунтування регіональних нормативів оцінки стану навколишнього середовища).
3. По-третє, підвищити внутрішньосистемну ефективність і рівень інформаційної взаємодії міністерств і відомств, що здійснюють збір, обробку медико-екологічної інформації й приймають управлінські рішення в області гігієни навколишнього середовища на основі наступних заходів, що не вимагають значних фінансових вкладень. Для цього потрібно:
- а) створити інтегровану базу даних на основі об'єднання інформаційних масивів міністерств і відомств із використанням сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій (відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 391 від 30.03.1998 р. «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу навколишнього середовища»);
  - б) взаємно погодити й оптимізувати конфігурацію й регламент відомчих мереж спостереження в межах адміністративно-територіальних одиниць регіонів;
  - в) організувати оперативний обмін первинною екологічною інформацією міністерств і відомств у випадку виникнення надзвичайних ситуацій техногенно-екологічного характеру;
  - г) узагальнити наявну екологічну інформацію з регіонів у щорічних Республіканських доповідях про стан навколишнього середовища й санітарно-гігієнічну ситуацію;
  - г) організувати інформаційну систему (на рівні лікарських ділянок) діючого медико-екологічного моніторингу Криму в рамках Програми реформування медичної статистики системи охорони здоров'я;
  - д) розробити й упровадити в систему оцінки екологічної ситуації й стану здоров'я методологію критичних навантажень і оцінки ризику;
  - е) створити в регіонах й обладнати лабораторії екологічного біомоніторингу.

У якості одного з центральних завдань також повинно розглядатися забезпечення реальної участі громадськості в реалізації регіональної екологічної політики.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, однією з проблем актуалізації екологічної безпеки – одного з головних завдань державного управління – при спробі пошуку резервів для вдосконалення роботи механізмів останнього стає рівнева диференціація.

## БІБЛІОГРАФІЯ

1. Булах І. Є. и др., Система управління якістю медичної освіти в Україні // ІС Булах, ВФ Воло-совець, ЮВ Вороненко: монографія–Дніпропетровськ: АРТ-РПЕС. – 2003.
2. Качинський А., Хміль Г., *Екологічна безпека України: аналіз, оцінка та державна політика* / – К. : НІСД, 1997. – 127 с. (Сер. «Екологічна безпека»; Вип. 3).
3. Малиш Н.А., Макроекономічний механізм формування та реалізації державної екологічної політики України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» // Н.А. Малиш. – Київ, 2011. – 38 с.
4. Малиш Н.А., Макроекономічний механізм формування та реалізації державної екологічної політики України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» // Н.А. Малиш. – Київ, 2011. – 38 с.

## ZAKOŃCZENIE

Bezpieczeństwo ekologiczne, zwane inaczej bezpieczeństwem środowiskowym, stanowi nowy, znaczący wymiar bezpieczeństwa międzynarodowego i wewnętrznego. Oznacza to, że jest ono dynamicznym procesem podlegającym ewolucji w skali masowej i w wymiarze rzeczowym. Jest to tym bardziej istotne, że wraz z coraz większym zdynamizowaniem stosunków społecznych zmienia się treść pojęcia bezpieczeństwa, jego zakres przestrzenny i przedmiotowy. Dlatego też zagadnienia składające się na treść bezpieczeństwa ekologicznego oraz jego miejsce w procesach współistnienia społeczeństw w warunkach narastania współzależności międzynarodowych obok wciąż istniejących zagrożeń militarnych to również zagrożenia ekonomiczne i kulturowe.

Jako zagrożenie traktuje się sytuację, w której zachodzi możliwość zaistnienia obrażeń człowieka oraz powstania szkód materialnych w środowisku lub ich kombinacji spowodowanych przez czynniki materialne czy ich zespoły: obciążenia, zaburzenia, zniszczenia, zanieczyszczenia i skażenia. Ogólnie rzecz ujmując, zagrożenie dla bezpieczeństwa w sferze ekologicznej stanowią:

- 1) negatywne skutki katastrof ekologicznych wewnątrz kraju i w państwach ościennych;
- 2) rozmieszczenie w kraju obiektów gospodarki stwarzających zagrożenie awariami;
- 3) transport niebezpiecznych środków, materiałów i technologii;
- 4) ujemny wpływ działalności gospodarczej i wojskowej na środowisko naturalne;
- 5) nieefektywne wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz stosowanie ekologicznie szkodliwych technologii.

Źródła zagrożeń bezpieczeństwa ekologicznego (środowiskowego) rozpatruje się w wielu aspektach. Z punktu widzenia podmiotu wyodrębnia się *zagrożenie ekologiczne* – będące skutkiem działań, które przez zmianę naturalnego stosunku człowieka do biocenozy i biotopów mogą doprowadzić populację do unicestwienia. Ich źródłami są głównie:

- 1) załamanie równowagi przyrodniczej jako następstwo nadmiernej eksploatacji zasobów środowiska;
- 2) zanieczyszczenie sfer ziemi i otoczenia przez substancje pochodzenia przemysłowego, transportowego i komunalnego;
- 3) postępująca degradacja ekosystemów wskutek zanieczyszczeń odpadami toksycznymi oraz katastrof ekologicznych.

Ujawnianie się w otoczeniu różnorodnych skutków trwałych uszkodzeń lub zniszczeń środowiska przyrodniczego wpływa negatywnie, bezpośrednio lub pośrednio, na zdrowie, a często i życie populacji. Owe przemiany noszą nazwę *katastrofy ekologicznej* (klęski

*ekologicznej*) i prowadzą do nieuchronnych jakościowych oraz ilościowych przekształceń, bez których ekosystem nie może istnieć.

Przy mówieniu o bezpieczeństwie ekologicznym kluczową sprawą staje się problem wieloaspektowości zagrożeń, jakie mogą pojawić się w środowisku. Sprawia on ogromne trudności w ich typologii i klasyfikacji. Sytuację taką mogą tworzyć wszelkiego rodzaju zanieczyszczenia – produkty działalności gospodarczej powodujące przełamywanie barier odpornościowych ekosystemu wskutek zatruc, skażeń, zniszczeń i porażań organizmów.

Państwo stara się pełnić fundamentalną funkcję wobec swych obywateli, polegającą na tym, że zapewnia podstawowe warunki ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami związanymi z występowaniem klęsk żywiołowych, zdarzeń powodowanych siłami natury i działalnością człowieka.

By to mogło nastąpić, niezbędne jest spełnienie wielu wymagań. Oto najważniejsze:

1. Organizacja i zasady funkcjonowania systemu powinny zapewnić realizację celów i zadań.
2. System buduje się poprzez urzędy, instytucje i jednostki wykonawcze różnego podporządkowania, wykorzystujące swój dotychczasowy dorobek i doświadczenia.
3. Powinien nastąpić czytelny podział zadań pomiędzy podmioty a przedmioty wykonawcze.
4. Kierowanie i koordynowanie funkcjonowaniem systemu realizuje organ odpowiedzialny za diagnozowanie stanu środowiska i poziomu zagrożeń, profilaktykę i likwidację powstałych skutków, a wszelkie poczynania powinny być zgodne z dokonaniami międzynarodowymi.

Istotą istnienia i działania systemu bezpieczeństwa ekologicznego jest tworzenie warunków do zapobiegania lub przeciwdziałania potencjalnym i rzeczywistym sytuacjom powodującym zagrożenia środowiska przyrodniczego (naturalnego) kraju. Jego pierwszoplanowym celem działania, zarówno w wymiarze krajowym, jak i regionalnym, jest obrona i ochrona ludności, dóbr materialnych oraz elementów środowiska przed zagrożeniami rodzajowymi i ich skutkami. Innym celem jest określenie ustaleń o charakterze normatywnym, regulacyjno-prewencyjnym, a nawet represyjnym (korzystanie ze środowiska, nakazy i ograniczenia, obowiązki, zakazy), przy świadomym wyróżnieniu motywu zachowawczego (prawo do nieskażonego środowiska), prewencyjnego (tworzenie stref ochronnych, w których obowiązują określone normy ochronne) i kształtującego (nakazy lub zakazy określonego zachowania się podmiotu). Jego najważniejsza funkcja polega na zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego (środowiskowego) kraju, jako że stanowi on element procesu administrowania skupiającego organy administracji w sytuacji zwalczania skutków nadzwyczajnych zagrożeń. O tym decyduje jego określony status prawny. Funkcja czynnościowa zaś służy przywracaniu środowiska do stanu naturalnego, gdyż:

- jest częścią składową systemu bezpieczeństwa państwa;
- stanowi odrębny system zabezpieczenia środowiska i ludności przed zagrożeniami i ich skutkami w czasie pokoju, sytuacji kryzysowych i wojny;
- jest zintegrowana w układzie ogólnokrajowym i zewnętrznym z systemami państw sąsiadujących z Polską.

System bezpieczeństwa ekologicznego spełnia ponadto funkcje:

- kreatora polityki ekologicznej na szczeblu centralnym (państwowym) i lokalnym (wojewódzkim) oraz terenowym (powiat, gmina), dotyczącej rozwiązywania problemów przeciwdziałania skutkom zagrożeń;
- zdobywania i przetwarzania danych o zagrożeniach, podejmowania decyzji i zależnie od potrzeb uruchamiania jednostek ratowniczych odpowiedniego szczebla;
- animatora realizacji międzynarodowych postanowień o problemach ochrony środowiska, w tym o transgranicznym przemieszczaniu się zanieczyszczeń;
- normatywne – określające dopuszczalne poziomy zagrożenia otoczenia.

Naczelnym zadaniem systemu bezpieczeństwa ekologicznego (środowiskowego), tak w znaczeniu podmiotowym, jak i przedmiotowym<sup>1</sup>, jest stworzenie warunków do zorganizowanej działalności służącej: zapobieganiu albo przeciwdziałaniu skutkom zdarzeń powodującym zagrożenia ekologiczne, prowadzeniu akcji ratowniczych lub innych działań w wypadkach zaistnienia zagrożeń oraz odbudowie zdegradowanego środowiska naturalnego. Niemniej ważne zadanie stanowi koordynowanie działań i akcji ratowniczych lub innych przedsięwzięć (zadań) związanych z wystąpieniem nadzwyczajnych zagrożeń środowiska. W związku z tym, że składa się on z modułów systemowych, rozpatrywanych jako funkcjonujące oddzielnie elementy, do jego zadań czynnościowych zalicza się:

- 1) monitoring skażeń powietrza, wód i gleby oraz prowadzenie doraźnych badań kontrolnych i pomiarowych;
- 2) informowanie ośrodków decyzyjnych i ludności o skażeniach, a także alarmowanie w przypadkach szczególnego zagrożenia;
- 3) likwidację skutków zagrożeń w ramach czynności ratowniczych;
- 4) prowadzenie szeroko pojętej działalności profilaktycznej i edukacyjnej z zakresu zagrożeń kraju (regionu, środowiska) przed niebezpiecznymi substancjami;
- 5) realizację przedsięwzięć (inwestycji) przywracających środowisko do stanu naturalnego;
- 6) inne, wynikające z sytuacji na poszczególnych poziomach administrowania systemem.

Ich wykonawstwo, zależnie od rodzaju i zakresu, leży w gestii różnych resortów oraz centralnych i terenowych organów administracji państwowej, skupionych w systemie zarządzania kryzysowego.

System bezpieczeństwa ekologicznego, traktowany jako system obronno-ochronny, rozpatruje się zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym. Podmioty stanowią organy, instytucje, służby i osoby fizyczne zobowiązane przepisami prawa do określonych działań w zakresie bezpieczeństwa. System w znaczeniu przedmiotowym tworzy zespół przepisów prawnych i norm technicznych określających warunki techniczno-organizacyjne i wymagania, które muszą być spełnione przez organy, instytucje, służby i osoby fizyczne w ich działaniach, w szczególności w zakresie kontroli i nadzoru.

W krajach europejskich obowiązuje zasada, że te same organy i instytucje zajmują się organizacją ochrony ludności i mienia przed wszelkimi zagrożeniami zarówno w czasie pokoju, klęski żywiołowej, jak i w czasie wojny. Ponadto analogiczne lub podobne działania są realizowane w każdych warunkach przez te same organy i siły. W krajach tych wiodącą

<sup>1</sup> Przez system obrony w znaczeniu przedmiotowym rozumie się zespół przepisów prawnych i norm.

rolę odgrywają podstawowe jednostki administracyjne samorządu lokalnego, a jednostki wyższego rzędu mają obowiązek wspomaganie przygotowań obrony cywilnej na poziomie najniższym.

Analizując systemy zwalczania zagrożeń – utrzymania bezpieczeństwa ekologicznego – w Niemczech, Anglii czy Francji dostrzega się wspólną ideę ich konstruowania. Otóż szczeblem podstawowym jest szczebel landu, dystryktu czy hrabstwa, czyli odpowiednika naszego województwa. Do realizacji przedsięwzięć i wykonywania zadań wykorzystuje się siły i środki podmiotów państwowych i prywatnych. Wszystkie działania są podporządkowane odpowiednim planom ratowniczym. Elementy struktur państwowych wydzielają do działania siły i środki w zależności od przewidywanych potrzeb.

Wynika z tego, że bezpieczeństwo ekologiczne ma wymiar międzynarodowy i jako taka kategoria działań jest na tym forum postrzegane. Bez względu jednak na wszelkiego rodzaju działania, zagadnieniem dotąd nierozwiązalnym jest kodyfikacja powszechnego, międzynarodowego prawa ochrony środowiska, odgrywającego decydującą rolę w sprawach bezpieczeństwa ekologicznego. Tworzy ono zasady i normy zachowania się państw w odpowiednich dziedzinach (redukowania szkodliwych skutków ekologicznych). Zajmuje się ustalaniem ekologicznie rozsądnych zasad używania zasobów naturalnych, ustanawianiem reguł i środków ochrony pomników przyrody, rezerwatów itp., a także regulowaniem międzynarodowej współpracy naukowo-technicznej w dziedzinie ochrony środowiska. W wielu jednak przypadkach stworzone wytyczne i zalecenia stanowią tzw. miękkie prawo, które dopiero w miarę upływu czasu może stać się podstawą wiążących konwencji, czyli tworzyć „prawo twarde”.

Studia literaturowe jednoznacznie ukazują, że kwestie ekologiczne coraz częściej rozpatruje się w kategoriach bezpieczeństwa ogólnego, co nadaje im najwyższy priorytet międzynarodowy.

Jedną z fundamentalnych zasad demokratycznych państw określa równość prawa wszystkich obywateli do ochrony przed skutkami zagrożeń ekologicznych bez względu na status społeczny, wyznanie, rasę, poglądy polityczne itp. Dotyczy to nie tylko równości prawa do szybkiej interwencji w czasie bezpośredniego zagrożenia, lecz także równości prawa dostępu do wszystkich instrumentów finansowych przeznaczonych na likwidację skutków niebezpiecznego zdarzenia. Prawo do ochrony przed konsekwencjami zagrożeń wypływa z ukształtowanych przez cywilizację i przyjętych za powszechnie obowiązujące norm zwyczajowych i prawnych, których celem podstawowym jest umożliwienie człowiekowi realizacji jego najważniejszego prawa naturalnego – prawa do życia.

Rodowód bezpieczeństwa ekologicznego sięga przełomu lat 70. i 80., a współczesne jego pojęcie ma bardzo szeroki i złożony wymiar. Jego istota sprowadza się do utrzymania takiego stanu ekosystemu, w którym ryzyko jego zakłócenia pozostaje niewielkie. Wyrazem troski o to jest przywracanie bezpieczeństwa ekologicznego, utrzymywanie istniejącego stanu lub systematyczne jego zwiększanie. Cele te mogą być osiągnięte w rezultacie przestrzegania zasad postępowania w odniesieniu do środowiska naturalnego i w stosunkach pomiędzy państwami. Istniejący pakiet reguł bezpieczeństwa ekologicznego stanowi zbiór otwarty, albowiem w kontekście pojawiających się zagrożeń cywilizacyjnych zachodzi potrzeba zastosowania nowych procedur rozpatrujących bezpieczeństwo w wymiarze państwowym, regionalnym i światowym.

Z każdym rodzajem działalności ludzkiej wiąże się ryzyko wystąpienia niepożądanych zdarzeń zagrażających zdrowiu i życiu człowieka oraz jego otoczenia, kiedy nie można wyeliminować czynników wywołujących stan zagrożenia. Dobór odpowiednich środków ukierunkowanych na źródło zagrożeń, jak również przyjęcie rozwiązań mających w celu minimalizację ich skutków w otoczeniu oznacza w praktyce zwiększenie bezpieczeństwa i minimalizację ewentualnych konsekwencji. Przeciwdziałanie wszystkim zdarzeniom powodującym zagrożenia ekologiczne nie zawsze jest jednak uzasadnione ekonomicznie. Dlatego potencjalne korzyści wynikające z przyjętych rozwiązań w sferze bezpieczeństwa ekologicznego muszą być porównywalne z ogólnymi nakładami. Stąd też często zachodzi potrzeba określenia tolerowalnego poziomu ryzyka, czyli poziomu, którego obniżenie jest możliwe albo koszt jego obniżenia jest nieproporcjonalnie duży w stosunku do spodziewanych korzyści. Dopuszcza się więc stosowanie określonych rozwiązań technicznych mimo wiążącego się z tym niebezpieczeństwa dla ludzi, pod warunkiem takiego zminimalizowania ryzyka, że będzie ono do przyjęcia.

Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego i skutecznej ochrony społeczności wymaga spełnienia warunków m.in. w zakresie:

- 1) ukształtowania i utrzymania bezpiecznego środowiska;
- 2) stworzenia możliwości nabywania wiedzy i motywacji do organizowania działań ochronnych;
- 3) zapewnienia stałej kontroli efektywności podejmowanych czynności, co da możliwość uzyskania bezpiecznych zachowań przy najmniejszym prawdopodobieństwie wystąpienia zdarzeń niepożądanych oraz wynikających z nich konsekwencji;
- 4) organizacji nowoczesnego systemu bezpieczeństwa ekologicznego (reagowania kryzysowego) wymagającego zintegrowanego działania wszystkich służb, podmiotów i organizacji ratowniczych oraz władz samorządowych i rządowych zarówno w fazie planowania i przygotowania, jak i reagowania i odbudowy.

Tworzone są więc i doskonalone lokalne, krajowe i międzynarodowe systemy bezpieczeństwa ekologicznego do ochrony ludności. Ich zadania wiążą się przede wszystkim z przeciwdziałaniem niebezpiecznym zdarzeniom, wczesnym ich wykrywaniem, przedsięwzięciami ochronnymi itp. oraz usuwaniem skutków zdarzeń. Przeciwdziałanie realnym zagrożeniom jest ściśle związane z wykonywaniem zewnętrznych i wewnętrznych zadań obronnych. Główną rolę odgrywa w tym potencjał militarny i system obronny państwa, w którym duże znaczenie mają pozamilitarne ogniwa obronne. Obecnie, bardziej niż kiedykolwiek, liczy się ich dobre funkcjonowanie w celu ochrony ludności tak przed katastrofalnymi zagrożeniami przemyśłowymi, jak i klęskami żywiołowymi czy skutkami ewentualnych działań zbrojnych.

Zwiększający się zakres globalizacji – w tym coraz szersze stosowanie zaawansowanych systemów technologicznych oraz zanik tradycyjnych granic, swoboda przepływu informacji i przemieszczania się – niesie nowe zagrożenia cywilizacyjne (antropogeniczne), np. zakłócenie systemów łączności, komunikacji, zaopatrzenia w energię itp., na jakie w wielu przypadkach społeczności nie są przygotowane. Na zwiększenie ich skali mają duży wpływ nowe trendy w technologiach i stosunkach społecznych, np.:

- deregulacja i prywatyzacja kluczowej infrastruktury socjalnej, takiej jak komunikacja i systemy zaopatrzenia w energię;

- zmiany technologiczne zwiększające kompleksowość i współzależność pomiędzy systemami wymagającymi zawansowanej wiedzy w wielu organizacjach publicznych;
- centralizacja zarządzania i serwisowania wielu ICT (*informations and communications technology*). Często operacje te kierowane są spoza granic narodowych, co powoduje uzależnienie bezpieczeństwa owych systemów od podmiotu zapewniającego serwis.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono tylko zarys problemów, które stają przed konstruktorami bezpieczeństwa ekologicznego i animatorami działalności zmierzającej do jego rozwoju i utrzymania. Już tylko na tej podstawie można sobie wyrobić zdanie o ogromie trudności, jakie trzeba przezwyciężyć, by osiągnąć zamierzony cel. A droga do tego daleka. Idąc nią, wciąż napotyka się przeszkody, jeśli nie natury politycznej, to ekonomicznej lub biznesowej, z całym bagażem skutków, jakie ze sobą niosą i jakie wywołują.

*dr hab. inż. Mieczysław Koziński, prof. nadzw. AP*  
Instytut Bezpieczeństwa Narodowego  
Akademii Pomorskiej w Słupsku





