

BEZPIECZEŃSTWO / SECURITY STUDIES

DARIUSZ JULIAN JURCZAK

BEZPIECZEŃSTWO KRĘGÓW POGRANICZA POLSKO-ROSYJSKIEGO. SPOJRZENIE SPOŁECZNO-PRAWNE

Wprowadzenie

„Najostrzejsze, najpoważniejsze i najgroźniejsze konflikty nie będą się w tym nowym świecie toczyć między klasami społecznymi, biednym i bogatymi czy innymi grupami zdefiniowanymi w kategoriach ekonomicznych, ale między ludami należącymi do różnych kręgów kulturowych. W ramach poszczególnych cywilizacji będą wybuchały konflikty plemienne i etniczne”¹. „Dla bezpieczeństwa potrzeba czegoś więcej niż systemy bezpieczeństwa i zastępy uzbrojonych strażników. Trzeba przyjąć realistyczne podejście do akceptowalnego ryzyka i myśleć o bezpieczeństwie w sposób innowacyjny, postrzegając je jako proces o wielu ogniwach: wywiadu, rozwiązań prawnych, profilaktyki społecznej, rozwiązań organizacyjnych, koordynacji działań”².

Artykuł dotyczy spojrzenia społeczno-prawnego na bezpieczeństwo kręgów pogranicza polsko-rosyjskiego. Może stać się przyczynkiem w dyskusji nad jakże istotną problematyką występującą w naukach o bezpieczeństwie.

1. Bezpieczeństwo kręgów społecznych na pograniczu polsko-rosyjskim

1.1. Teoretyczne ujęcie kręgów społecznych

Każdy człowiek pragnie zaspokoić swoją indywidualną potrzebę bezpieczeństwa socjalnego, społecznego, psychologicznego lub narodowego. Zagwarantowanie poczucia bezpieczeństwa jest działalnością permanentną³. Wszystkie państwa

DARIUSZ JULIAN JURCZAK – Olsztyńska Szkoła Wyższa, ORCID: 0000-0002-7078-3085, e-mail: dariusz_jurczak@wp.pl

¹ S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 2008, s. 20.

² T. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2008, s. 141.

³ B. Hołyst, *Bezpieczeństwo. Ogólne problemy badawcze*, Warszawa 2014, s. 84–86.

tworzą własne systemy bezpieczeństwa, czy raczej systemy instytucji, które mają odpowiadać za bezpieczeństwo. Można się jednak zastanawiać, czy przy braku precyzyjnego wskazania ich kompetencji i wzajemnych zależności nie jest to czasami polityka tworzenia bytów ponad potrzebę⁴.

Współczesne zagrożenia dla życia jednostek, grup, narodów, państw, a także swobód obywatelskich, niezależnie od tego, skąd przychodzi, rozszerza zakres rozważań poświęconych bezpieczeństwu ogólnemu i indywidualnemu. Podkreślić należy, iż skala zagrożenia oraz przyjęte środki do jego neutralizacji są zróżnicowane⁵.

Istnieją różne podziały funkcjonujących obecnie zagrożeń. W jednym z podziałów za podstawę przyjmuje się źródła zagrożenia. Pochodzić one mogą z winy człowieka lub działania środowiska naturalnego. Następny podział mówi o zagrożeniach pierwotnych lub wtórnych. Zagrożenia dzieli się także pod kątem wpływu na podmiot bezpieczeństwa, czyli zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. Do wewnętrznych zalicza się przestępczość, bezrobocie, niepokoje społeczne, a do zewnętrznych kryzysy, terroryzm. Innym podziałem, istniejącym od dawna, jest podział na zagrożenia czasu pokoju i wojny. Z kolei w podziale ze względu na przedmiot zagrożenia rozróżniamy zagrożenia militarne i niemilitarne. Szczególne miejsce wśród zagrożeń militarnych zajmuje terroryzm, który zyskał nową siłę na przestrzeni ostatnich lat, oraz cyberterroryzm. Zagrożenia niemilitarne to zagrożenie polityczne, gospodarcze, ekologiczne, psychospołeczne⁶.

W typologiach zagrożeń bezpieczeństwa stosuje się także dodatkowe określenia: społeczno-kulturowe, psychospołeczne, kulturowe, cywilizacyjne. Przyjmujemy, zgodnie z przedstawioną typologią, że określenie „zagrożenia społeczne” odnosi się do wszystkiego, co zagraża utratą życia i zdrowia, tożsamości narodowej i etnicznej poszczególnych społeczności, a także bezpieczeństwa socjalnego (cywilizacyjnego) i publicznego. Wynika to także z wyróżniających cech każdego społeczeństwa, do których należą: odrębność od innych zbiorowości, wzajemne oddziaływania pomiędzy jego członkami, wspólne terytorium, instytucje, sposób komunikowania się, podobieństwo warunków życia, podział pracy, normy i wzorce postępowania⁷.

Człowiek w okresie swojego życia w różnych kręgach społecznych wchodzi w rozmaite styczności i kontakty. Najpierw w najbliższym środowisku życia – w rodzinie otrzymuje wsparcie jako niemowlę i dziecko, później jako dorastająca osoba styka się z otoczeniem – ze środowiskiem lokalnym i szkołą, by następnie wejść do kręgu zabawy – jak twierdzi Florian Znaniecki – zmieniając się, aby w końcu trafić do kręgów pracy. Powtarzający się cykl życia uwarunkowany jest

⁴ K. Karolczak, *Bezpieczeństwo jednostki i narodu – mrzonka czy realność w XXI wieku?*, w: K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Warszawa 2011, s. 17.

⁵ D. Jurczak, *Bezpieczeństwo w życiu społecznym na pograniczu polsko-rosyjskim*, Olsztyn 2019, s. 81.

⁶ B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo w teoriach i badaniach naukowych*, Szczytno 2011, s. 31.

⁷ *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, pod red. R. Jakubczaka, Warszawa 2003, s. 95.

przez różne kategorie podmiotów i czynników społeczno-ekonomicznych, kulturowych oraz prawnych, wpływających wzajemnie na typy kręgów społecznych i ich uczestnictwo w życiu zbiorowym⁸.

Idąc dalej za myślą F. Znanieckiego, można powiedzieć, iż osobnik w kręgu społecznym odgrywa społecznie wyznaczoną mu „rolę osobistą”, przez co rozumiemy, że krąg (i on sam) ujmuje i kształtuje jego osobę według pewnego uznanego typu czy wzoru osobowego. Wzór ten jest mu narzucony i przyjęty przez niego jako indywidualna rola w danym kręgu. Może to oznaczać, że w każdym kręgu jest on taką osobą, za jaką go dany krąg i on sam siebie i swoje postępowanie uważa. Postępowanie innych względem niego stosuje się do tego, jak w przekonaniu kręgu i jego własnym taka osoba postępować powinna i jak inni powinni postępować względem niej⁹. Jak wiadomo, znaczna część ludzi współczesnych rozwinęła się pod wpływem kręgów pracy. O wiele mniej, ale też miliony, są na świecie takich, którzy wyrosli przeważnie w kręgach wychowawczych. Trudno natomiast stwierdzić, jak liczni są ci, u których role spełniane w kręgach zabawy zaważyły rozstrzygająco na późniejszym życiu, ale i tych jest wielu¹⁰.

Na gruncie nauk społecznych relacje zakotwiczone rozpatrywane są z perspektywy strukturalnej, np. kręgi przyjaciół lub sieci znajomości analizuje się jako przyczynę endogamii klasowej lub monopolizacji szans kariery zawodowej¹¹.

Dla prowadzenia wartościowego i sensownego życia istotne znaczenie ma wewnętrzne poczucie bezpieczeństwa. Zapewnienie go polega współcześnie nie tylko na skoncentrowaniu się na przeciwdziałaniu przestępczości, ale również na zapobieganiu codziennemu niebezpieczeństwu i lękowi wówczas, gdy tylko się on pojawi. Jednak skoncentrowana na jednostce troska o zapewnienie sobie indywidualnego bezpieczeństwa może grozić naruszeniem dobra wspólnego¹².

Z naukowego punktu widzenia bezpieczeństwo wewnętrzne można rozpatrywać w ujęciu szerokim i wąskim. Wjęciu szerszym pojęcie to odnosi się do ochrony życia, zdrowia oraz mienia, a w ujęciu węższym utożsamia się je z bezpieczeństwem powszechnym, publicznym, ustrojowym¹³. Bezpieczeństwo może być definiowane nie tylko jako określony cel, lecz również jako następstwo. W znaczeniu praktycznym oznacza to, że ludzie nie zdają sobie sprawy z tego, czym ono jest, dopóki nie zagraża im jego utrata¹⁴.

W polskim prawodawstwie bezpieczeństwo odnosi się głównie do prawa pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy w poszczególnych działach gospodarki. W traktacie z Nicei (2003) politykę bezpieczeństwa ujęto bardzo szeroko, odnosząc

⁸ R.B. Woźniak, *Socjoglobalistyka kręgów społecznych ludzi morza i przymorza*, Szczecin 2017, s. 5.

⁹ F. Znaniecki, *Ludzie terazniejsi a cywilizacja przyszłości*, Warszawa 2001, s. 121; zob. też R.B. Woźniak, *Socjoglobalistyka...*, s. 6.

¹⁰ F. Znaniecki, *Ludzie terazniejsi...*, s. 121.

¹¹ E. Goffman, *Relacje w przestrzeni publicznej. Mikrostudia porządku publicznego*, tłum. O. Siara, Warszawa 2011, s. 241.

¹² B. Hołyst, *Bezpieczeństwo...*, s. 39; zob. też D. Jurczak, *Bezpieczeństwo w życiu społecznym...*, s. 83.

¹³ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 14.

¹⁴ Tamże.

ją do zadań humanitarnych, jak i kwestii ratownictwa oraz obrony. Elementy polityki bezpieczeństwa wiążą się ze złożonymi potrzebami i warunkami bytu określonych podmiotów lokalnych i ponadlokalnych oraz ich wzajemnymi powiązaniem strukturalnymi, celami, wartościami, interesami, jak również strategiami oraz instrumentami działania. Szeroko pojęte bezpieczeństwo publiczne (społeczne) jest otwarte dla zainteresowanych stron wyrażających gotowość do udziału w nim, ponoszenia jego skutków i wyzwań opierających się na sile i prawie. Wąsko pojęte bezpieczeństwo ma ograniczony charakter, nie respektuje najczęściej uznanych wartości, norm i strategii działań¹⁵.

Renesansowy myśliciel Niccolò Machiavelli jako jeden z pierwszych zwrócił uwagę na pojemność słowa „bezpieczeństwo”. Przez „bezpieczeństwo rozumiał on zarówno zapewnienie spokoju fizycznego, jak i wszelkie inne «satisfakcje»”. W dzisiejszych interpretacjach myśli Machiavellego mówi się o tworzeniu oraz pomnażaniu bezpieczeństwa, a zatem oprócz zapewnienia przeżycia w sensie fizycznym również rozwoju i życia w dobrobycie¹⁶.

Ludzie wchodzą w interakcje nie tylko z przedstawicielami o tej samej pozycji społecznej, ale także z zajmującymi odmienne pozycje. Obrazowo można by powiedzieć, że każdą osobę zajmującą daną pozycję społeczną otacza krąg typowych partnerów. Niezależnie od konkretnych osób, każdą pozycję społeczną otacza krąg innych pozycji powiązanych z nią typowymi dla niej stosunkami społecznymi. Ważną konsekwencją istnienia kręgów społecznych jest to, że każdy stosunek społeczny zakłada pewną więź wzajemnych oczekiwań partnerów wobec siebie, mieszczących się w przypisanej danej pozycji roli¹⁷.

Dziedziny wiedzy ulegają i będą ulegać zmianom w zależności od procesów przeobrażeń systemów społeczno-ekonomicznych, form własności i warunków politycznych, form kulturowych i nauki, wzorów tożsamości oraz modelu społeczeństwa i cywilizacji¹⁸. Poszczególne poziomy kręgów wyodrębniają się w danej dziedzinie lub obszarze rzeczywistości, stając się zorganizowanym jej elementem. Osadzenie kręgów w rzeczywistości społecznej wyznacza funkcjonowanie rozwoju i zmianę, a nie trwałość i neutralność. Czas wymusza zmiany społeczne i kulturowe społeczeństw lokalnych, ale i globalnych, a w tym oczywiście sieci kręgów i kręgów społecznych¹⁹.

Krąg społeczny, w obrębie którego dana jednostka odgrywa swoją rolę, obejmuje jednostki oceniające ją pozytywnie jako osobę, która działa lub od której oczekuje się działań pożądaných z ich punktu widzenia. Działania tej jednostki wpływają na pewne wartości, które w mniejszym lub większym stopniu są istotne dla członków kręgu, zaś ich uczestnictwo w tym kręgu zakłada, że są one

¹⁵ R.B. Woźniak, *U podstaw socjoglobalistyki. Koncepcje i zagrożenia*, Szczecin 2009, s. 224.

¹⁶ R. Jakubczak, A. Skrabacz, *Społeczeństwo w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku*, Siedlce 2006, s. 52; zob. też M. Grabowska, *Bezpieczeństwo społeczne mieszkańców obszaru pogranicza wschodniego na podstawie badań miejscowości Banie Mazurskie*, Olsztyn 2014, s. 5.

¹⁷ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 114–115.

¹⁸ R.B. Woźniak, *Socjoglobalistyka...*, s. 41.

¹⁹ Tamże, s. 42.

na tyle zainteresowane wartościami, do których odnoszą się działania jednostki, aby z nią współdziałać²⁰. Najmniejszy krąg społeczny obejmuje dwie jednostki oraz trzecią osobę, która stanowi wspólny przedmiot ich wystandaryzowanych ocen oraz uregulowanych normatywnie działań. Największy krąg społeczny w obrębie społeczności może obejmować wszystkich lub prawie wszystkich jej mieszkańców²¹.

1.2. Bezpieczeństwo kręgów społecznych w środowisku lokalnym

Odpowiedzialność za bezpieczeństwo spoczywa na wszystkich, można ją też przypisać wszystkim instytucjom państwowym. W zakresie swoich kompetencji odpowiedzialność taką ponoszą również organizacje pozarządowe i stowarzyszenia. Częścią odpowiedzialności za bezpieczeństwo obciążone jest społeczeństwo – obywatele danego państwa, funkcjonujący w różnego rodzaju grupach, wspólnotach oraz społecznościach²².

Lokalny wymiar bezpieczeństwa (w różnych ujęciach przestrzennych mający swój stały wkład w budowanie bezpieczeństwa jednostek, państw i społeczności międzynarodowych) ciągle zyskuje na znaczeniu, zważywszy na ogólne trendy społeczno-cywilizacyjne, w ramach których wśród dóbr chronionych coraz wyższe pozycje osiągają wartości lokalne, a lokalizm pojmowany jest jako sprzeciw wobec rozbudowanej biurokracji i powiększającego się dystansu między rządzonymi a rządzącymi²³.

Bezpieczeństwo człowieka w środowisku lokalnym jest jednym z zasadniczych przedmiotów badań psychologii środowiskowej. Środowisko w istotny sposób wpływa na zachowania oraz ogranicza je, a zachowania powodują zmiany w środowisku. Staje się to widoczne w nawiązaniu do bezpieczeństwa w środowisku lokalnym. Psychologowie środowiskowi zainteresowani są środowiskiem naturalnym egzystencji człowieka, w tym również środowiskiem lokalnym. W ich ujęciu środowisko naturalne to nie tylko przyroda, ale także środowisko stworzone przez człowieka, m.in. środowisko małej miejscowości (np. w badaniach Górowo Iławeckie, Gołdap, Banie Mazurskie)²⁴.

Społeczność lokalna jest jedną ze zbiorowości społecznych. Mówiąc o społecznych zbiorowościach, mamy na myśli przede wszystkim powszechne rozumienie społeczeństwa, w którym pomiędzy jego członkami zachodzą rozmaite związki oraz odpowiednio ustrukturalizowane zależności. Mianem „społeczeństwa” określa się zazwyczaj ogół ludzi, pomiędzy którymi występują określone więzi oraz zasady regulujące członkostwo jednostek. W związku z tym, społeczeństwem można nazwać wszystkie formy życia zbiorowego współwystępujące, uzupełniające

²⁰ F. Znaniecki, *Relacje społeczne i role społeczne*, Warszawa 2011, s. 303.

²¹ Tamże, s. 306–308.

²² *Bezpieczeństwo w teoriach i badaniach naukowych*, pod red. B. Wiśniewskiego, Szczytno 2011, s. 5.

²³ *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, pod red. W. Fehlera, Warszawa 2009, s. 3–4.

²⁴ D. Jurczak, *Bezpieczeństwo w życiu społecznym...*, s. 132.

i krzyżujące się, które posiadają pewną określoną zasadę kulturowej i strukturalnej odrębności, utrzymywaną w krótszym lub dłuższym przedziale czasowym²⁵.

Spoločności lokalne niemal od zawsze były, obok rodziny, podstawowym elementem struktury społecznej, natomiast gmina stała się ich politycznym i instytucjonalnym wyrazem. Spoločności lokalne zorganizowane w gminę, obejmujące określone terytorium, stanowią względnie zamknięty system – lokalny układ społeczny²⁶. Nadbudową polityczną społeczności lokalnej z reguły jest gmina. Stanowi ona konkretyzację instytucjonalnego i lokalnego układu społecznego. Znajdują tu odbicie wszystkie zjawiska i procesy społeczne, gospodarcze, kulturalne. To właśnie w poszczególnych układach lokalnych wytwarza się część dóbr i usług, powstają systemy wartości i style życia, kształtowane są określone zachowania jednostki i całej zbiorowości, tworzy się pewna tradycja, konstytuująca tożsamość lokalną²⁷.

O losach społeczności lokalnych decydują prawne reguły ochrony i kształtowania warunków ekologicznych, lokalizacji inwestycji przemysłowych oraz organizacji sieci osadniczej. Bezpośrednią podstawę działania w powyższych zakresach stanowią plany miejscowe, które uchwała władza lokalna. O warunkach życia, jak również warunkach rozwoju lokalnych jednostek terytorialnych, współdecyduje prawny system kształtowania sieci osadniczej, a w tym m.in. wyznaczania i pozyskiwania terenów urbanistycznych, oraz tryb obrotu działkami budowlanymi, ustalanie cen i opłat za korzystanie z gruntów państwowych itd.²⁸

Istotną rolę w tworzeniu warunków bezpiecznego życia społeczności lokalnych ogrywiają organizacje pozarządowe działające na terenach gminnych. Sferę aktywności organizacji pozarządowych wyznacza poziom wykształcenia ludności, zatrudnienia i bezrobocia oraz ujawniające się patologie społeczne, a także aktywność obywatelska, odpowiedzialność społeczna, tradycje, kultura obywatelska, poziom kapitału społecznego i wzajemna integracja społeczna²⁹. Oczekiwania, że wszystkie problemy społeczne rozwiąże państwo, wydają się mało realne, nie tylko w Polsce. Mając to na względzie, przerzuca ono swoje zadania na inne podmioty, zwłaszcza na administrację samorządową, powołaną do zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczeństwa zamieszkującego dane terytorium³⁰. Ta z kolei, ponieważ otrzymała zbyt wiele zadań, których ze względu na rozległość i różnorodność nie jest w stanie sama zrealizować, nie mając odpowiednich środków, często ogranicza się tylko do podstawowego zakresu działań. Organizacje pozarządowe angażują się w różne sfery życia na rzecz wspólnot. Dynamicznie

²⁵ D. Walczak-Duraj, *Podstawy współczesnej socjologii*, Pabianice 2006, s. 182.

²⁶ B. Jałowicki, *Rozwój lokalny*, Warszawa 1989, s. 98; zob. też *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, pod red. M. Leszczyńskiego, A. Gumieniaka, L. Owczarek, R. Mochockiego, Warszawa 2013, s. 36; D. Jurczak, *Bezpieczeństwo w życiu społecznym...*, s. 115.

²⁷ *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, s. 37.

²⁸ Tamże, s. 119.

²⁹ M. Baron-Wiaterok, *Rola organizacji pozarządowych w tworzeniu sieci wsparcia we wspólnotach lokalnych*, w: *Lokalne sieci wsparcia*, pod red. M. Gagackiej, K. Głębickiej, Radom 2010, s. 138–139; zob. też M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2011, s. 124.

³⁰ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne...*, s. 124.

wzrasta liczba organizacji zajmujących się sferą opieki społecznej, zwłaszcza w zakresie pomocy osobom, na których niekorzystnie odbija się istniejąca realnie sytuacja, nieradzącym sobie. Do najważniejszych partnerów organizacji pozarządowych należy administracja publiczna³¹.

2. Relacje prawne kręgów społecznych na pograniczu polsko-rosyjskim

2.1. Prawne uwarunkowania funkcjonowania pogranicza polsko-rosyjskiego

22 maja 1992 r. w Moskwie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej została podpisana umowa w sprawie przejść granicznych. Celem umowy było, kierując się pragnieniem doskonalenia współpracy w zakresie przewozów przez wspólną granicę, zwiększenie przepustowości przejść granicznych oraz stworzenie odpowiednich warunków przekraczania granicy przez osoby, środki transportowe i towary³². Umowa zawierała punkty:

Artykuł 1

1. Na granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską i Federacją Rosyjską ustala się następujące przejścia graniczne:
 - 1) kolejowe:
 - a) Braniewo – Mamonowo,
 - b) Bartoszyce – Bagrationowsk,
 - c) Skandawa – Zeleznodorożnyj;
 - 2) drogowe:
 - a) Gronowo – Mamonowo,
 - b) Grzechotki – Mamonowo,
 - c) Bezledy – Bagrationowsk,
 - d) Gołdap – Gusiew.
2. Przejścia graniczne, wymienione w ustępie 1, udostępnia się do przekraczania granicy przez osoby, środki transportowe i towary niezależnie od ich przynależności państwowej w ciągu całej doby.
3. W przejściach drogowych przekraczanie granicy przez osoby odbywa się przy wykorzystaniu środków transportowych bądź pieszo.
4. Terminy otwarcia przejść granicznych oraz rodzaje ruchu odbywającego się przez te przejścia Umawiające się Strony ustalą w drodze wymiany not.

Artykuł 2

1. Przed terminem otwarcia przejść granicznych, o których mowa w artykule 1 ustęp 1, każda z Umawiających się Stron przygotowuje na swym terytorium

³¹ Tamże, s. 124.

³² <https://www.prawo.pl/akty/m-p-2003-37-528,17042518.html>.

odpowiednią infrastrukturę, uwzględniając przewidywany wzrost ruchu osób, w tym pieszo, środków transportowych i towarów.

2. Przy projektowaniu oraz podczas budowy obiektów przejść granicznych przewiduje się możliwość stworzenia warunków do jednoczesnego przeprowadzania kontroli granicznej, celnej i innych rodzajów kontroli przez właściwe organy obu Stron, na terytorium jednego lub drugiego Państwa.
3. Założenia projektowe i projekty realizacyjne obiektów każdego przejścia granicznego podlegają wzajemnemu uzgodnieniu przez właściwe organy obu Stron.

Artykuł 3

Właściwe organy Umawiających się Stron wszechstronnie współdziałają na rzecz usprawnienia ruchu granicznego, optymalnego wykorzystania istniejących oraz otwarcia nowych dogodnie położonych przejść granicznych dla ruchu międzynarodowego. Przy realizacji tych zadań przestrzega się zasad zawartych w artykule 2.

Artykuł 4

Utworzenie oraz otwarcie lub zamknięcie, a także zawieszenie lub ograniczenie ruchu w czynnych przejściach granicznych odbywa się na podstawie wzajemnego uzgodnienia między Umawiającymi się Stronami, w drodze wymiany not.

Artykuł 5

1. Zawieszenie lub ograniczenie ruchu granicznego w poszczególnych przejściach granicznych może nastąpić z ważnych względów sanitarno-zdrowotnych, bezpieczeństwa publicznego bądź z powodu klęsk żywiołowych. Strona zamierzająca zawiesić lub ograniczyć ruch zawiadamia o tym drugą Umawiającą się Stronę nie później niż na pięć dni przed planowanym jego zawieszeniem lub ograniczeniem.
2. W przypadkach niecierpiących zwłoki zawiadomienie, o którym mowa w ustępie 1, powinno nastąpić nie później niż na 24 godziny przed planowanym wstrzymaniem ruchu.
3. O zawieszeniu lub ograniczeniu ruchu granicznego w związku z zamierzonym remontem obiektów przejść granicznych lub urządzeń komunikacyjnych Umawiające się Strony informują się wzajemnie nie później niż na trzy miesiące przed rozpoczęciem prac remontowych, podając termin ich zakończenia.

Artykuł 6

Komendant Główny Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej i właściwy organ Federacji Rosyjskiej, po wzajemnym porozumieniu się i uzgodnieniu z organami celnymi swoich państw, mogą w uzasadnionych przypadkach, przy zachowaniu odpowiednich wymogów i kontroli, zezwolić na przekroczenie granicy: 1) w przejściu, w którym nie przewiduje się tego rodzaju przekroczeń granicy; 2) poza czynnym przejściem granicznym.

Artykuł 7

1. Niniejsza umowa podlega zatwierdzeniu przez Rządy obu Państw i wejdzie w życie po dokonaniu wymiany not powiadamiających o tym zatwierdzeniu.

2. Niniejsza umowa jest zawarta na czas nieokreślony. Może być ona wypowiedziana w drodze notyfikacji przez każdą z Umawiających się Stron. W takim przypadku utraci moc po upływie dwunastu miesięcy od dnia wypowiedzenia. Niniejszą umowę sporządzono w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. w dwóch egzemplarzach, każdy w językach polskim i rosyjskim, przy czym obydwa teksty mają jednakową moc³³.

Od 1 czerwca 2007 r. obowiązuje Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej. Umowa ta ma charakter nadrzędny w stosunku do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli Federacji Rosyjskiej z 18 września 2003 r. i przewiduje, na zasadzie wzajemności, wiele ułatwień w uzyskiwaniu wiz przez określone kategorie obywateli UE, a więc także obywateli polskich, planujących pobyt nie dłuższy niż 90 na każde 180 dni. Umowa wprowadza jednolitą opłatę za rozpatrzenie wniosku wizowego, tj. 35 EUR zarówno za wizy jednokrotnego, jak i wielokrotnego wjazdu. Zwolnienia z opłat wizowych dotyczą m.in. bliskich krewnych obywateli UE lub Federacji Rosyjskiej legalnie zamieszkujących na terytorium Federacji Rosyjskiej lub państw członkowskich, studentów, którzy odbywają podróż w celu podjęcia nauki lub odbycia szkoleń, osób biorących udział w działaniach naukowych, kulturalnych i artystycznych, w tym w programach uniwersyteckich, imprezach sportowych, uczestników oficjalnych programów wymiany miast partnerskich oraz osób wyjeżdżających z przyczyn humanitarnych. Uwaga: Opłata zostaje podwyższona do 70 EUR w sytuacjach, kiedy wnioskodawca składa wniosek wizowy oraz stosowne dokumenty w terminie trzech dni przed planowaną datą wyjazdu. Nie dotyczy to m.in. wniosków składanych z przyczyn humanitarnych, np. w związku ze śmiercią bliskich krewnych (zgodnie z definicją umowy) lub koniecznością poddania się pilnemu zabiegowi medycznemu. Z dniem 1 czerwca 2007 r. przestał obowiązywać przepis umowy dwustronnej między Polską a Federacją Rosyjską z 2003 r., umożliwiający otrzymywanie bezpłatnych wiz przez obywateli polskich, zamieszkałych na stałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podróżujących do obwodu kaliningradzkiego, z wyjątkiem wymienionych w umowie WE – Federacja Rosyjska kategorii podróżnych, korzystających z tego rodzaju zwolnień³⁴. Zgodnie z ustaleniami umowy WE – Federacja Rosyjska, wnioski wizowe będą rozpatrywane w terminie do 10 dni kalendarzowych od dnia wpłynięcia wniosku w odniesieniu do wszystkich wnioskodawców³⁵. W razie konieczności przeprowadzenia dokładniejszej analizy wniosku urzędy konsularne mają prawo przedłużyć ten okres do 30 dni kalendarzowych. W nagłych przypadkach termin podjęcia decyzji może wynieść do trzech dni roboczych (tekst umowy, wersja polska). Okres ważności paszportu powinien

³³ <https://www.prawo.pl/akty/m-p-2003-37-528,17042518.html>.

³⁴ *Wyjazd do Rosji*, mszgov.pl, s. 1–7.

³⁵ Tamże.

obejmować co najmniej okres zamierzonego pobytu. Przy wjeździe do Rosji nie ma obowiązku okazania biletu powrotnego ani określonej ilości środków finansowych. Obywatele polscy, którzy mają ważne bilety uprawniające do podróży do państwa docelowego lub inne dowody potwierdzające tranzytowy cel podróży i dokumenty uprawniające do wjazdu do państwa docelowego, przejeżdżają przez terytorium Rosji do państwa docelowego w ramach okresu ważności tych dokumentów oraz z powrotem na podstawie ważnych dokumentów stwierdzających tożsamość, bez obowiązku posiadania rosyjskich wiz tranzytowych. W przypadkach tych czas przejazdu tranzytem nie może być dłuższy niż 10 dni, licząc od dnia wjazdu do Rosji. Powyższa zasada tranzytu nie ma zastosowania w odniesieniu do obywateli polskich udających się do Republiki Litewskiej przez terytorium obwodu kaliningradzkiego FR. Obywatele polscy mający zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony lub kartę stałego pobytu na terenie Rosji na podstawie tychże zezwoleń lub kart oraz ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość wjeżdżają, przebywają i wyjeżdżają z Rosji w okresie ich ważności bez obowiązku posiadania wiz. Obywatele polscy, którzy w trakcie pobytu w Rosji utracili dokumenty stwierdzające tożsamość, mogą opuścić ten kraj na podstawie nowych dokumentów wydanych przez przedstawicielstwo dyplomatyczne lub urząd konsularny bez obowiązku uzyskania wiz wyjazdowych³⁶.

Posiadanie narkotyków, nawet w minimalnej ilości na własny użytek, a także innych środków psychotropowych jest uważane za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności (posiadanie – do 3 lat, handel – od 8 do 20 lat). Sankcje za innego rodzaju przestępstwa: kradzież, w zależności od wartości szkody – do 10 lat, rozbój – od 3 do 15 lat, gwałt – od 3 do 15 lat, przemyt dzieł sztuki i waluty – od 6 miesięcy do 12 lat pozbawienia wolności. Podczas pobytu w Rosji należy zawsze mieć przy sobie dokument tożsamości z uwagi na nagminne kontrole (brak dokumentów od razu powoduje problemy, do zatrzymania włącznie).

Od 1 lipca 2019 r. 53 państwa – w tym i Polska – zyskały możliwość wjazdu do obwodu kaliningradzkiego na znacznie uproszczonych zasadach. Wiza elektroniczna do obwodu kaliningradzkiego jest ważna 30 dni kalendarzowych od daty wydania, przy czym pobyt w obwodzie kaliningradzkim nie może przekroczyć 8 dni. Aplikować o e-wizę do obwodu kaliningradzkiego trzeba maksymalnie na 20 dni przed i na minimum 4 dni przed datą planowanej podróży. Wizy elektroniczne przyznawane są osobom podróżującym w celach turystycznych, handlowych, kulturalnych oraz humanitarnych. W każdym innym przypadku należy aplikować o tradycyjną – płatną – wizę do Rosji. Jest to wiza jednokrotnego wjazdu. Dozwolony na podstawie wizen elektronicznych pobyt na 8 dni nie oznacza, że w obwodzie kaliningradzkim można przebywać przez całe 192 godziny (24 godziny pomnożone przez 8). Okres pobytu w Federacji Rosyjskiej rozpoczyna się zawsze o północy dnia przejścia przez kontrolę paszportową w momencie wjazdu, niezależnie od faktycznego czasu przejścia przez kontrolę

³⁶ Tamże.

paszportową. Przykładowo, jeżeli granicę przekroczy się 10 sierpnia o godzinie 17:00, można pozostać na terytorium rosyjskim do 17 sierpnia do godz. 23:59³⁷.

W trakcie uzupełniania wniosku należy używamy wyłącznie liter alfabetu łacińskiego. Litery ze znakami diakrytycznymi („ą”, „ę”, „ć” itd.) nie są dozwolone (system je wychwyci i potrzebna będzie korekta). Wniosek należy wypełnić w języku angielskim lub rosyjskim, nie ma możliwości wyboru języka polskiego³⁸.

2.2. Rola małego ruchu granicznego w kontaktach społecznych na pograniczu polsko-rosyjskich

Na etapie prac nad umową o małym ruchu granicznego (MRG) pomiędzy Polską a Federacją Rosyjską pojawiały się dyskusje na temat tego, jak zawarcie porozumienia wpłynie na bezpieczeństwo RP. Jak zauważyła M. Sokołowska, „podpisanie takiej umowy może bowiem wprowadzić pewne zmiany polityczne, ekonomiczne i kulturowe, jednak należałoby ocenić czy będą one prowadziły do wzrostu zagrożenia bezpieczeństwa czy wręcz przeciwnie, ich efektem będzie zacieśnienie stosunków sąsiedzkich”³⁹.

Obwód kaliningradzki zajmuje obszar 15 096 km², w tym prawie 15% stanowią zatoki morskie⁴⁰. Zamieszkuje go około 950 tys. osób. Centrum administracyjnym obwodu jest miasto Kaliningrad. Jest to najdalej wysunięta na zachód część Federacji Rosyjskiej. O specyfice regionu świadczy fakt, że nie ma on łączności lądowej z główną częścią Rosji, jest całkowicie oddzielony od reszty kraju. Miasto Kaliningrad jest ważnym węzłem komunikacyjnym dla całego obwodu. Ma dobrze rozwinięte gałęzie transportu, tj. kolejowy, samochodowy, wodny i lotniczy. Oderwanie od reszty kraju powoduje zwiększone koszty dowozu towarów z głównej części Federacji, co z kolei wpływa na to, że obszar obwodu jest dość droгим terenem do codziennego życia⁴¹. W 2011 r. Komisja Europejska w drugim sprawozdaniu z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych w Rozporządzeniu nr 1931/2006 zauważa, że w 2004 r. obwód kaliningradzki Federacji Rosyjskiej stał się enklawą⁴² w terytorium Unii Europejskiej. W związku z tym ówczesny minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski oraz minister spraw wewnętrznych i administracji przesłali pismo do państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej, w którym zaznaczyli konieczność wprowadzenia zmian w sprawie lokalnego ruchu granicznego i dostosowania ich do sytuacji obwodu kaliningradzkiego.

³⁷ M. Borkowska, *Rosja E-wiza do Kaliningradu i Sankt-Petersburga. Jak się o nią ubiegać?* <<https://pozdrawisko.pl/author/>; <https://pozdrawisko.pl/europa/rosja/>>, dostęp: 05.08.2019, s. 1–2.

³⁸ Tamże.

³⁹ M. Sokołowska, op. cit., s. 93.

⁴⁰ S. Siarkowski, *Wpływ małego ruchu granicznego na bezpieczeństwo mieszkańców przygranicza wschodniego*, Olsztyn 2014, s. 63n.; zob. też D. Jurczak, *Bezpieczeństwo w życiu społecznym...*, s. 296n.

⁴¹ Ł. Żołądek, *Obwód kaliningradzki*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2013, nr 14, s. 1–2.

⁴² Enklawa – pochodzący z języka francuskiego termin oznaczający niewielkie terytorium znajdujące się wewnątrz innego państwa, zob. E. Sobol, *Słownik języka polskiego* PWN, Warszawa 2005, s. 193.

Funkcjonujące przepisy doprowadzałyby bowiem do podziału okręgu kaliningradzkiego na trzy strefy. Aby uniknąć takiej sytuacji oraz biorąc jednocześnie pod uwagę niewielki obszar obwodu kaliningradzkiego, Polska zwróciła się o zmianę Rozporządzenia nr 1931/2006 w celu uznania całego obwodu kaliningradzkiego za strefę przygraniczną. Jako główny argument podano niedopuszczenie do sztucznego podziału obwodu kaliningradzkiego. Proponowane zmiany miały również zwiększyć współpracę regionalną z tym obszarem⁴³.

Komisja Europejska złożyła wniosek, w którym zaproponowała zmiany w Rozporządzeniu nr 1931/2006, a mianowicie:

1. na końcu art. 3 pkt 2 dodaje się, co następuje:
„Obszary wymienione w załączniku do niniejszego rozporządzenia uznawane są za strefę przygraniczną”.
2. dodaje się załącznik zgodnie z załącznikiem do niniejszego rozporządzenia.

Załącznik:

1. „Obwód Kaliningradzki;
2. Powiaty województwa pomorskiego: pucki, miasto Gdynia, miasto Sopot, miasto Gdańsk, gdański, nowodworski, malborski;
3. Powiaty województwa warmińsko-mazurskiego: miasto Elbląg, elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, miasto Olsztyn, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski, olecki”⁴⁴.

Złożony wniosek został przegłosowany większością głosów; umowa o małym ruchu granicznym została zatem rozszerzona o cały obszar obwodu kaliningradzkiego oraz poszczególne obszary terytorium RP. Kilka tygodni po decyzji Parlamentu Europejskiego, 14 grudnia 2011 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski oraz szef rosyjskiej dyplomacji Siergiej Ławrow podpisali w Moskwie umowę o MRG. Tuż po tym Ławrow stwierdził, że „podpisanie umowy będzie zwiastunem rychłego przejścia do otwartej wymiany i przejazdów Rosjan (do UE) oraz obywateli Schengen do Rosji w ruchu bezwizowym. Dla Rosji „jest to cel absolutnie nadrzędny, ponieważ zbliżenie z UE jest bardzo ważnym celem strategicznym”⁴⁵. Przepisy umowy zaczęły obowiązywać od 27 lipca 2012 r.

Joanna Fomina w publikacji *Otwarta Europa* uważa umowę o małym ruchu granicznym z Federacją Rosyjską za sukces polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej oraz zaznacza, że porozumienie stało się swoistym przykładem budowania zaufania pomiędzy Polską a Rosją. Autorka wymienia również korzyści, jakie wynikają z podpisania umowy. „Nie sposób przecenić znaczenia zniesienia obowiązku wizowego dla osób prowadzących działalność artystyczną, naukową, kulturalną, sportową czy dla współpracy samorządów lokalnych. Możliwość podróżowania bez wizy wpłynie korzystnie na rozwój turystyki

⁴³ COM (2011) 47, z dnia 9 lutego 2011 r.

⁴⁴ <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0461&qid=1399571110522&from=PL>>, dostęp: 30.03.2014.

⁴⁵ <<http://wiadomosci.onet.pl/swiat/sikorski-podpisał-umowe-o-ruchu-przygranicznym-mie-dzy-obwodem-kaliningradzkim/wpssr>>, dostęp: 30.03.2014.

w regionie, głównie dzięki otwarciu ważnej części polskiego Wybrzeża dla nowych grup odwiedzających⁴⁶.

Zgodnie z umową, strefę nadgraniczną w ramach małego ruchu granicznego tworzą:

1. Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

a) w województwie pomorskim: powiat pucki, miasto Gdynia, miasto Sopot, miasto Gdańsk, powiat gdański, powiat nowodworski, powiat malborski;

b) w województwie warmińsko-mazurskim: miasto Elbląg, powiat elbląski, powiat braniewski, powiat lidzbarski, powiat bartoszycki, miasto Olsztyn, powiat olsztyński, powiat kętrzyński, powiat mrągowski, powiat węgorzewski, powiat giżycki, powiat gołdapski, powiat olecki.

2. Na terytorium Federacji Rosyjskiej:

a) Obwód Kaliningradzki⁴⁷.

Mieszkańcy strefy przygranicznej RP w celu przekroczenia granicy muszą wypełnić kartę migracyjną, którą następnie okazuje się funkcjonariuszowi Straży Granicznej Federacji Rosyjskiej. Karta jest w posiadaniu mieszkańca strefy przygranicznej przez okres pobytu w strefie przygranicznej FR, w momencie wyjazdu trzeba ją ponownie okazać funkcjonariuszom FR. W przypadku zagubienia bądź kradzieży karty migracyjnej jej posiadacz zobligowany jest do powiadomienia o tym fakcie odpowiednich służb, może to być Oddział Federalnej Służby Bezpieczeństwa bądź funkcjonariusz Straży Granicznej Rosji. Ten sam Oddział należy powiadomić w przypadku, gdy czas pobytu w strefie przygranicznej FR przekroczy 7 dni roboczych. Dokonuje się wówczas wpisu do ewidencji migracyjnej. Mieszkańców strefy przygranicznej RP obowiązuje przestrzeganie przepisów obowiązujących po stronie rosyjskiej. Ewentualne naruszenie zasad pobytu może grozić wydaleniem z terytorium Federacji Rosyjskiej⁴⁸.

Zdarzają się przypadki, gdy mieszkańcy strefy przygranicznej przekraczają granicę ramach MRG, na skutek okoliczności niezależnych od nich samych, zmuszeni są do przedłużenia wyznaczonego czasu pobytu w obwodzie. Należy wówczas udać się do odpowiedniego oddziału Federalnej Służby Migracyjnej (FSM) Rosji w celu przedstawienia dokumentów potwierdzających zaistnienie tych okoliczności. Decyzja o nadaniu wizy wyjazdowej, po potwierdzeniu danych okoliczności, należy do FSM Rosji⁴⁹.

Zezwolenia obywatelom RP na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydaje Ambasada Federacji Rosyjskiej z siedzibą w Warszawie oraz Konsulat Generalny Federacji Rosyjskiej w Gdańsku. Mieszkańcy Rosji mogą się starać o pozwolenie w Konsulacie RP w Kaliningradzie.

⁴⁶ J. Fomina, *Umowa o małym ruchu granicznym z obwodem kaliningradzkim: sukces polskiej prezydencji oraz budowanie zaufania między Polską a Rosją*, Warszawa 2012, s. 4.

⁴⁷ <<http://www.wm.strazgraniczna.pl/index.php/94-wmosg-linki-graficzne/440-mrg>>, dostęp: 30.03.2014.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ Tamże.

Następstwem wprowadzenia umowy o MRG z Federacją Rosyjską jest wiele zmian zachodzących w regionie zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym. Wzrosło zainteresowanie mieszkańców regionu obwodem kaliningradzkim, zauważalny jest większy ruch w sferze turystycznej przygranicza warmińsko-mazurskiego. Mały ruch graniczny pokazał elastyczność naszego regionu w dostosowywaniu się do oczekiwań klientów z Rosji. Łatwe do zauważenia są rosyjskojęzyczne oznaczenia przy drogach, w sklepach małopowierzchniowych, galeriach, centrach handlowych⁵⁰.

Nie sposób nie zauważyć faktu, że mały ruch graniczny przyczynił się do ożywienia handlu. Rosjanie autokarami przyjeżdżali do Trójmiasta po zakupy w dyskontach spożywczych i odzieżowych. Jak twierdzili: „wasz towar jest tańszy oraz jakościowo lepszy niż ten rosyjski”. W Trójmieście pojawiły się reklamy telewizyjne i radiowe emitowane w języku rosyjskim, zachęcające do robienia zakupów w sklepach. Ta tzw. turystyka zakupowa wspomniana była wielokrotnie w lokalnych materiałach prasowych⁵¹.

Niewątpliwie pozytywnym skutkiem funkcjonowania umowy było zacieśnianie współpracy między lokalnymi samorządami obu stref przygranicznych. Przykładem mogą być wspólne, międzynarodowe projekty partnerskie realizowane w zakresie infrastruktury turystycznej, transportowej i sportowo-rekreacyjnej. Ze środków Unii Europejskiej z Programu Współpracy Transgranicznej EISP Litwa–Polska–Rosja 2007–2013 Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego skorzystało m.in. Górowo Iławeckie, które w ramach pozyskanych funduszy wybudowało Stadion Miejski na miarę XXI w., po stronie rosyjskiej natomiast miały powstać inne obiekty sportowe⁵².

Wprowadzenie w życie umowy o małym ruchu granicznym przyczyniło się do zwiększenia zainteresowania aspektem bezpieczeństwa. Bez wątpienia należy działać w tym zakresie wielokierunkowo, podnosząc tym samym stan bezpieczeństwa nie tylko na terenie przygranicza warmińsko-mazurskiego, ale również całego kraju. Jest to problem szczególnie istotny, zważywszy na obecną sytuację polityczną na Ukrainie, która wpływa na większe zainteresowanie bezpieczeństwem zarówno na poziomie lokalnym, jak i narodowym⁵³. Mały ruch graniczny został jednak zawieszony. Jak to wpływa na bezpieczeństwo, sytuację społeczną, sąsiedztwo, a przede wszystkim na kontakty po obu stronach granicy polsko-rosyjskiej widać, wystarczy raz czy dwa razy w miesiącu udać się z wizytą do obwodu kaliningradzkiego.

⁵⁰ K. Dudzińska, A. Dyner, *Mały ruch graniczny między obwodem kaliningradzkim a Polską – wyzwania, szanse i zagrożenia*, „Policy Paper” 29(2013), s. 2–3.

⁵¹ <<http://www.fakt.pl/rosjanie-z-obwodu-kaliningradzkiego-robia-zakupy-w-lidlu-i-biedronce,artykuly,438371,1.html>>, dostęp: 01.04.2014.

⁵² <<http://gorowoilaweckie.pl/2013/07/09/rusza-budowa-stadionu/>>, dostęp: 01.04.2014.

⁵³ S. Siarkowski, *Wpływ małego ruchu granicznego na bezpieczeństwo...*, s. 74n.; zob. też D. Jurczak, *Bezpieczeństwo w życiu społecznym...*, s. 296n.

3. Społeczne konteksty bezpieczeństwa kręgów społecznych

3.1. Migracje a bezpieczeństwo społeczności pogranicza

Czas terażniejszy i przyszły to proces krzyżowania się i rozwoju treści i jakości kręgów, zasięgu i efektywności działań pozytywnych i negatywnych, biedy i ubóstwa.

Kręgi przygranicza i pogranicza, migracje są nowymi elementami struktury świata. Ich przejaw stanowią wędrowni i szeroko pojęta migracja, bieda oraz zagrożenia bezpieczeństwa, świat procesów międzyetnicznych wewnętrznych i zewnętrznych. Zbiorowości pogranicza/przygranicza są najpierw w fazie konfliktów i adaptacji, dochodząc stopniowo do integracji. Droga ta nie jest wielowymiarowo złożona, poczynając od kształtowania się tożsamości, wartości i postaw, a na religii, nowej adaptacji oraz kryzysie kończąc. Zmiany i oczekiwania na radość z wolności nie zawsze mają pozytywne zakończenie⁵⁴.

Z początkiem lat 90. XX w. w państwach byłego bloku wschodniego pojawiły się nowe zróżnicowania tożsamości społecznej i kulturowej. Nastąpił ożywiony proces ruchliwości społecznej. Społeczności próbowały określić swoją pozycję w nowych warunkach, identyfikując się z nowymi dla nich przejawami życia zachodniego, starając się jednak zachować własną tożsamość⁵⁵. Nastąpiło zwiększenie swobód obywatelskich, otwartości etnicznej i światopoglądowej. Występujące zjawiska zmieniały całe społeczeństwa i grupy etniczne. Zaobserwowane procesy migracji cudzoziemców wynikały z możliwości przekraczania granic państwowych. Na pograniczu wyłoniło się względnie otwarte sąsiedztwo gospodarcze, cywilizacyjne i społeczne. Procesy zwiększonej ruchliwości przestrzennej wpływały na ruchy migracyjne ludności. Rodziły się pytania: jaka jest skala i dynamika owej ruchliwości?; czy jest ona legalna czy nielegalna?; jakich narodowości dotyczy w szczególności?⁵⁶

Zdaniem Pawła Lubiewskiego, prowadząc rozważania w obszarze szczególnego w swym wymiarze czasowo-przestrzennym zjawiska, jakim jest migracja, warto się zastanowić, jakie ma ono znaczenie dla człowieka?⁵⁷

Według Roberta B. Woźniaka wiedza na temat współczesnych migracji może być zdobywana na podstawie publikowanych statystyk, opracowań, analiz materiałów statystycznych, opracowań materiałów ludnościowo-ewidencyjnych, badań socjologicznych. Gromadzenie informacji statystycznych o migracjach przez różne agendy państwowe, przede wszystkim urzędy statystyczne i organy planowania, wynika z zainteresowania państwa i władz lokalnych ich przebiegiem⁵⁸.

⁵⁴ *Społeczność pogranicza polsko-niemieckiego. Wyzwania i dylematy*, pod red. R.B. Woźniaka, Ż. Stasieniuk, Szczecin 2007, s. 13–31; zob. też R.B. Woźniak, *Socjoglobalistyka...*, s. 75.

⁵⁵ D. Jurczak, *Nielegalna migracja cudzoziemców na pograniczu polsko-niemieckim 1996–2000. (Studium socjologiczne)*, Olsztyn 2009, s. 253; zob. też R.B. Woźniak, *Socjologiczne implikacje migracji cudzoziemców w Polsce. Studium pogranicza polsko-niemieckiego*, Szczecin 1999, s. 204.

⁵⁶ D. Jurczak, *Nielegalna migracja cudzoziemców...*, s. 253.

⁵⁷ P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja. Zagrożenia bezpieczeństwa*, cz. 1, Szczytno 2016, s. 26.

⁵⁸ R.B. Woźniak, *Socjologiczne implikacje migracji...*, s. 42.

Dzieje społeczeństwa to historia ludzkiej mobilności, wszelkiego rodzaju ruchów migracyjnych – dobrowolnych i przymusowych, pokojowych i bezprawnych, gwałtownych i powolnych⁵⁹.

Według Andrzeja Chodubskiego, istotną wartość globalną stanowi ruchliwość przestrzenna. Uznaje się, że ruchy migracyjne są praktyczną szkołą dostosowywania się jednostek i grup społecznych do nowych rzeczywistości cywilizacyjnych. Wyzwalają one ludzką przedsiębiorczość, aktywność, kształtują postawy tolerancji wobec różnych kultur i systemów wartości. Migracja jest współcześnie kategorią podlegającą radykalnemu przewartościowywaniu. W przeszłości dotyczyła zazwyczaj ludzi biednych, niewykształconych. Obecnie uczestniczą w niej ludzie wykształceni, specjaliści określonych dziedzin wiedzy praktycznej i teoretycznej⁶⁰.

Cechą definicyjną obecnego okresu migracji są zagrożenia, jakie międzynarodowa migracja stwarza dla suwerenności państw, a zwłaszcza ich zdolności do regulowania przepływu ludzi przez granice. Skala nieuregulowanej migracji (zwanej również migracją nieudokumentowaną lub nielegalną) na obszarze całego globu nigdy nie była chyba większa niż obecnie. Paradoksalnie, również wysiłki podejmowane przez rządy zmierzające do sterowania przemieszczaniem się ludności są teraz większe niż kiedykolwiek w przeszłości. Działania te obejmują intensywną dyplomację dwustronną, regionalną i międzynarodową⁶¹.

Większość dotychczasowych prac naukowych, poświęconych migracjom, stanowi poznawcze ujęcie tego najpowszechniejszego schematu, a tematyka prac dotyczy kręgu klasycznej problematyki migracji⁶².

Zagadnieniami, które najczęściej interesowały badaczy, były zjawiska dezorganizacji osobowości migrantów w związku z rozkładem dotychczasowych norm i wzorów postępowania. Zdaniem Zygmunta Dulczewskiego, konsekwencją dezorganizacji osobowości migrantów były takie zjawiska, jak wszelkiego rodzaju patologie społeczne: przestępczość, alkoholizm, prostytutcja, rozbitcie rodzin, a także nielegalna migracja⁶³.

Przed 11 września 2001 r. badacze zajmujący się stosunkami międzynarodowymi i bezpieczeństwem międzynarodowym mało uwagi poświęcali migracji międzynarodowej. I na odwrót – uczeni zajmujący się międzynarodową migracją rzadko analizowali jej implikacje dla bezpieczeństwa i zrozumienia stosunków międzynarodowych oraz polityki światowej⁶⁴. Ataki 11 września 2001 r., a następnie zamachy bombowe w Madrycie, Londynie i innych miejscach, zdecydowanie zmieniły ten stan rzeczy, unaoczniając te aspekty międzynarodowej

⁵⁹ D. Jurczak, *Bezpieczeństwo w życiu społecznym...*, s. 310.

⁶⁰ A. Chodubski, *Wartości kultury europejskiej: przeszłość i teraźniejszość*, w: A. Kikysz, A. Lyman, M. Borkowski, *Nauka i edukacja we współczesnym świecie*, Gdańsk 2016, s. 277.

⁶¹ S. Castles, J. M. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, tłum. A. Gąsior-Niemiec, Warszawa 2011, s. 19.

⁶² D. Jurczak, *Nielegalna migracja cudzoziemców...*, s. 38.

⁶³ Z. Dulczewski, *Spoleczne aspekty migracji na Ziemiach Zachodnich*, Poznań 1964, s. 11; zob. też D. Jurczak, *Nielegalna migracja cudzoziemców...*, s. 39.

⁶⁴ J. Tirman, *The Maze of Fear: Security and Migration after 9/11*, New York 2004; zob. też S. Castles, J.M. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, s. 256.

migracji, które mają znaczenie dla bezpieczeństwa. Współczesne zainteresowania analizą migracji i bezpieczeństwa jest częścią tendencji do upolitycznienia międzynarodowej migracji⁶⁵.

Międzynarodowa migracja wpływa na bezpieczeństwo państw w inny sposób niż pozostałe zagrożenia, a to z powodu swojej ogromnej złożoności, rozproszonego charakteru i licznych wewnętrznych sprzeczności⁶⁶.

Tradycyjnie kwestie bezpieczeństwa rozpatrywano w świetle bezpieczeństwa państwa. W rezultacie niewielu badaczy podejmowało próby teoretycznego ujęcia kompleksu zjawisk, które można określić mianem splotu powiązań między migracją a bezpieczeństwem⁶⁷. Tymczasem brak bezpieczeństwa jest częstym doświadczeniem międzynarodowych migrantów i w gruncie rzeczy właśnie to zjawisko powinno stać się największym problemem w badaniach nad bezpieczeństwem⁶⁸.

Istnieją ogromne trudności w ocenie skali nielegalnej migracji. Trudności te rosną, gdy mamy do czynienia z danymi szacunkowymi, dotyczącymi nieregularnej migracji nie w jednym kraju, lecz w grupie państw. Niezwykle złożonym i trudnym zadaniem jest oszacowanie i porównanie liczby migrantów w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dla wielu nielegalnych migrantów praca jest ważniejszym elementem niż ich status i wiążące się z tym procedury. Dlatego wolą przebywać w danym kraju nielegalnie, ale być atrakcyjniejszymi na rynku pracy. Wielu z nich niechętnie stara się o zalegalizowanie pobytu, częściej korzystają z fałszywych dokumentów, aby móc się swobodnie przemieszczać⁶⁹.

Z problematyką nielegalnej migracji, a zwłaszcza zorganizowanego przetrzutu osób, wiąże się poważne zagrożenie, jakim jest zjawisko handlu ludźmi, a zwłaszcza kobietami. Sposób działania sprawców polega na dostarczaniu kobiet często pod pozorem legalnej oferty pracy, która w rezultacie kończy się wywiezieniem do domów publicznych, gdzie zmusza się je przemocą fizyczną, psychiczną oraz aplikowaniem środków odurzających do uprawiania nierządu. Kobiety zatrudnione w seksbiznesie przybywają wraz ze swoimi opiekunami, najczęściej przywożone do krajów Europy Zachodniej. Po przybyciu do „agencji towarzyskiej” odbierane są im paszporty. Procederem tym sterują dobrze zorganizowane grupy przestępcze o powiązaniach międzynarodowych, czerpiące z niego pokaźne zyski⁷⁰.

⁶⁵ S. Castles, J.M. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, s. 256.

⁶⁶ F. B. Adamson, *Crossing Borders: International Migration and National Security*, „International Security” 31(2006), nr 1, s. 197; zob. też S. Castles, J.M. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, s. 259–261.

⁶⁷ J.M. Miller, *A Durable International Migration and Security Nexus: The problem of the Islamic Periphery in Transatlantic Ties*, w: *Migration, Globalization and Human Security*, pod red. D.T. Grahama, D.N. Poku, London 2000; zob. też J. Tirman, *The Maze of Fear...*; S. Castles, J.M. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, s. 261.

⁶⁸ S. Castles, J.M. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, s. 261.

⁶⁹ D. Jurczak, *Migracja legalna i nielegalna we współczesnej Polsce*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy. Nauki Społeczne” 1(2012), s. 54–55.

⁷⁰ D. Jurczak, *Migracja legalna i nielegalna...*, s. 55.

Problemem nie tylko socjologicznym, ale socjologiczno-prawnym jest zjawisko wykorzystywania demokratycznego charakteru ustaleń prawnych do prowadzenia nielegalnych procedurów. W poważnym stopniu zagraża to bezpieczeństwu społeczeństw zamieszkujących w poszczególnych państwach Europy i świata⁷¹.

3.2. Administracja publiczna a bezpieczeństwo migrującej społeczności pogranicza polsko-rosyjskiego

W czasach starożytnych, podobnie jak dziś, przemiany administrowania uwidaczniały się w ślad za postępami cywilizacji. Administrację należy zatem wyodrębniać, pokazywać i badać tak, jak się ona kształtowała czy kształtuje. Socjologiczne jej ujęcie dawałoby wyraz rzetelności i obiektywności przedsięwzięcia, nie narażając go na zarzut zniekształcenia. Czy można dobrze wykonać to zadanie, mając do dyspozycji materiały, stosując odpowiednie metody, techniki badań oraz narzędzia badawcze? Administrację wielokrotnie ukazywano w ujęciu historycznym. Warto jednak rozwijać badania nad administracją z perspektywy bezpieczeństwa społecznego, indywidualnego, w tym poczucia bezpieczeństwa mieszkańców pogranicza polsko-rosyjskiego.

W ujęciu socjologicznym należy tak badać administrację publiczną, by pokazywać i opisywać najistotniejsze jej cechy przedmiotowe, które czynią z administracji zjawisko osobne, całościowe i swoiste, trwałe, z biegiem czasu podlegające niewielkim tylko modyfikacjom⁷². Trzeba by też tak definiować wyodrębnione zjawisko, by nie narażać się na potrzebę budowy definicji dodatkowych, piętrowych. Ponadto wyróżnianie administracji powinno obejmować przedmiot na tyle szeroko, by nie zostały poza nim przedsięwzięcia, które w jakiejś przyjętej metodzie opisu są uznane za administrację. Należy pamiętać o potrzebie dostosowania pojęcia administracji do całości okoliczności politycznych, ustrojowych i społecznych, panujących w danym czasie i miejscu. I choć elementy te są raczej zmienne, podstawowa konstrukcja administracji jest trwała. Istotna jest też metoda poszukiwania określenia administracja. Czego jednak mamy szukać? Wszechstronnego opisu zjawiska czy granic oddzielających je od innych zjawisk społecznych?⁷³

Ujęcie socjologiczne preferowali w nauce zwłaszcza autorzy włoscy, z których R. Alessi w 1996 r. zdefiniował administrację publiczną jako bezpośrednią i konkretną działalność, która przez czynności rzeczywiste realizuje określone cele bezpieczeństwa, postępu i dobrobytu zbiorowości. Z kolei Zanobini widzi w administracji publicznej praktyczną działalność, którą podejmuje państwo dla ochrony interesów publicznych stanowiących jego naturalne cele lub inne szczególne cele uznane za wymagające ochrony⁷⁴.

⁷¹ Tamże.

⁷² A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Poznań 2004, s. 8.

⁷³ Tamże.

⁷⁴ Tamże.

Rządzenie jest sprawą praktyczną i oceniane jest przez pryzmat efektywności. Stąd też administracja publiczna jako główny instrument sprawowania władzy jest zjawiskiem wielowymiarowym⁷⁵. Zgodnie z definicją, administracja powinna działać w granicach prawa. Jej użyteczność w zaspokajaniu społecznych potrzeb zbiorowych wymusza złożoną formułę jej budowy, różnorodność przyjmowanych wobec niej (ale i przez nią) rozwiązań normatywnych, instytucjonalnych, kadrowych⁷⁶. W konsekwencji mamy do czynienia z rozbudowanymi strukturami działającymi na szczeblu centralnym i terenowym, opartymi na powiązaniach centralistycznych i samorządowych, skupiającymi wiele podmiotów, zatrudniającymi wiele zespołów urzędniczych o odpowiednich kompetencjach ze środkami finansowymi pozostającymi do ich dyspozycji⁷⁷.

Każde określenie administracji z osobna i wszystkie określenia razem odpowiadają łącznie lub wybiórczo na zestaw pytań dotyczących:

- a) podmiotu działania,
- b) celu działania,
- c) przedmiotu działania,
- d) cech działania, a zwłaszcza sposobu działania,
- e) adresata działania⁷⁸.

Odpowiedzi na wskazane pytania, jako elementy składowe spotykanych w literaturze definicji administracji, występują w poszczególnych ujęciach w różnej kolejności, zmiennym akcentowaniu, różnorodnym związku wewnętrznym, w swoistej rozbudowie i powinny być dostosowane do celu rozwiązań.

Tradycyjnym oczekiwaniem adresowanym do zawodowych urzędników administracji publicznej (z pominięciem wymiaru sprawiedliwości) jest neutralność polityczna: niezależnie od tego, która partia rządzi, urzędnicy publiczni powinni realizować jej politykę z równą kompetencją i gorliwością. W dobrej administracji podwładni są w stanie udzielić swoim zwierzchnikom rad, które nie będą się im podobały, a czasem wręcz odmówić wykonania poleceń wymagających działań naruszających prawo⁷⁹. Taki stan można osiągnąć, gdy zapewni się urzędnikom z mianowania minimum ochrony przed arbitralnością decyzji polityków, zawdzięczających pozycję wyborcom. Zakłada to niezależność polityki personalnej, decyzji o zatrudnieniu i awansach od kryteriów politycznych, a szerzej – od względów partykularnych (koneksje partyjne, rodzinne, znajomości i/lub przekupstwo)⁸⁰. Zbliżenie się do tego ideału wymaga tak wysokiego poziomu

⁷⁵ J. Zieliński, *Bezpieczeństwo społeczne i jego ustrojowe uwarunkowania*, w: *Polska – Rosja. Dwa punkty widzenia na współczesny świat*, pod red. N. Frołowej, M. Kubiaka, J. Zielińskiego, Warszawa – Moskwa 2018, s. 26.

⁷⁶ G. Rydlewski, *System administracji publicznej w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 9.

⁷⁷ J. Zieliński, *Bezpieczeństwo społeczne...*, s. 26–27.

⁷⁸ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, s. 8.

⁷⁹ J. Pope, *Confronting Corruption: The elements of a National Integrity System*, Berlin – London 2000, s. 108; zob. też A.Z. Kamiński, *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, pod red. J. Czaputowicza, Warszawa 2008, s. 53–54.

⁸⁰ Szerszy katalog: A.Z. Kamiński, *Administracja publiczna...*, s. 54.

kultury politycznej, że rzadko udaje się to osiągnąć nawet w krajach o długiej tradycji rządów demokratycznych. Od upolitycznienia nie jest całkiem wolna ani administracja niemiecka, ani szwedzka, nie wspominając o francuskiej⁸¹. W administracji europejskiej apolityczność starano się osiągnąć, zapewniając stałość zatrudnienia wyższym urzędnikom w ramach np. korpusu służby cywilnej lub udzielając innych gwarancji pewności zatrudnienia. Pozwalało to oddzielić funkcje z wyboru (polityczne) od funkcji z mianowania (administracyjne), czyli oddzielić decyzje dotyczące celów i metod ich osiągania od samego procesu wdrażania. To rozwiązanie spełniło swoje zadanie, kiedy od administracji oczekiwano głównie, by działała zgodnie z formalnymi normami prawa i wewnętrznym regulaminem, nie zostawiając urzędnikom swobody decyzji. Funkcją administracji było wykonywanie czynności zgodnie z normą prawa. Do tej pory zresztą pozostawienie urzędnikom zbyt dużego zakresu arbitralności jest, i słusznie, traktowane jako zagrożenie dla interesu publicznego. Za niedościgny wzorzec administracyjnej doskonałości uznany był przez długi czas typ idealny biurokracji Maxa Webera. Można jednak zadać pytanie, czy i w jakim stopniu, w warunkach jakościowych i ilościowych przemian w strukturach państwa, model ten pasuje do potrzeb współczesności?

Należy zaznaczyć, iż od tego czasu dużo się zmieniło. Państwo ewoluowało nie tylko w kierunku wzrostu udziału urzędników administracji publicznej wśród ogółu zatrudnionych i dramatycznego wzrostu udziału budżetu państwa w PKB, ale nastąpiło znaczne rozszerzenie zakresu funkcji oraz aktywności działań administracyjnych. Tę funkcję można kojarzyć ze wzrostem roli administracji jako uczestnika procesu tworzenia programów politycznych. Nasilenie tej tendencji nastąpiło wraz z powszechnie przyjętą, choć w różnych krajach w różnym stopniu, ideą „państwa dobrobytu”. Efektem takich działań było zagęszczenie przestrzeni działania administracji publicznej. Rządy państw zmieniają kurs polityki, wprowadzając nowe programy, stawiając urzędnikom administracji nowe wymagania, kładąc nacisk na zdolności, kwalifikacje oraz kreatywność. Można stwierdzić, iż administracja publiczna i jej urzędnicy stanęli wobec nowych wyzwań i oczekiwań.

Zakończenie

Żyjemy w świecie postępu cywilizacyjnego, a jednocześnie w świecie zagrożeń, niepewności oraz licznych wyzwań. Podchodząc w sposób systemowy (kompleksowy) do zagadnień związanych z bezpieczeństwem, należy najpierw określić: co kryje się pod tym pojęciem?, jaki jest rzeczywisty i potencjalny stopień zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli we współczesnym świecie, Europie, poszczególnych państwach, regionach danego kraju, społecznościach lokalnych?, jakie podmioty uczestniczą w zapewnieniu bezpieczeństwa?, jaka

⁸¹ B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, tłum. K. Frieske, Warszawa 1999, s. 163–178; szerzej A.Z. Kamiński, *Administracja publiczna...*, s. 54.

jest sprawność ich działań oraz co robić, aby owa skuteczność była wyższa, aby środki finansowe przeznaczone na ten cel były wykorzystane jak najlepiej. Jaka powinna być organizacja i zarządzanie systemem bezpieczeństwa?⁸²

Z rozważań nad współczesnym bezpieczeństwem wynika, że XXI w. znacznie zmienia optykę i pojemność jego pojmowania w porównaniu z dotychczasowym stanem wiedzy i sytuacją geopolityczną. Bezpieczeństwo w XXI w. staje się dziedziną coraz bardziej różnorodną, trudniejszą do przewidywania i zarządzania (kierowania), m.in. z powodu zwiększenia liczby podmiotów biorących w niej udział⁸³.

Rozpatrując społeczno-prawne spojrzenie na bezpieczeństwo kręgów pogranicza polsko-rosyjskiego można stwierdzić, iż owa problematyka będzie wymagała w przyszłości pogłębionych studiów badawczych prawnych, społecznych, kulturowych w kontekście stosunków polsko-rosyjskich.

BIBLIOGRAFIA

- Adamson F.B., *Crossing Borders: International Migration and National Security*, „International Security” 31(2006), nr 1, s. 165–169.
- Aleksandrowicz T., *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2008.
- Baron-Wiaterek M., *Rola organizacji pozarządowych w tworzeniu sieci wsparcia we wspólnotach lokalnych*, w: *Lokalne sieci wsparcia*, pod red. M. Gagackiej, K. Głębickiej, Radom 2010, s. 122–125.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Poznań 2004.
- Bezpieczeństwo w teoriach i badaniach naukowych*, pod red. B. Wiśniewskiego, Szczytno 2011.
- Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, pod red. W. Fehlera, Warszawa 2009.
- Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, pod red. M. Leszczyńskiego, A. Gumienia, L. Owczarek, R. Mochockiego, Warszawa 2013.
- Castles S., Miller J.M., *Migracje we współczesnym świecie*, tłum. A. Gąsior-Niemiec, Warszawa 2011.
- Dulczewski Z., *Społeczne aspekty migracji na Ziemiach Zachodnich*, Poznań 1964.
- Fomina J., *Umowa o małym ruchu granicznym z obwodem kaliningradzkim: sukces polskiej prezydencji oraz budowanie zaufania między Polską a Rosją*, Warszawa 2012.
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- Goffman E., *Relacje w przestrzeni publicznej*, tłum. O. Siara, Warszawa 2011.
- Grabowska M., *Bezpieczeństwo społeczne mieszkańców obszaru pogranicza wschodniego na podstawie badań miejscowości Banie Mazurskie*, Olsztyn 2014.
- Holyst B., *Bezpieczeństwo. Ogólne problemy badawcze*, Warszawa 2014.
- Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 2008.
- Jakubczak R., Skrabacz A., *Społeczeństwo w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku*, Siedlce 2006.
- Jałowicki B., *Rozwój lokalny*, Warszawa 1989.
- Jurczak D., *Bezpieczeństwo w życiu społecznym na pograniczu polsko-rosyjskim*, Olsztyn 2019.
- Jurczak D., *Migracja legalna i nielegalna we współczesnej Polsce*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy. Nauki Społeczne” 1(2012), s. 50–70.

⁸² D. Jurczak, *Nowe spojrzenie na bezpieczeństwo przygranicza polsko-rosyjskiego*, w: *Social safety of Human*, pod red. T. Zaborowskiego, Gorzów Wielkopolski – Poznań 2017, s. 112–113.

⁸³ Cz. Marcinkowski, *Transgraniczny charakter bezpieczeństwa społecznego pierwszej kwarty XXI wieku*, w: *Bezpieczeństwo społeczne, Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, pod red. A. Skrabacz, S. Sulowskiego, Warszawa 2012, s. 133.

- Jurczak D., *Nielegalna migracja cudzoziemców na pograniczu polsko-niemieckim 1996–2000. (Studium socjologiczne)*, Olsztyn 2009.
- Jurczak D., *Nowe spojrzenie na bezpieczeństwo przygranicza polsko-rosyjskiego*, w: *Social Safety of Human*, pod red. T. Zaborowskiego, Gorzów Wielkopolski – Poznań 2017, s. 91–115.
- Kamiński A.Z., *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, pod red. J. Czaputowicza, Warszawa 2008, s. 52–64.
- Karolczak K., *Bezpieczeństwo jednostki i narodu – mrzonka czy realność w XXI wieku?*, w: K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Warszawa 2011.
- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2011.
- Lubiewski P., *Nielegalna imigracja. Zagrożenia bezpieczeństwa*, cz. 1, Szczytno 2016.
- Lymar A., Borkowski M., *Nauka i edukacja we współczesnym świecie*, Gdańsk 2016.
- Marcinkowski Cz., *Transgraniczny charakter bezpieczeństwa społecznego pierwszej kwarty XXI wieku*, w: *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, pod red. A. Skrabacz, S. Sulowskiego, Warszawa 2012.
- Miller J.M., *A Durable International Migration and Security Nexus: The problem of the Islamic Periphery in Transatlantic Ties*, w: *Migration, Globalization and Human Security*, pod red. D.T. Grahama, D.N. Poku, London 2000, s. 15–27.
- Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, pod red. R. Jakubczaka, Warszawa 2003.
- Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, tłum. K. Frieske, Warszawa 1999.
- Pope J., *Confronting Corruption, The elements of a National Integrity System*, Berlin – London 2000.
- Rydlewski G., *System administracji publicznej w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Siarkowski S., *Wpływ małego ruchu granicznego na bezpieczeństwo mieszkańców przygranicza wschodniego*, Olsztyn 2014.
- Sobol E., *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2005.
- Spółczesność pogranicza polsko-niemieckiego. Wyzwania i dylematy*, pod red. R.B. Woźniaka, Ż. Stasienuk, Szczecin 2007.
- Sztompka P., *Socjologia, Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.
- Walczak-Duraj D., *Podstawy współczesnej socjologii*, Pabianice 2006.
- Woźniak R.B., *Socjoglobalistyka kręgów społecznych ludzi morza i przymorza*, Szczecin 2017.
- Woźniak R.B., *Socjologiczne implikacje migracji cudzoziemców w Polsce. Studium pogranicza polsko-niemieckiego*, Szczecin 1999.
- Woźniak R.B., *U podstaw socjoglobalistyki. Koncepcje i zagrożenia*, Szczecin 2009.
- Zieliński J., *Bezpieczeństwo społeczne i jego ustrojowe uwarunkowania*, w: *Polska – Rosja. Dwa punkty widzenia na współczesny świat*, pod red. N. Frołowej, M. Kubiak, J. Zielińskiego, Warszawa – Moskwa 2018, s. 11–32.
- Znanięcki F., *Ludzie terazniejsi a cywilizacja przyszłości*, Warszawa 2001.
- Znanięcki F., *Relacje społeczne i role społeczne*, Warszawa 2011.
- Żołądek Ł., *Obwód kaliningradzki*, Biuro Analiz Sejmowych, 2013.
- Strony internetowe**
- Borkowska M., *Rosja E-wiza do Kaliningradu i Sankt-Petersburga. Jak się o nią ubiegać?*
<<https://pozdrowisko.pl/author/>; <https://pozdrowisko.pl/europa/rosja/>>, dostęp: 05.08.2019.
- <https://www.prawo.pl/akty/m-p-2003-37-528,17042518.html>.
- <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0461&qid=1399571110522&from=PL>>, dostęp: 30.03.2014.
- <<http://wiadomosci.onet.pl/swiat/sikorski-podpisal-umowe-o-ruchu-przygranicznym-miedzy-obwodem-kaliningradzkim/wpss>>, dostęp: 30.03.2014.
- <<http://www.wm.strazgraniczna.pl/index.php/94-wmosg-linki-graficzne/440-mrg>>, dostęp: 30.03.2014.
- <<http://www.fakt.pl/rosjanie-z-obwodu-kaliningradzkiego-robia-zakupy-w-lidlu-i-biedronce,artykuly,438371,1.html>>, dostęp: 1.04.2014.
- <<http://gorowoiaweckie.pl/2013/07/09/rusza-budowa-stadionu/>>, dostęp: 01.04.2014.

**SECURITY OF THE POLISH-RUSSIAN BORDER CIRCLES.
SOCIO-LEGAL VIEW**

SUMMARY

This article is an attempt to show the socio-legal context of security of the circles of the Polish-Russian border. The author draws attention to the theoretical approach to social circles. He considers the security of social circles in the local environment. He shows the legal relations of social circles on the Polish-Russian border and legal conditions functioning of the Polish-Russian border. Local border traffic has become an important link of in contacts in the Polish-Russian border. Migration and security of borderland communities is another issue raised. The presented material ends considerations on public administration and the security of the migrating community of the Polish-Russian border region.

KEY WORDS: security, borderland circles, Polish-Russian borderland, socio-legal contexts of borderland recognition

