

# Sławomir Zalewski

---

## Strategia jako instrument bezpieczeństwa politycznego państwa

---

Doctrina. Studia społeczno-polityczne 6, 29-44

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Sławomir Zalewski**  
Akademia Podlaska  
Siedlce

## **Strategia jako instrument bezpieczeństwa politycznego państwa**

Problemy bezpieczeństwa politycznego państwa są przedmiotem badań różnych dyscyplin naukowych. Daje się przy tym zauważyć niedostatek krajowych badań nad bezpieczeństwem politycznym<sup>1</sup>, co wydaje się nieco zaskakujące w kontekście obserwowanej od 20 lat dynamiki procesu transformacji systemowej, która pozwala na dostrzeganie istotnych społecznie problemów związanych z kształtowaniem demokratycznych instytucji i zabezpieczania ich działalności. Na tym tle zauważa się stały wzrost zainteresowania strategią jako teorią i praktyką osiągania celów, ujmowanych w skali ogólnej i długofalowej<sup>2</sup>. Odnoszona do państwa, jako podstawowej formy politycznej organizacji społeczeństwa, strategia jest instrumentem bezpieczeństwa. Pojawia się tu problem relacji pomiędzy polityką a strategią bezpieczeństwa. Przeprowadzona w tym zakresie analiza może służyć uchwyceniu istoty bezpieczeństwa politycznego państwa.

### **Bezpieczeństwo polityczne jako przedmiot badań różnych dyscyplin naukowych**

Punktem wyjścia do określenia pojęcia „bezpieczeństwo polityczne” jest identyfikacja dotychczasowych ustaleń dotyczących miejsca omawianej kategorii w ogólnej systematyce pojęć, którą można wytworzyć na podstawie ustaleń różnych dyscyplin naukowych. Szczególnie zwracają uwagę rozważania prowadzone w ramach teorii bezpieczeństwa. W Polsce, w największym stopniu jej dorobek kształtują nauki wojskowe, gdzie występuje specjalność „bezpieczeństwo narodowe”. Warto przy tym przywołać dość rozpowszechniony termin „securitologia” (ang. – *securitology*), określający naukę o bezpieczeństwie. W Polsce nie ma jednak statusu odrębnej dyscypliny naukowej, jest zaś – jako kierunek studiów „bezpieczeństwo narodowe” oraz „bezpieczeństwo wewnątrz-

---

<sup>1</sup> Kategoria ta w piśmiennictwie krajowym (zarówno w naukach wojskowych, jak i w politologii) występuje rzadko. Jeśli już staje się przedmiotem analizy, to zazwyczaj w kontekście wyodrębnianych przedmiotowo rodzajów bezpieczeństwa. Nie ma opracowań, które byłyby poświęcone wyłącznie tej problematyce.

<sup>2</sup> Nawiązuję tu oczywiście do dość szeroko rozpowszechnionej definicji, zawartej w *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* (Warszawa 2002).

ne” – faktycznie uprawiana w kilku ośrodkach akademickich, co wspomaga tendencję do stworzenia nauki o bezpieczeństwie narodowym (państwa)<sup>3</sup>.

Badania nad bezpieczeństwem prowadzone w XX wieku w ramach nauk wojskowych – sztuki wojennej, strategii wojskowej, sztuki operacyjnej i taktyki – obecnie obejmują również problematykę szeroko ujmowanego bezpieczeństwa narodowego, w tym w coraz większym stopniu aspekty pozamilitarne. Warto przy tym zauważyć próby ukonstytuowania po II wojnie światowej dyscypliny określanej jako badania nad pokojem (ang. – *peace research*), która koncentrowała się na analizie XX-wiecznych totalitaryzmów oraz fenomenie politycznym „zimnej wojny”. Również w Niemczech zaistniała nauka o konfliktach (niem. – *konfliktforschung*) oraz nauka o pokoju (niem. – *friedensforschung*). W tym samym okresie upowszechniono termin „polemologia” – do naukowego obiegu wprowadził go w 1942 roku francuski badacz Gaston Boutoul, który określił kierunek teoretycznych badań nad wojną (gr. *polemos* – wojna, konflikt). Zgodnie z tymi poglądami, poznanie wojny – zwłaszcza mechanizmów jej powstawania – jest najlepszym środkiem zapewniania pokoju. Te teoretyczne podejścia wywarły pewien wpływ na myślenie o bezpieczeństwie pod koniec XX wieku i sprzyjały odmilitaryzowaniu oraz poszerzeniu treści pojmowania bezpieczeństwa<sup>4</sup>.

Warto zauważyć, że od lat zaznacza się w tej dziedzinie dominacja wpływów politologii amerykańskiej, gdzie problematyka studiów nad bezpieczeństwem związana jest w bodaj największym stopniu z badaniami stosunków międzynarodowych, obejmującymi aspekty społeczne, ekonomiczne, kulturowe, polityczne i militarne<sup>5</sup>. Bezpieczeństwo polityczne, widziane z perspektywy Stanów Zjednoczonych Ameryki, jest uzależnione od aktywności (a ściślej dominacji) na arenie międzynarodowej, co sprzyja uznaniu, że wewnętrzna stabilność i funkcjonowanie państwa zależy przede wszystkim od wyników zewnętrznej polityki bezpieczeństwa.

W teorii bezpieczeństwa wyodrębnia się zazwyczaj bezpieczeństwo polityczne, charakteryzując w układzie przedmiotowym termin „bezpieczeństwo”, co związane jest z poszerzaniem treści tego pojęcia, który to syndrom sprzyja mnożeniu znaczeń omawianej kategorii<sup>6</sup>, więc obejmuje coraz więcej dziedzin.

---

<sup>3</sup> Zob. R. Zięba, *Teoria ogólna bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, w: *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2007, s. 950 i n.

<sup>4</sup> Zob. G. Bouthoul, *Le Phénomène guerre*, Paryż 2006. W piśmiennictwie krajowym charakterystykę badań nad pokojem oraz polemologii zob. J. Świeca, *Metodologiczne aspekty polemologii i peace research*, w: *Między realizmem a utopią. Świadomościowo-ideologiczne i polityczne przesłanki pokoju i demokracji na przełomie XX i XXI wieku oraz ich historyczne uwarunkowania*, Katowice 1998, s. 21 i n. Zob. także E. Ponczek, *Typologia doktryn i ruchów współczesnego ekstremizmu politycznego*, w: *Doktryny współczesnego ekstremizmu politycznego*, Lublin 2004, s. 92 i n.

<sup>5</sup> Do powszechnie znanych i wpływowych zalicza się m.in. Samuela Huntingtona, Alvina Tofflera, Benamina Barbera, Francisa Fukuyamę, Barry’ego Buzana, Ole Waevera i Jaapa de Wilde’a.

<sup>6</sup> W piśmiennictwie z zakresu teorii bezpieczeństwa zauważa się, że wyodrębnienia przedmiotowego sfer bezpieczeństwa, poprzez dokonanie podziału na: militarne, ekonomiczne, polityczne, ekologiczne i socjalne, dokonali B. Buzan, O. Waever i J. de Wilde w opracowaniu *Security a New Framework for Analysis* (Londyn 1998). Podaję za T. Jemiolo, *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Polski*, w: *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Bielsko-Biała 2007, s. 69.

Wyodrębnienie bezpieczeństwa politycznego wydaje się dość oczywiste, choćby ze względu na postrzeganie państwa jako podstawowej formy politycznej organizacji społeczeństwa.

Nieco inaczej problematykę bezpieczeństwa politycznego ujmuje się w państwach europejskich, gdzie zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego jawi się jako podstawowe zadanie państwa, niejako pierwotne w stosunku do jego funkcji zewnętrznej<sup>7</sup>. Polityka bezpieczeństwa widziana przez ten pryzmat zakłada, że pozycja międzynarodowa państwa uzależniona jest od jego potencjału bezpieczeństwa<sup>8</sup>. Bezpieczeństwo polityczne jest najczęściej przedmiotem analizy jako wynik działania podmiotów polityki na arenie międzynarodowej. Rzadko jednak występuje samoistnie – jako odrębna kategoria badawcza.

Interesujące są opracowania politologów rosyjskich, w których pojęcie „bezpieczeństwo polityczne” weszło do szerokiego obiegu naukowego stosunkowo niedawno, a jego cechą jest niejednoznaczność. Jest ono pojmowane trojako:

- jako zachowanie istniejącego porządku konstytucyjnego, politycznej i społecznej stabilności;
- jako spójne popieranie demokratycznych wartości;
- jako odrzucenie przemocy do celów politycznych<sup>9</sup>.

Takie podejście wyraźnie koncentruje uwagę na aspektach wewnętrznych funkcjonowania państwa, co je wyraźnie wyróżnia na tle piśmiennictwa zachodnioeuropejskiego i amerykańskiego. Nie jest to jednak zaskakujące wobec znaczenia problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego, jakie przypisano jej w rosyjskich dokumentach strategicznych, szczególnie w koncepcji bezpieczeństwa narodowego z 2000 roku, gdzie zawarto obszerny katalog zagrożeń w omawianym zakresie<sup>10</sup>. Piśmiennictwo rosyjskie, pozostając w odpowiedniej relacji do wymienionych dokumentów rządowych, określa bezpieczeństwo polityczne jako „całokształt zjawisk związanych z ujawnianiem, uprzedzaniem i usuwaniem tych czynników, które mogą wyrządzić szkodę politycznym interesom kraju, narodu, społeczeństwa, obywateli, uwarunkować polityczny regres i nawet polityczną zagładę państwa, a także zamienić władzę i politykę z twór-

<sup>7</sup> Analizy polityk bezpieczeństwa państw Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych zob. *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa, 1997.

<sup>8</sup> To podejście prezentują w szczególności często cytowani w niniejszej pracy przedstawiciele nurtu badań w ramach studiów strategicznych oraz nauk wojskowych, m.in.: Roman Kuźniar, Bolesław Balcerowicz czy Stanisław Koziej.

<sup>9</sup> Zob. m.in. W. Łarin, *Biezopasnost' razwitijsa i razwitijsie biezopasnosti*, „Swobodnaja Mysl” 1996, nr 7, s. 37. Podobnie rzecz ujmuje S.A. Proskurin, *Nacionalnaja biezopasnost' strany: suszcznost', struktura, puti ukrieplenija*. Moskwa 1991 Moskwa 1991; zob. także A.S. Semczenkow, *Ocenka so-stojanija političeskoj biezopasnosti Rosii*, „Wiestnik Moskowskogo Gosudarstwiennogo Uniwersitieta” Ser. 12. Politologiczeskije Nauki 2003, nr 2, s. 34-53; A. Kerimbekowa, *Gławnaja ugroza – „nieopriedielennost' granic”. K woprosu o političeskoj biezopasnosti Kirgistanu*, <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1173417360> (12. I 2008 r.).

<sup>10</sup> *Koncepcja Państwowej Narodowej Polityki Rosyjskiej Federacji z 15 czerwca 1996 r.*, <http://www.scrf.gov.ru/documents/27.html> (12 XII 2007 r.); *Koncepcja Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej z 17 grudnia 1999 r.* (zmieniona 10 stycznia 2000 r.), <http://www.scrf.gov.ru/documents/1.html> (12 XII 2007 r.). Zob. także *Ustawa Federacji Rosyjskiej o bezpieczeństwie z 5 marca 1992 r.* (ze zm.), <http://www.scrf.gov.ru/documents/20.html> (12 XII 2007 r.).

czo-konstrukcyjnej w siłę destrukcyjną, źródło nieszczęść ludzi i kraju”<sup>11</sup>. W tym ujęciu uwaga koncentruje się na sferze instytucjonalnej związanej z działaniami organów powoływanych przez państwo do ochrony jego interesów politycznych w wewnętrznym i zewnętrznym wymiarze.

Z punktu widzenia wewnętrznych warunków funkcjonowania społeczeństwa jego polityczne bezpieczeństwo oznacza „stabilność systemu politycznego, wyrażającą interesy podstawowych grup społecznych i zapewniającą społeczno-polityczną stabilność społeczeństwa, przy nieobecności społecznych i politycznych konfliktów. Z punktu widzenia zewnętrznych warunków istnienia społeczeństwa polityczne bezpieczeństwo oznacza zdolność organów władzy państwowej do dbania o podstawowe interesy kraju na arenie międzynarodowej, zapewniania ich całościowego ujęcia i suwerenności, aktywny udział w stosunkach międzynarodowych. Bezpieczeństwo polityczne powinno być rozpatrywane łącznie w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym, z uwzględnieniem wzajemnych powiązań”<sup>12</sup>.

Przyjęcie, jako założenia, rozpowszechnionej tezy o zacieraniu się współcześnie granicy pomiędzy sferą wewnętrzną a zewnętrzną funkcjonowania państwa, uzmysławia, że polityczne aspekty bezpieczeństwa winny być badane z uwzględnieniem zewnętrznych wpływów na kształtowanie porządku władzy w państwach narodowych. Ujawnia się tu wpływ nauki o stosunkach międzynarodowych.

Bezpieczeństwo, w badaniach stosunków międzynarodowych, jawi się jako kategoria będąca swego rodzaju punktem odniesienia analizy zróżnicowanych relacji pomiędzy aktorami, począwszy od integracji poprzez współdziałanie, konkurencję i antagonizmy, na wrogich skończywszy. Środowisko międzynarodowe określa się przy tym jako „autonomiczną sferę życia społecznego, do której nie można odnieść prawidłowości występujących na polu polityki wewnętrznej:

- podziały i sprzeczności w tym środowisku są silniejsze niż wewnątrz poszczególnych państw;
- decyzje instytucji międzynarodowych nie mają nawet w przybliżeniu takiej mocy sprawczej, jaką obdarzone są państwa narodowe”<sup>13</sup>.

Można stwierdzić, że ta nieodpowiedniość stosowania podejścia metodologicznego, właściwego badaniom wewnętrznym stosunków politycznych w państwie, do sfery międzynarodowej jest konsekwencją odmiennego pojmowania władzy – w relacjach wewnętrznych identyfikowanej tradycyjnie w kategoriach panowania nad określonym terytorium i ludnością, w aspekcie zaś zewnętrznym jako wywieranie wpływu na inne podmioty stosunków międzynarodowych. W konsekwencji należałoby uznać, że przedmiotem badań bezpieczeństwa politycznego, odnoszonego w ujęciu wewnętrznym do państwa, byłyby mechanizmy sprawowania władzy, w aspekcie zaś międzynarodowym – proces wywierania przez podmioty bezpieczeństwa określonego wpływu.

<sup>11</sup> W. Sieriebriannikow, *Politiczeskaja bezopasnost'*, „Swobodnaja Mysl” 1997, nr 1, s. 19.

<sup>12</sup> D. Griszczenko, *Institucjonalnoje aspikty politiczeskoj bezopasnosti*, „Włast” 2007, nr 2, s. 43-44.

<sup>13</sup> S. Bieleń, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, w: *Spoleczeństwo i polityka – podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2003, s. 787.

Bezpieczeństwo polityczne jest również przedmiotem zainteresowania studiów strategicznych, które jednak w Polsce są prowadzone w nielicznych ośrodkach naukowych, choć coraz częściej dostrzega się ich znaczenie w zakresie badania relacji pomiędzy polityką a siłą zbrojną<sup>14</sup>. W ostatnich dziesięcioleciach strategia przestała być utożsamiana wyłącznie z teorią i praktyką prowadzenia wojny. Myślenie strategiczne towarzyszy planowaniu działalności podmiotów w wielu sferach aktywności publicznej, a często jest wręcz przedstawiane jako warunek skutecznego działania<sup>15</sup>. Trudno dziś mówić o aktywności w ujęciu podmiotowym, nie uwzględniając aspektów organizacyjnych (sposobu organizacji działalności, relacji podmiotu działającego z otoczeniem) i informacyjnych (obiegu oraz wymiany informacji z otoczeniem), ujmowanych w długiej perspektywie celów, których realizację umożliwia plan działania, a także instrumentów (środków) realizacji. Te elementy w istocie składają się na szeroko pojmowaną strategię.

W krajowym piśmiennictwie uwaga części autorów koncentruje się na sferze ściśle wewnętrznej funkcjonowania państwa, mianowicie, zadaniach administracji i w tym kontekście „bezpieczeństwo polityczne obejmuje przygotowanie naczelnych organów władzy i administracji państwowej do przeciwstawienia się zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom politycznym państwa”<sup>16</sup>. To określenie omawianego terminu zwraca uwagę na przygotowania wybranych podmiotów, ograniczając tę kategorię do organów naczelnych oraz administracji państwowej. Takie „instrumentalne” ujęcie wskazuje przy tym trafnie cel przygotowania państwa, jakim jest przeciwstawienie się zagrożeniom politycznym zarówno zewnętrznym, jak i wewnętrznym, lecz nie mówi nic o naturze tych zagrożeń.

Bezpieczeństwo polityczne może być ujmowane bardziej ogólnie – w kategoriach „możliwości swobodnego kształtowania przez państwo swojej polityki wewnętrznej i zewnętrznej w zakresie systemu politycznego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego, według własnej tradycji, z zachowaniem odrębności narodowej”<sup>17</sup>. Takie określenie sprzyja wnioskowaniu, że bezpieczeństwo polityczne jest związane z suwerennym polem decyzji władzy publicznej we wszystkich istotniejszych sferach życia zbiorowego w państwie.

W kontekście poczynionych tu ustaleń dotyczących miejsca bezpieczeństwa politycznego w ogólnej systematyce pojęć wyprowadzanej z teorii bezpieczeństwa, można sformułować kilka uwag. Mamy, zatem do czynienia z sytuacją, w której polityczny wymiar bezpieczeństwa z pewną trudnością mie-

<sup>14</sup> Zdaniem Romana Kuźniara, studia strategiczne stają obecnie przed nowymi wyzwaniami, będącymi rezultatem zmian międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa. U progu XXI wieku pojawiły się „konflikty nowego typu” (np. Bałkany – Kosowo 1999; Afganistan w roku 2001 oraz Irak w 2003), będące punktem wyjścia do prowadzonych z rozmachem wielkich operacji militarnych. Szerzej zob. R. Kuźniar, *Dziś i jutro studiów strategicznych*, w: *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2006, s. 217 i n.

<sup>15</sup> Zob. A. Dawidczyk, J. Gryz, S. Koziej, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem. Teoria – praktyka – dydaktyka*, Łódź 2006.

<sup>16</sup> Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej*, Warszawa 1998, s. 7.

<sup>17</sup> Z. Stachowiak, *Zasadnicze problemy bezpieczeństwa ekonomicznego państwa*, w: *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa...*, s. 136.

ści się w badaniach prowadzonych w zakresie nauk wojskowych, choć nie można przy tym nie zauważyć, że „bezpieczeństwo stało się podstawowym przedmiotem zainteresowania tej dyscypliny od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku – nauk już nie tylko o działaniach orężnych, lecz również operacjach pokojowych i operacjach innych niż wojna. Spowodowało to wniesienie przez nauki wojskowe istotnego wkładu w rozwój teorii bezpieczeństwa”<sup>18</sup>.

Można stwierdzić również, że w ramach teorii bezpieczeństwa (szczególnie w naukach wojskowych, gdzie badane są różne, nie tylko militarne, aspekty bezpieczeństwa) kwestie jego politycznego wymiaru są sprowadzane często do problemów polityki bezpieczeństwa<sup>19</sup>, które to podejście – utożsamiane z określoną aktywnością podmiotów stosunków międzynarodowych – trudno uznać za wystarczające. Bezpieczeństwo polityczne jest w tym ujęciu raczej projekcją polityki zagranicznej i obronnej. Poza zakresem badań znajduje się problem bezpieczeństwa wewnętrznych stosunków politycznych w państwie, w tym szczególnie instytucji władzy. Rozpatrywanie tych kwestii wydaje się możliwe w oparciu o podejścia analityczne wypracowane w naukach społecznych, szczególnie zaś politologii.

Nawiązując do tradycyjnego ujęcia polityki jako organizacji społeczeństwa poddanego władzy, można mówić o postrzeganiu bezpieczeństwa politycznego w kategorii stanu i procesu<sup>20</sup>. W ujęciu statycznym (stanu idealnego) mówimy o bezpieczeństwie politycznym jako o wolnej od zagrożeń organizacji społeczeństwa. Wolność ta to z jednej strony społeczne przekonanie o braku zagrożenia dla realizacji narodowych aspiracji, z drugiej zaś – budowanie takiego przeświadczenia przez rządzących w oparciu o identyfikowane przez nich uwarunkowania funkcjonowania państwa. W układzie dynamicznym bezpieczeństwo polityczne będzie wynikiem procesu organizowania społeczeństwa tak, aby zapewnić jego bezpieczny byt i tworzyć warunki rozwoju. Proces ten, u którego podstaw leży formułowanie celów politycznych w obszarze bezpieczeństwa, w tym szczególnie identyfikacja zagrożeń i podejmowanie przedsięwzięć na rzecz ich neutralizacji, określić można mianem polityki bezpieczeństwa.

W kontekście zapewniania trwałości konstytucyjnego ustroju państwa pojawiła się kategoria „bezpieczeństwo ustrojowe”, a zatem odnosząca się do formy państwa, jego organów naczelnych oraz sposobów wykonywania władzy,

---

<sup>18</sup> J. Świniarski, W. Chojnacki, *Bezpieczeństwo jako przedmiot badań wybranych dyscyplin naukowych*, w: *ibidem*, s. 276.

<sup>19</sup> Zob. *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, red. A. Ciupiński, K. Malak, Warszawa 2004.

<sup>20</sup> Zdaniem S. Nowaka, „(...) wyraźne uświadomienie sobie, czy w badaniu naszym ludzie i zbiorowości ludzkie interesują nas w aspekcie przekrojowym, czy też interesują nas one w aspekcie dynamicznym (...) ma doniosłe następstwa dla typu problematyki, jak i dla charakteru twierdzeń, które w odpowiedzi na te zagadnienia będziemy formułować, jak wreszcie dla doboru metod badania rzeczywistości społecznej”. Odnosząc te uwagi do przedmiotu badań: instytucjonalizacji bezpieczeństwa politycznego, należałoby zatem przyjąć dynamiczne ujęcie, gdzie istotą będą ukierunkowane na bezpieczeństwo zabiegi władzy. Trudno nie zauważyć, że ich ocena będzie miała charakter statyczny (ocena stanu bezpieczeństwa dokonywana w danej sytuacji), a zatem obydwa podejścia – być może w sensie analitycznym potrzebne jest ich rozłączne traktowanie – mają uzasadnienie. Szerzej na ten temat zob. S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2007, s. 41.

w tym organizacji terytorialnej<sup>21</sup>. Bezpieczeństwo ustrojowe może być w gruncie rzeczy rozumiane jako bezpieczeństwo systemu politycznego<sup>22</sup>, obejmujące w szerokim ujęciu sprawowanie władzy (procesy decyzyjne), funkcjonowanie instytucji państwa oraz sferę aktywności politycznej społeczeństwa. Tak pojmowane bezpieczeństwo ustrojowe związane jest z zapewnieniem zakresu i reguł działania politycznego, rozważanych w kategoriach instytucjonalnych<sup>23</sup>.

Problematyka bezpieczeństwa i ochrony porządku konstytucyjnego jest przedmiotem badań w naukach prawnych i społecznych. Na gruncie prawa karnego omawianą problematykę podejmuje się w badaniach nad przestępstwami przeciwko państwu<sup>24</sup>. W Polsce problematykę przestępstw przeciwko państwu nazywano też przestępstwami politycznymi. W prawie karnym wyodrębnia się katalog przestępstw przeciwko państwu. W polskich przepisach karnych funkcjonują normy kodeksowe określone jako przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej<sup>25</sup>, do których zalicza się: zdradę główną, zamach stanu, zdradę dyplomatyczną, szpiegostwo, dezinformację wywiadowczą, znieważenie narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej, zamach na życie i czynną napaść na Prezydenta RP oraz czynną napaść i znieważenie przedstawicieli państw obcych<sup>26</sup>.

Odrębny zakres problemów wiąże się z bezpieczeństwem politycznym w kontekście obywatelskich praw i swobód (praw politycznych obywateli), które gwarantują konstytucje demokratycznych państw<sup>27</sup>.

W badaniach bezpieczeństwa politycznego przydatną perspektywę tworzy teoria organizacji, gdzie podobnie jak w politologii, zaznacza się wielość podejść badawczych. Organizacja, będąca tu przedmiotem zainteresowania, może być definiowana na wiele sposobów, np. jako struktura społeczna, technologia, kultura, struktura fizyczna lub część otoczenia<sup>28</sup>. Takie zróżnicowanie ujmowania organizacji daje możliwości jej oglądu z różnych perspektyw, co wykorzystują teoretycy organizacji. Teoria organizacji, badając proces podporządkowywania działań indywidualnych celom całości, „dostarcza przesłanek do

<sup>21</sup> Za pomocą tych kategorii definiuje się pojęcie ustroju politycznego. Zob. H. Przybylski, *Politologia*, Katowice–Warszawa 2004, s. 96.

<sup>22</sup> Stwierdza się, że „w ujęciu instytucjonalnym, charakterystycznym dla prawoznawstwa, system polityczny oznacza ogół instytucji, za pośrednictwem których podejmowane są decyzje polityczne. W tym sensie, wywodzonym z tradycji zapoczątkowanej przez G. Jellinka i kontynuowanej przez M. Webera, system polityczny można utożsamiać z ustrojem państwowym”. Zob. *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, Warszawa 2007, s. 12.

<sup>23</sup> „Współcześnie bezpieczeństwo państwa europejskiego zależy nie tyle od identyfikacji i przeciwdziałania zagrożeniom klasycznym, takim jak wojna, lecz od zachowania określonego układu instytucji, decydującego o prawidłowym funkcjonowaniu państwa jako organizacji politycznej społeczeństwa”. Zob. M. Bożek, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa państwa w świetle Konstytucji RP na tle członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Europa – kontynent ryzyka? Społeczne, polityczne i normatywne uwarunkowania bezpieczeństwa w Europie*, Warszawa 2007, s. 101.

<sup>24</sup> Są to m.in.: T. Bojarski, S. Hoc, L. Hochberg, P. Kardas, A. Krukowski, W. Kubala, A. Lityński, K. Mioduski, J. Muszyński, S. Pikulski, H. Popławski, H. Rajzman, M. Sarachmanow, T. Taras, L. Wilk, J. Wojciechowska. Podaję za S. Hoc, *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, Opole 2002, s. 19.

<sup>25</sup> Zob. Rozdział XVII Kodeksu karnego (ustawa z 6 czerwca 1997 r. „Dziennik Ustaw” 1997, nr 88, poz. 553, z późn. zm).

<sup>26</sup> Szerzej zob. S. Hoc, op. cit.

<sup>27</sup> Zob. *Zagadnienia ochrony praw konstytucyjnych obywateli*, red. J. Iwanek, Katowice 1993.

<sup>28</sup> Szerzej te kwestie zob. M.J. Hatch, *Teoria organizacji*, Warszawa 2002, s. 27 i n.



ukazywania społecznego kontekstu racjonalności działań podmiotów politycznych, ich uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych”<sup>29</sup>. Warto podkreślić, że „(...) istotą organizacji jest ich dążenie do przetrwania. Polityka rozumiana jako organizacja życia społecznego ma więc kryterium swojej skuteczności, właśnie w postaci takiego organizowania życia społecznego, procesów życiowych systemu, by zapewnić mu ową zdolność przetrwania i rozwoju”<sup>30</sup>. Procesy organizowania się ludzi, ukierunkowane na zapewnianie wolnych od zagrożeń warunków życia i rozwoju, nabierają znaczenia w warunkach, gdy nie tylko państwo narodowe posiada atrybuty podmiotu bezpieczeństwa.

Na tle zarysowanych podejść badawczych interesująca wydaje się perspektywa teorii polityki, którą rozumie się jako „(...) usystematyzowaną refleksję nad naturą i celem władzy zawierającą zarówno wiedzę dotyczącą instytucji politycznych, jak i poglądy na ich ewentualne zmiany. Jest tu miejsce na wypowiedzi filozoficzne dotyczące polityki, badania i teorie empiryczne skupione na zjawiskach politycznych, jak i na teorie normatywne polityki zawierające stwierdzenia dotyczące tego, co jest właściwe, a co niewłaściwe, pożądane i niepożądane, słuszne i niesłuszne w społeczeństwie, jakie urządzenie świata jest lepsze”<sup>31</sup>. Tak widziane bezpieczeństwo pozwala skoncentrować uwagę na władzy politycznej w jej aspekcie funkcjonalnym, kierującym uwagę na realizację określonych celów, ale także instytucjonalnym, rozumianym jako proces wytwarzania bezpieczeństwa.

Tabela 1. Bezpieczeństwo polityczne w wybranych perspektywach teoretycznych

	<b>Teoria polityki</b>	<b>Teoria organizacji</b>	<b>Teoria bezpieczeństwa</b>	<b>Teoria państwa i prawa</b>
Ogólne kategorie określające przedmiot badań	Polityka jako zjawisko społeczne, proces polityczny, reguły, normy, wartości, instytucje, system polityczny	Organizacja, procesy organizowania, zarządzanie organizacją, oddziaływanie organizacji na społeczeństwo	Bezpieczeństwo jako stan braku zagrożeń oraz proces przeciwdziałania zagrożeniom	Prawo jako regulator stosunków społecznych w państwie
Bezpieczeństwo polityczne jako przedmiot badań	Bezpieczeństwo systemu politycznego, władza i jej sprawowanie z punktu widzenia bezpieczeństwa, polityka bezpieczeństwa	Bezpieczne zarządzanie organizacją polityczną, metafora organizacji jako systemu politycznego	Uwarunkowania bezpieczeństwa z punktu widzenia podmiotu (człowieka, narodu, państwa) oraz przedmiotu (zagrożeń)	Badanie norm prawnych oraz ich znaczenia dla funkcjonowania państwa jako politycznej formy organizacji społeczeństwa

Źródło: S. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne jako przedmiot badań*, w: *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, Lublin 2009, s. 244.

<sup>29</sup> A.J. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2006, s. 62.

<sup>30</sup> B. Kaczmarek, *Polityka jako proces organizacji życia społecznego*, w: *Metafory polityki*, Warszawa 2001, s. 119.

<sup>31</sup> B. Krauz-Mozer, *Teorie polityki. Założenia metodologiczne*, Warszawa 2005, s. 60-61.

Wiedza o bezpieczeństwie jest obecnie dziedziną dynamicznie rozwijającą się w różnych ujęciach teoretycznych (zob. tabela). Choć nie jest klasyfikowana – w sensie prawnej regulacji – jako odrębna dyscyplina naukowa, to jednak dostrzega się potrzebę „ukonstytuowania” nauki o bezpieczeństwie rozumianej jako „(...) zbiór dziedzin, dyscyplin i specjalności ukierunkowanych na bezpieczeństwo, które mogą być zastosowane do badania podmiotów (obiektów) bezpieczeństwa i ich zagrożeń – przedmiotów bezpieczeństwa”<sup>32</sup>. Na tym tle rysuje się uzasadnienie badania bezpieczeństwa państwa jako podstawowej formy politycznej organizacji społeczeństwa.

Na podstawie dotychczasowej analizy bezpieczeństwa politycznego jako przedmiotu badań można stwierdzić, że kategoria ta – odnoszona do państwa – może być rozpatrywana w ujęciu zewnętrznym i wewnętrznym. Przyjmując za kryterium sferę wartości chronionych (a więc będących przedmiotem zabiegów ochronnych ze strony państwa), można omawiany termin odnosić do zasadniczych kategorii takich, jak: suwerenność (w relacjach zewnętrznych), władza i bezpieczeństwo jej sprawowania (tu również, a może przede wszystkim w relacjach wewnętrznych), bezpieczeństwo systemu politycznego oraz reguł kształtujących porządek prawny w państwie. Przyjmując takie założenia, zakres znaczeniowy omawianego pojęcia można uporządkować hierarchicznie w czterech zakresach.

Najszerzy zakres pojmowania bezpieczeństwa politycznego – odnoszonego do państwa – będzie obejmował sferę kształtowania relacji pomiędzy podmiotami stosunków międzynarodowych. W ujęciu klasycznym *realpolitik*, stosunki te kształtowane są w oparciu o wpływ, którego miarą jest siła i pozycja państwa. Z tego punktu widzenia za kryterium bezpieczeństwa politycznego można przyjąć zdolność podmiotu zapewniania bezpieczeństwa, również w aspekcie zachowania przezeń suwerenności. Inaczej zapewne analizę ukierunkowałoby podejście neoliberalne. W tym ujęciu można zakładać wzrost znaczenia współzależności aktorów międzynarodowych stosunków przy dążeniu do ustanowienia jakiejś formy normatywnej ich regulacji. Prawo międzynarodowe oraz organizacje międzynarodowe to oprócz państwa podmioty odgrywające rolę w tworzeniu ponadnarodowego ładu, a zatem zapewniające bezpieczeństwo polityczne świata. Proces instytucjonalizacji jest ukierunkowany na stymulowanie pokojowych stosunków, co może być w sensie skutków międzynarodowej gry interesów ujmowane wprost w aspekcie bezpieczeństwa politycznego.

W relacjach wewnętrznych państwa omawianą kategorię rozpatrywać można w trzech ujęciach. W najszerszym, przedmiotem ochrony jest polityczna organizacja społeczeństwa. Nieco węższy zakres można przypisać bezpieczeństwu ustrojowemu, gdzie przedmiotem ochrony jest system polityczny ujmowany w kategoriach instytucjonalnych, co można rozumieć podmiotowo – jako ogół uczestników „gry o władzę”, oraz przedmiotowo – w kategoriach norm regulujących ich wzajemne stosunki. Najwęższy zakres dotyczy porządku konstytucyjnego, który odnosi się do norm prawnych regulujących porządek pań-

---

<sup>32</sup> R. Kulczycki, *Bezpieczeństwo a nauka i dydaktyka*, w: *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa...*, s. 284.

stwa oraz relacje pomiędzy jego organami oraz obywatelami a władzą publiczną.

### Polityka a strategia bezpieczeństwa

Podejście strategiczne, w nieodległej przeszłości odnoszące się do spraw militarnych – prowadzenia wojny – obecnie jest stosowane w wielu dziedzinach, nie wiele mających wspólnego z konfliktem zbrojnym ani nawet z działaniem organów państwa, związanym z jego bezpieczeństwem<sup>33</sup>. Strategia przestała być tylko środkiem osiągnięcia celów bezpieczeństwa, a stała się synonimem działania skutecznego – odnosząc to ujęcie do polityki państwa, mówi się o strategii jako o sztuce osiągnięcia celu<sup>34</sup>. Pojęcie strategii sytuuje tę działalność w ścisłym związku z polityką bezpieczeństwa. Można zakładać, że zarówno polityka, jak też strategia dają się charakteryzować poprzez pryzmat określonych celów, oparcia o społecznie istotne wartości oraz zakładaną, szczególnie w przypadku strategii, długookresową perspektywę. Identyfikowanie strategii i polityki w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa człowieka, zbiorowości, narodu czy państwa, istotnie pozwala na wiązanie podejścia strategicznego z najistotniejszą funkcją rządu.

Rozwój strategii, widziany w perspektywie historycznej, tj. od czasów starożytnych, daje się odczytywać poprzez dwa równoległe procesy. Pierwszy, określany jako „(...) wzrost złożoności problemu użycia siły w stosunkach zewnętrznych państwa, nieustannie rozszerzał polityczno-instytucjonalny, społeczny czy ekonomiczny kontekst tego zagadnienia. Z drugiej strony, pod wpływem wyzwań zewnętrznych postępował rozwój funkcji państwa związanych z jego bezpieczeństwem, które przestały się ograniczać do sprawy użycia siły militarnej”<sup>35</sup>. Strategia, jako instrument bezpieczeństwa, pozostaje w relacji do zmian postrzegania samego bezpieczeństwa, w tym szczególnie poszerzania treści tego pojęcia w ujęciu przedmiotowym, ale też i podmiotowym.

Obecnie w teorii bezpieczeństwa dominuje rozumienie strategii jako wyboru dokonanego na podstawie wiedzy i analizy strategicznej, środków właściwych i koniecznych, a będących w dyspozycji państwa do osiągnięcia celów

---

<sup>33</sup> Słowo „strategia” pochodzi z języka greckiego, pierwotnie oznaczało sztukę dowodzenia wojskami, później zaś jego zakres objął także umiejętność rządzenia państwem. Tradycyjnie strategia kojarzona była z problemami przygotowania i prowadzenia wojny. Wobec narastania złożoności życia społeczeństw i komplikowania się zjawiska wojny konieczne stało się włączenie do strategii aspektów pozamilitarnych. Wśród wybranych myślicieli – teoretyków strategii – przywołuje się często m.in.: Carla von Clausewitza (strategia jest dla niego nauką o użyciu bitew do celów wojny), Basila H. Liddell Harta (uważa, że strategia to sztuka rozdziału i użycia środków militarnych w taki sposób, aby osiągnąć cel polityczny), André Beaufre’a (strategia to sztuka dialektyki dwóch przeciwstawnych woli – stron – stosujących siłę do rozwiązania konfliktu). Najbardziej nam współczesny był amerykański sekretarz stanu (za prezydentury Richarda Nixona) Henry Kissinger uważa, że strategia to sposób, w który społeczeństwo zabezpiecza swoją przyszłość. Szerzej na ten temat zob. B. Balcerowicz, *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997.

<sup>34</sup> R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa 2005, s. 180.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 175.

i realizacji zadań określonych przez politykę bezpieczeństwa<sup>36</sup>. W prezentowanym podejściu relacja pomiędzy polityką bezpieczeństwa a strategią wyraża niejako stosunek prymatu tej pierwszej nad drugą – to polityka miałaby określać cele, strategia zaś być instrumentem ich osiągnięcia. Inaczej, „(...) strategia jest funkcjonalnie podporządkowana polityce państwa, stanowi narzędzie jej racjonalizacji”<sup>37</sup>.

Dla porządku odnotujmy jednak podejście przeciwstawne, w którym zakłada się prymat strategii nad polityką. W tym ujęciu „(...) cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa państwo lub inny podmiot międzynarodowy osiąga poprzez prowadzenie polityki bezpieczeństwa, jako bieżącej działalności tego podmiotu, jego organów kierowniczych. Dlatego dalszym uszczegółowieniem celów strategicznych są cele polityczne (jako cele operacyjne), odnoszące się do konkretnego działania w ramach całej strategii postępowania podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa”<sup>38</sup>. Wskazany tu prymat strategii nad polityką wywodzony jest z podejścia prakseologicznego, obecnego także w sztuce wojennej, gdzie zaznacza się prymat strategii nad sztuką operacyjną. Zauważa się także, że „(...) często spotykane stanowisko odwrotne, tzn. wyznające prymat polityki nad strategią, wynika z podejścia ograniczonego do analizowania zachowań podmiotu (państwa) wyłącznie jako działań zdeterminowanych przez istniejące warunki, a nie jako działań wynikających przede wszystkim (choć oczywiście nie wyłącznie) z potrzeby realizacji własnych interesów. Świadomość realizacji własnych interesów prowadzi do myślenia strategicznego, koncentrowanie się na tzw. obiektywnych warunkach ogranicza podmiot do myślenia operacyjnego (jeśli podmiotem jest państwo – do myślenia politycznego właśnie)”<sup>39</sup>.

Z powyższych uwag wynika, że strategia może być postrzegana zarówno jako instrument polityki, ale także jej „najwyższy” poziom. Ujęcie prakseologiczne, wpływające w największym stopniu na teorię bezpieczeństwa, zdaje się jednak nie uwzględniać, że mówiąc o narodowej strategii bezpieczeństwa wskazujemy na państwo, które jest bytem politycznym. Inaczej rzecz ujmując, strategia bezpieczeństwa jest instrumentem państwa. Gdy naród nie jest zorganizowany w państwo, nie można przypisać mu nie tylko roli podmiotowej w stosunkach międzynarodowych, trudno także mówić o narodowej strategii bezpieczeństwa. W tym rozumieniu źródłem narodowej strategii jest władza polityczna i w tym stwierdzeniu najpełniej wyraża się zasada prymatu polityki nad strategią. Polityki, dodajmy, rozumianej nie tylko w wąskim zakresie, jako działania władzy wykonawczej.

Omawiana relacja stanowi, jak się wydaje, podstawę myślenia strategicznego w polityce. Zarysowane podejście można charakteryzować w sensie funkcjonalnym, jako zespół kryteriów porządkujących podejście do polityki bezpieczeństwa w warunkach narastającego syndromu braku stabilizacji i nieprze-

<sup>36</sup> *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006, s. 161.

<sup>37</sup> S.P. Sałajczyk, *Między polityką a strategią*, Warszawa 1994, s. 20.

<sup>38</sup> S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo u progu XXI wieku*, Toruń 2006, s. 11.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

widywalności w otoczeniu podmiotu bezpieczeństwa (państwa). Syndrom ten charakteryzowany bywa w różnych kontekstach: uwarunkowań globalizacji, rewolucji informacyjnej i jej społecznych konsekwencji, współzależności itp. Spojrzenie na problematykę bezpieczeństwa przez pryzmat strategiczny prowadzi do stworzenia pewnej uporządkowanej wizji teoretycznej, która już w momencie jej tworzenia może mieć walor praktyczny – środka polityki państwa, a ściślej jej instrumentu. Ma to miejsce zapewne tylko wówczas, gdy cele strategii są identyfikowane społecznie jako ważne i mogą liczyć na aprobatę w długim okresie.

Na tym tle zauważa się, że współczesne demokracje mają ograniczoną zdolność wykorzystania strategii do budowania bezpieczeństwa. Ocenia się, że „(...) ogólne słabości demokracji to niezdolność do tworzenia przyszłości, w tym szczególnie bezpieczeństwa oraz przedkładanie bieżących potrzeb społecznych nad potrzeby tworzenia przyszłego bezpieczeństwa”<sup>40</sup>. Podobnie rzecz ujmuje Roman Kuźniar, który dostrzega, że „(...) w rzeczywistości państwa demokratycznego polityka, jej priorytety, przewaga określonych sił politycznych, a co za tym idzie – wartości, interesów i celów, podlega tak daleko posuniętej zmienności i wahaniom koniunktur politycznych, że najczęściej niemożliwe jest myślenie i działanie w kategoriach strategicznych. Uruchamianie strategii zajmuje wszakże trochę czasu, a osiągnięcie pierwszych jej rezultatów wymaga konsekwencji i wytrwałości”<sup>41</sup>.

Na tym tle pojawia się problem bezpieczeństwa politycznego ujmowany z perspektywy działania partii politycznych, a zatem organizacji intencjonalnie ukierunkowanych na zdobycie władzy. Proces ten ma charakter konfliktowy i niesie zawsze określone skutki dla bezpieczeństwa państwa. Można je uchwycić w kilku kontekstach. Pierwszy to aspekt programowy – bezpieczeństwo państwa jest przedmiotem partyjnych programów i deklaracji. Sfera ta poddaje się dość łatwo analizie, co sprzyja wnioskowaniu o projektowanym kierunku polityki bezpieczeństwa. Te deklaracje i założenia zderzają się z praktyką polityczną, która jest udziałem zarówno partii rządzących, jak też ugrupowań opozycyjnych, które w warunkach powyborczych dokonują często znaczących korekt, a nawet zmiany przyjętych wcześniej celów w sferze zapewniania narodowego bezpieczeństwa. Innym sposobem ujmowania bezpieczeństwa z punktu widzenia partii politycznych jest ich aktywność – praktyka polityczna. Obejmuje ona również sferę organizowania struktur bezpieczeństwa, co jest w istocie formą wypełnienia treścią programowych założeń w omawianej dziedzinie.

Działalność partii władzy, ukierunkowana na zapewnianie narodowego bezpieczeństwa, jest jednak silnie uzależniona od przejęcia kontroli nad „zasobami” bezpieczeństwa, co wiąże się ze sferą kadr (obsady stanowisk w organach bezpieczeństwa), które to działanie często jest dominującą przesłanką działalności organizacyjnej (reorganizacji, umożliwiającej zgodnie z prawem dokonywanie wymiany kadr, szczególnie kierowniczych<sup>42</sup>). Analiza tego procesu

<sup>40</sup> *Bezpieczeństwo narodowe Polski...*, s. 169.

<sup>41</sup> R. Kuźniar, *Polityka i siła...*, s. 178-179.

<sup>42</sup> Obsada stanowisk w organach bezpieczeństwa (służbach specjalnych i policyjnych) oparta jest przede wszystkim na stosunku służby, który w sensie formalnoprawnym jest trwalszy niż zwykły

pozwała wnioskować o kondycji i potencjale struktur bezpieczeństwa państwa. Warto zauważyć, że sfera ta, jako przedmiot politycznego sporu, jest podobnie jak inne dziedziny życia (a może nawet w większym stopniu) objęta społeczną uwagą, a co za tym idzie, rozpoznawana przez media. Można zaryzykować tezę, że walka polityczna w omawianym obszarze sprzyja nasileniu w obiegu publicznym strumienia informacji ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa<sup>43</sup>.

Powstaje tu problem skutków owego ujawniania z punktu widzenia bezpieczeństwa demokracji. Gdyby przyjąć tezę o bezwzględnej szkodliwości opisanej praktyki, należałoby przyjąć wyższość mechanizmów państwa totalitarnego, gdzie zakres informacji chronionych jest daleko większy niż w demokracjach i społeczeństwach otwartych, a walka polityczna toczy się istotnie poza sferą publiczną. Wniosek taki, uwzględniając również polskie doświadczenia historyczne, można uznać za chybiony. Trzeba wobec tego przyjąć, że w warunkach demokratycznego państwa prawnego istnieją powody, sprzyjające systemowemu ograniczeniu zakresu informacji podlegających ochronie ze względu na bezpieczeństwo państwa i pierwszym z nich jest zapewne obywatelskie prawo dostępu do informacji publicznej, od którego wspomniane ograniczenie (a także inne, związane z ochroną danych osobowych oraz tajemnic zawodowych, korporacyjnych) jest jednym z wyjątków.

Spostrzeżenia powyższe odnoszą się do naturalnego w demokracji mechanizmu wolnych wyborów i następującej za nimi wymiany rządu, która pociąga często odejście od dotychczasowej linii politycznej. Czy zatem w warunkach demokracji można uznać bezwzględny prymat polityki nad strategią? Wydaje się, że istotą uchwycenia omawianej relacji jest uznanie tego prymatu, przy jednoczesnym zauważeniu funkcji strategii w zakresie osiągania politycznych celów. „Wartość samego pojęcia strategii (...) powinna polegać na dyscyplinowaniu politycznego myślenia i działania. Nie jest wprawdzie rzeczą strategii wyznaczać cele polityce, jednak strategiczny instynkt i dyscyplina wykonania właściwa rygorom podejścia strategicznego jest warunkiem koniecznym, choć

---

stosunek pracy. Okoliczności uzasadniające wydalenie funkcjonariusza ze służby są ściśle określone w przepisach ustawowych, na których opierają się pragmatyki służbowe. Z tych m.in. względów, istota powiązania funkcjonariusza ze służbą nazywana jest w socjologii stosunkiem dyspozycyjności. Podobnie do grup „dyspozycyjnych” zalicza się także wojsko. Przejęcie kontroli przez czynnik polityczny nad wymienionymi grupami musi zakładać istnienie w ich obrębie grup wpływu bądź inaczey grup osób, zorientowanych na wsparcie określonego ugrupowania politycznego, z których rekrutuje się osoby kierujące poszczególnymi ogniwami struktur „siłowych”. Formalnym uzasadnieniem tego rodzaju zabiegów jest doskonalenie organizacji instytucji bezpieczeństwa. Narzędziem jest tu reforma instytucjonalna. W podejściu instytucjonalnym w politologii podkreśla się, że „(...) przykłady reorganizacji administracyjnej są ciekawe same w sobie. Skuteczność systemów politycznych w znacznym stopniu zależy od skuteczności instytucji administracyjnych, a projekt struktur biurokratycznych oraz sprawowanie nad nimi kontroli jest sprawą o zasadniczym znaczeniu w każdym ustroju. Zatem, ze względu na swoją powszechność, jawność oraz częstotliwość, przypadki reorganizacji administracyjnej dostarczają przydatnej wiedzy o naturze szerszej pojmowanej polityki”. Szerzej na ten temat zob. J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005, s. 88.

<sup>43</sup> Ilustracją tej tezy są m.in. analizy przekazów prasowych dotyczących funkcjonowania służb specjalnych. Zob. S. Zalewski, *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa RP*, Warszawa 1998, s. 120 i n.

niewystarczającym, optymalnego urzeczywistnienia żywotnych interesów państwa (bezpieczeństwo, rozwój), które nie powinny podlegać kaprysom polityki. Zatem myślenie i działanie w kategoriach strategii państwowej powinno «cywilizować» politykę w sensie jej stosunku do najwyższych interesów państwowych i podlegających zmianie celów polityki zagranicznej»<sup>44</sup>.

Cywilizowanie polityki mieści się w odpowiedzi na cztery podstawowe pytania strategiczne:

- Jakie są interesy narodowe i cele strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa?
- W jakich warunkach przyjdzie nam realizować owe interesy i osiągać ustalone cele?
- Jakie są optymalne sposoby (koncepcja) osiągania przyjętych celów w istniejących warunkach?
- Jakie siły i środki (zasoby) należy wydzielić i przygotować do realizacji ustalonej koncepcji?<sup>45</sup>

Podjęcie strategiczne w sferze bezpieczeństwa jest wobec tego próbą obiektywizacji postrzegania istoty interesów państwa w relacjach zewnętrznych i wewnętrznych, prognozowania zmian w środowisku bezpieczeństwa, identyfikacji narodowych celów i wskazywania mechanizmów ich osiągania. W tym sensie stanowi ono instrument bezpieczeństwa politycznego. Można również przyjąć, że posiadanie strategii jest jednym z warunków bezpieczeństwa państwa.

W ujęciu analitycznym posiadanie przez państwo strategii może być odczytywane jako kryterium bezpieczeństwa politycznego. Analiza strategii bezpieczeństwa zarówno w aspekcie normatywnym (określonego dokumentu władzy wykonawczej), jak też w zakresie jej implementacji w działaniach organów państwa może być jednym z istotniejszych narzędzi badania bezpieczeństwa politycznego państwa.

## Podsumowanie

Posiadanie strategii jest jednym ze środków zapewniania bezpieczeństwa, które to działanie, traktowane jako nadrzędny cel państwa, określa sposób politycznego ujęcia problemu. Podejście strategiczne wyraża się obecnością w państwowej polityce myślenia o bezpieczeństwie obejmującego aspekt teleologiczny i aksjologiczny, na poziomie jednak zrozumiałym, identyfikowanym społecznie i akceptowanym. Więcej, myślenie to powinno sprzyjać podejmowaniu działań sprzyjających identyfikacji narodowych interesów i celów, a w następstwie – organizowaniu potencjału bezpieczeństwa.

Podejście strategiczne jest sprawą polityczną zarówno w sensie węższym – działania władzy publicznej – i w tym ujęciu posiadanie strategii oraz jej implementacja w działaniu organów administracji świadczy o poziomie zarządzania strategicznego bezpieczeństwem narodowym. W szerszym zakresie

<sup>44</sup> R. Kuźniar, *Polityka i siła...*, s. 178-179.

<sup>45</sup> S. Koziej, *Ocena nowej strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe AON” 2004, nr 1, s. 354.

strategia wpływa na sposób identyfikacji relacji państwa z otoczeniem, co w wymiarze wewnętrznym powinno sprzyjać wzrostowi obywatelskiej świadomości w zakresie identyfikacji podstawowych interesów państwa, a w wymiarze zewnętrznym wywierać wpływ na prowadzenie polityki zagranicznej.

Skoro, jak wcześniej przyjęto, analiza strategii bezpieczeństwa zarówno w ujęciu normatywnym (określonego dokumentu władzy wykonawczej), jak też w zakresie implementacji jej treści w działaniach organów państwa może być jednym z istotniejszych narzędzi badania bezpieczeństwa politycznego państwa, warto sformułować założenia dotyczące metodyki proponowanego zabiegu. I tak, teoretycznie można zakładać, że badanie strategii bezpieczeństwa państwa może być dokonywane w warunkach występowania w publicznym obiegu informacji dokumentu lub ich zbioru, które:

- pozwalałyby na ustalenie, że pochodzą od szeroko rozumianej władzy publicznej (gdzie szczególne znaczenie przydaje się władzy wykonawczej, jako tej „działającej” na rzecz realizacji interesów narodowych);
- odnosiłyby się w tytule do szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego;
- uwzględniałyby możliwie szeroki zakres aspektów bezpieczeństwa (uwarunkowań), przy jednoczesnym występowaniu hierarchii problemów, według kryterium identyfikowanych obecnie w perspektywie zagrożeń podstawowych interesów państwa;
- zawierałyby holistyczne (całościowe) ujmowanie problematyki bezpieczeństwa narodowego, dające jednak możliwość wyodrębnienia dyrektyw szczegółowych dla wszystkich dziedzin działania państwa, a także wskazujące obszary funkcjonowania podmiotów niepaństwowych i obywateli, których aktywność sprzyjałaby osiągnięciu narodowych celów w omawianym obszarze;
- w aspekcie teleologicznym – cele ujmowane byłyby w długiej perspektywie, acz względnie konkretnie, tj. na poziomie umożliwiającym ich „operacjonalizację”;
- w aspekcie aksjologicznym – wskazywałyby na społeczne i kulturowe podstawy pojmowania miejsca i roli zbiorowości (narodu) w otoczeniu;
- zawierałyby formalny mechanizm przeglądu strategicznego (permanentnego doskonalenia strategii).

Zarysowany koncept teoretyczny pozwala na uchwycenie najistotniejszych, jak się wydaje, cech strategii bezpieczeństwa, z punktu widzenia jej roli instrumentalnej oraz instytucjonalizacji, rozumianej tu jako włączenie do programu działania władzy wykonawczej oraz szerzej – praktyki politycznej w państwie.



Sławomir Zalewski

## **Strategy as an instrument of political security of a state**

### **Summary**

The subject of this article is to draw up an approach to strategy as an instrument of political security of the state. The issue of relation between state policy and security strategy is being thus here revealed. In a narrow sense strategic approach constitute political matter understood as activities performed by public authorities and its possessing and implementation by the state administration determines the level of a strategic management of national security. In broader terms the strategy influence the way of relation between the state and external environment which in internal dimension supports national awareness as far as a state interest is concerned and in external dimension influence foreign policy.