

Aleksander Wolski

Wyższa Szkoła Zarządzania Ochroną Pracy w Katowicach  
Katedra Nauk Prawnych i Bezpieczeństwa Wewnętrznego  
ul. Bankowa 8, 40-007 Katowice

DOI: 10.32039/WSZOP/1895-3794-2018-14

## Bezpieczeństwo personalne na gruncie społeczności lokalnej

Personal security in local area

### Streszczenie

Prezentowany artykuł poświęcony został tematyce bezpieczeństwa personalnego na gruncie społeczności lokalnej. Kluczowym zagadnieniem jest stan poczucia bezpieczeństwa i zagrożenia w wymiarze indywidualnym. Elementy te zostają powiązane w bezpośredni sposób z funkcjonowaniem społeczności lokalnej, jej dobrobytem, perspektywami rozwojowymi. Prócz samego powiązania wspomnianych elementów, istotnym jest również naświetlenie zależności i ukazanie sposobów podniesienia poczucia bezpieczeństwa poprzez np. proces konsultacji społecznych i edukacji obywatelskiej. Kwestie definicyjne bezpieczeństwa, społeczności lokalnej potraktowano marginalnie, jedynie jako naświetlenie tła w kontekście analizowanej problematyki.

**Słowa kluczowe:** *bezpieczeństwo strukturalne i personalne, bezpieczeństwo publiczne, społeczność lokalna, konsultacje społeczne*

### Abstract

Specifically, the article has been the subject of security personnel on the basis of the local community. A key issue is the status of the sense of security and risks in terms of the individual. These elements are related directly to the functioning of the local community, its prosperity, and development perspectives. In addition to the relationship of these elements, it is important to highlight also the dependencies and showing ways to increase a sense of security through, for example. the consultation process of the social and civic education. Issues of definition of safety, local community treated marginally, only as background exposure in the context of the issues.

**Keywords:** *structural and personnel security, public security, local community, public consultations*

### 1. Wstęp

Poruszając kwestię bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym, należy zwrócić uwagę na środowiskowe czynniki bezpieczeństwa, formy i główne kierunki działania zorientowane na zaspokajanie potrzeby bezpieczeństwa i innych potrzeb społeczności lokalnej oraz wsparcie przy przezwyciężaniu sytuacji trudnych, a także niezbędne warunki optymalizacji rozwoju człowieczeństwa.

Otoczeniem środowiskowym bezpieczeństwa (kreatorzy, konsumenci) jest w tym wypadku cała społeczność lokalna. Mówiąc o całej społeczności lokalnej należy wziąć pod uwagę całokształt życia jednostki wzrastającej w lokalnym otoczeniu. Należy zwrócić uwagę nie tylko na środowisko tu i teraz, ale również środowisko socjalizacji, wychowania jednostki, kształtujące jego tożsamość, prognozowane przez społeczność warunki przyszłego bytu, mogące rodzić nadzieje lub lęki. W pryzmacie aksjologicznym bezpieczeństwa w środowisku lokalnym, w grę wchodzi przede wszystkim takie kategorie wartości, jak: życie ludzkie; zdrowie; wielostronny rozwój; normalne funkcjonowanie psychofizyczne; dobra indywidualne i dobro wspólne. Ogólne normy poczucia bezpieczeństwa ujęte są min. w ustawie zasadniczej danego państwa i w aktach międzynarodowych, z których najważniejsze to: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16.12.1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167) oraz Europejska Konwencja Praw Człowieka i Karta Praw Podstawowych. Odwołań ustawodawczych do kwestii bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym w szczególności należy szukać w: Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95), Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578), Ustawa o samorządzie wojewódzkim z 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576), Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206), Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym z 25 lipca 2001 r. (Dz.U. 2001 nr 113 poz. 1207), Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. 2005 nr 180 poz. 1493). Bardzo istotne są również przepisy prawa miejscowego, w tym uchwały samorządu dotyczące wszelkich aspektów bezpieczeństwa lokalnego. Przedstawione ogólne założenia fundamentów bezpieczeństwa mogą być rozpatrywane zarówno w wymiarze strukturalnym (społecznym, szerszym) jak i personalnym (indywidualnym, co nie oznacza wąskim). Pojęcia te zostaną sprecyzowane w dalszej części artykułu. Na wstępie należy jednak poświęcić trochę miejsca doprecyzowaniu kluczowych dla publikacji pojęć.

## **2. Bezpieczeństwo – charakterystyka potrzeby egzystencjalnej i społecznej**

Potrzeba bezpieczeństwa, jako jedna z najbardziej elementarnych potrzeb (wartość niezbywalna i nieprzemijająca [1]), stanowi właściwość człowieka. Sprowadza się do unikania sytuacji zagrażających jemu i jego dobrom w relacji z otoczeniem. Samo bezpieczeństwo w najszerszym ujęciu sprowadza się do stanu, w którym brak jest zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych [2]. Rozumienie to jest jedynie wyjściowe i nazbyt ogólne. Rozumując wyłącznie w tych kategoriach, można odrzucić całość ludzkiego rozwoju, kulturowe aspekty człowieczeństwa, a człowieka sprowadzić wyłącznie do egzystencjalnego trwania, co współcześnie bliższe jest perspektywie obozu dla uchodźców w trakcie konfliktu zbrojnego. Postrzeganie bezpieczeństwa wyłącznie jako braku zagrożenia określa się mianem negatywnego. Stanowi w tym wypadku pochodną uwarunkowań kulturowych i osobowościowych. Charakteryzuje się zamknięciem,

niefunością wobec otoczenia, skupieniem wyłącznie na zagrożeniach [3]. Jest to podejście redukcyjne i sprowadzające ludzką egzystencję do bardzo prostego zachowawczego poziomu, choć występujące przy etnocentrycznych społecznościach lokalnych. Samo pojęcie bezpieczeństwa, jak podkreśla Teresa Grabińska [4], dawno wyszło poza wymiar irenologii i polemologii, (nauk o pokoju i wojnie). Obecnie nie tylko klasyczna problematyka wojny i pokoju, utrzymanie stanu sił zbrojnych i porządkowych decydują o bezpieczeństwie człowieka jako obywatela – co podkreśla również Anthony Giddens w książce *Nowoczesność i tożsamość* [5]. Etymologicznie termin bezpieczeństwo wywodzi się z języka łacińskiego (*securitas*). Termin składa się z dwóch członów *sine* oznaczający bez, brak, nieobecność, oraz *cure* – piecza, zmartwienie, dozór, dbałość, opieka. Termin bezpieczeństwo oznacza coś, co nie wymaga pieczy, zmartwienia, dozoru [3, s. 30]. Bezpieczeństwo można również traktować jako proces, czyli wielość zmiennych i dynamicznych relacji społecznych, jak również stan statyczny, czyli uznanie zastanej sytuacji [6]. Bezpieczeństwo jest potrzebą i pragnieniem życia stabilnego (zrównoważonego) w sposób trwały, stały i uzasadniony [7]. Jednak podobnie jak w ogólnej definicji, tu również tak rozumiane bezpieczeństwo nie prowadzi do rozwoju człowieka, czy wspólnoty a jedynie sprowadza życie ludzkie do bardzo egzystencjalnego poziomu. Bezpieczeństwo można rozumieć również w wymiarze: ekonomicznym, międzynarodowym, państwowym, zewnętrznym, wewnętrznym, ekologicznym, społecznym, finansowym, surowcowym, energetycznym, globalnym itp., co jest tylko fraktalnym mnożeniem bytów. Do współczesnych czynników zagrażających bezpieczeństwu człowieka zalicza się min.: brak stabilności i możliwości przewidzenia sytuacji; brak uznania, akceptacji i życzliwości; antycypowanie braku pomocy, oparcia i solidarności; niedoznawanie przyjaźni, brak przynależności do podmiotów znaczących; groźba ostracyzmu społecznego; świadomość ograniczoności własnych możliwości w zakresie ochrony swych dóbr; poczucie złej perspektywy i istnienia zagrożeń (czego świadomość rozwija się wraz z postępem cywilizacyjnym); brak powodzenia w życiu i działalności; brak sprawiedliwości, ładu i porządku; choroby, stany traumatyczne; nagle zerwanie więzi z osobami bliskimi; poczucie utraty podstaw egzystencji; ostra rywalizacja w utrzymaniu godziwego statusu społecznego; przemoc, agresja i gwałt ze strony ludzi; ujemne, katastroficzne zjawiska przyrodnicze. Wymieniać można by jeszcze bardzo długo. Nie jest celem tej publikacji mnożenie kolejnych fraz w definicjach wyliczających, lecz w tej pobieżnej wyliczance można doszukać się przynajmniej dwóch refleksji: po pierwsze elementy wchodzące w skład poczucia bezpieczeństwa bardzo się rozbudowały i rozbudowują nadal, po drugie mimo wspólnotowej egzystencji człowieka, poczucie bezpieczeństwa jest głównie sprawą indywidualnej wrażliwości, wiedzy. Za powstanie i rozwój wspomnianej wrażliwości i wiedzy w dużej mierze odpowiedzialne jest najbliższe otoczenie socjalizacyjne jednostki, często społeczność lokalna. Warto więc zainteresować się odczuwaniem bezpieczeństwa w tych formacjach społecznych dla dobra jednostek, jak i całego społeczeństwa.

### 3. Bezpieczeństwo strukturalne i personalne

Z perspektywy podjętego tematu wartym zastanowienia jest dychotomiczny podział na poziom bezpieczeństwa strukturalnego i personalnego. Bezpieczeństwo personalne to ograniczenie do pewnego minimum odczuwania przeżyć negatywnych jednostki [7]. Element odczuwania, poczucia jest tu bardzo istotny, gdyż odwołuje się do indywidualizmu, który jednak jest wykreowany na społecznym podłożu socjalizacji. Elementy subiektywne są bardzo istotne w poczuciu bezpieczeństwa, to one w głównej mierze decydują o poziomie odczuwanego bezpieczeństwa (są głównym elementem corocznych badań prowadzonych przez CBOS, PBS DGA, TNS OBOP *Polskie Badania Przystępczości*). Zdaniem Teresy Grabińskiej, zagrożenie uniwersalnie traktowanego bezpieczeństwa personalnego uwidacznia się przede wszystkim w:

- przedmiotowym traktowaniu człowieka-osoby i człowieka-obywatela;
- wzroście przystępczości przeciwko życiu i mieniu obywateli;
- zanieczyszczeniu środowiska naturalnego;
- działaniach terrorystycznych wymierzonych przeciw ludności cywilnej;
- konsumpcjonistycznym stylu życia i ideologii utylitarystycznej (o czym obszernie wspomina Kazimierz Kołodziejczyk [7]);
- stosowaniu technologii biomedycznych [4].

Warto w tym kontekście wspomnieć również o dość nowatorskim spojrzeniu na poczucie bezpieczeństwa w ujęciu giddensowskiej ponowoczesności.

Ponowoczesność jest porządkiem posttradycyjnym, który wymusza na każdym odpowiedź na pytanie, jak żyć i każe interpretować odpowiedzi w kategoriach własnej, dynamicznie zmieniającej się tożsamości [5, s. 28]. Można przypuszczać, iż niewiele osób jest zdolnych do trafnej odpowiedzi na to pytanie. Porażka w tej odpowiedzi to nie tylko „salonowa zabawa”, ale umiejętność odnalezienia się w rzeczywistości. Cechami charakterystycznymi dla przemian późnej nowoczesności są:

1. Rozkwit refleksyjności instytucjonalnej, czyli specyficznego sposobu autokreacji przy dużym indywidualizmie i systematycznym poddawaniu rewizji wszystkiego w kontekście zdobywanej wiedzy i umiejętności. Jednak problemem tej szlachetnej idei samodoskonalenia jest z jednej strony niechęć skostniałych instytucji religijnych i świeckich do poddawania ich rewizji, z drugiej strony częsty brak możliwości stałego samodoskonalenia przez większość masy społecznej. Pokazuje to, iż świat ponowoczesny (późnej nowoczesności) jest aktualnie bardziej skierowany do elit, niż mas.
2. Wykorzenie refleksji społecznych przez systemy abstrakcyjne, do których intelektualnego ogarnięcia jak również kontroli przeciętny człowiek nie jest przygotowany. Ogranicza to również bezpośrednią kontrolę społeczną na rzecz wyimaginowanej kontroli abstrakcyjnych instytucji.
3. Wzajemne przenikanie się kontekstów lokalnych i globalnych. Sama symbioza tych światów jest zjawiskiem bardzo pożądanym i rozwojowym, jednak problemem jest fakt, iż symbioza często ustępuje rywalizacji a wręcz walce o strefy wpływów przy wzajemnej dyskredytacji przeciwnika. Nie mówię

tu tylko o częstych postawach wyniosłej izolacji świata globalnego i ponowoczesnego wobec „zaściankowości” wspólnot lokalnych. Również można zaobserwować zjawisko odwrotne, polegające z jednej strony na ucieczce jednostek niedostosowanych ze świata nowoczesnego ku bezpiecznym społecznościom lokalnym, oraz ograniczanie rozwoju członków wspólnot lokalnym celem pozbawienia ich możliwości migracji w szersze obszary społeczne [5, s. 28].

Formą ucieczki przed własną porażką mogą być poszukiwania przewodników duchowych, politycznych, religijnych itp. Prostą konsekwencją może być wybór demagogii i systemów bliskich totalitaryzmowi, podsycających strach wynikający z niewiedzy. Niestety w systemie edukacji nie wychowujemy jednostek rozumiejących świat przemian globalnych, zdolnych do indywidualnych refleksji na tym tle. Zaniedbania widoczne są m.in. w prowincjonalnych społecznościach lokalnych. Tłumaczenie się dostępem do środków masowego przekazu jest dość naiwnym wykrętem. Wiedza czerpana z tych źródeł powinna zawsze być poprzedzona gruntownym przygotowaniem autorefleksyjnym. System edukacyjny (świecki i religijny) nadal generuje „uśrednione kształtki obywateli” na potrzeby zarządzania masami. Późna ponowoczesność wyróżnia się zasadniczymi cechami podnoszącymi poczucie zagrożenia i niepewności egzystencjalnej:

1. Nowa forma zaufania, wykreowana przez dominującą obecność licznych systemów abstrakcyjnych, które są domeną zastrzeżoną dla ekspertów, a które jednocześnie są niezbędne. Nie rozumiejąc do końca ich zasad, jednostki zdane są na ich domniemane prawidłowe funkcjonowanie – obdarzamy je pewną dozą zaufania *a priori*. Każdy, kto żyje w warunkach późnej nowoczesności pozostaje pod wpływem tych giddensowskich systemów abstrakcyjnych, w których funkcjonowaniu jest wstanie się najwyżej powierzchownie rozeznac – często ze względu na ich nadmierne i nieuzasadnione rozbudowanie. Tworzy to oczywisty kontrast do wrażenia pełności wiedzy o świecie w tradycyjnych społecznościach lokalnych i płynącego z tego poczucia bezpieczeństwa. Często kreuje to tęsknotę wśród ludzi nienadążającymi za współczesnymi systemami abstrakcyjnymi – bardziej przerażającymi swym ogromem i enigmatycznością, niż napawających pewnością i spokojem o przyszłość. W przeciwieństwie do świata tradycyjnego, gdzie jednostka, jak się wydaje, panowała nad wieloma oddziaływaniami kształtującymi warunki jej życia, w społeczeństwach ponowoczesnych kontrolę nad takimi oddziaływaniami przejęły czynniki zewnętrzne. Analizy tej kwestii skupiają się wokół sprecyzowanej przez Marksa koncepcji alienacji. W miarę rozwoju czynników produkcji, szczególnie w warunkach gospodarki kapitalistycznej, jednostka oddaje kontrolę nad swoim życiem dominującym mechanizmom przemysłowym i rynkowym. W społecznościach tradycyjnych kontrolę tą ma wspólnota i dominujący system religijny. Człowiek zawsze, żyjąc w jakiejś wspólnocie, oddaje (lub jest zmuszony) część swojej wolności na rzecz kontroli zewnętrznej. Jednak w małych zbiorowościach wspólnot lokalnych

jednostka żyje w przeświadczeniu, że sama będąc elementem kontroli, rozumie i panuje nad otaczającym ją światem społecznym. Tu problemem jest nie tyleż sama kontrola zewnętrzna, co skala i skomplikowanie systemu. Z drugiej strony współczesny świat ponowoczesny daje odpowiednio przystosowanej jednostce zindywidualizowane możliwości panowania nad własnym życiem w zakresie jaki nie był możliwy w okresie przednowoczesnym, np. systemy ubezpieczeń, emerytalne, bankowe.

2. Nowa forma ryzyka – ryzyko wykreowane w kontakcie z otoczeniem cywilizacyjnym, technicznym. Jednym z głównych sprawców stanu zagrożenia jest tu szeroko pojęty rynek, który karmi się poczuciem braku szczęścia. Wyzwalane obawy, niepokoje i cierpienie związane z kreowanym poczuciem osobistej niedoskonałości, sprzyjają napędzaniu koniunktury, konsumpcji motywowanych chęcią szybkiego i łatwego pozbycia się dysonansu spowodowanego wykreowanym poczuciem niedoskonałości. Urynkowieniu może bowiem ulec sam projekt tożsamości. Nie tylko styl życia, ale samorealizacja może zostać opakowana i rozprowadzana zgodnie z zasadami rynku. To napędza też rynek globalny – stale wytwarzanie poczucia niedostatku. W społecznościach tradycyjnych, lokalnych dominuje zaspokojenie w ramach bytu w tych społecznościach. Wiąże się to oczywiście z ograniczaniem potrzeb i możliwości rozwojowych jednostki, jednak pamiętać należy, że nie każdy może sprostać współczesnemu tempu rozwoju i jeśli współczesna cywilizacja nie ma w założeniach eliminacji jednostek, które nie nadążają (należy mieć nadzieje, że za takimi rozwiązaniami nikt nie tęskni), to należy im pozwolić spokojnie dojrzeć do ponowoczesności.
3. Nieprzejrzystość, płynność i niepewność sytuacji społecznej. Im bardziej skomplikowane systemy abstrakcyjne, tym większe ryzyko niespodziewanych błędów. Ogromne zróżnicowanie wartości i interesów prowadzi do skrajnego relatywizmu, zatracenia prostych drogowskazów i schematów oceny [8].

Idąc dalej za analizą Anthoniego Giddensa, warto przeanalizować wyszczególnione cechy dynamiki nowoczesności:

1. Rozdzielenie czasu i przestrzeni – warunki umożliwiające uzewnętrznienie relacji społecznych na nieograniczonym obszarze czasu i przestrzeni aż po systemy globalne, co może być zbawienne dla ludzi świata globalnego, metropolitarne, lecz wyrokiem dla prowincjonalnych społeczności lokalnych.
2. Mechanizmy wykorzystania – w ich skład wchodzi środki symboliczne i systemy eksperckie, mechanizmy wykorzystujące oddzielają interakcje od specyficznych własności miejsca.
3. Refleksyjność instytucjonalna – uregulowane wykorzystanie wiedzy o warunkach życia społecznego jako konstytutywny element jego organizacji i przekształcenia, gdzie jednostka traci kontakt z człowiekiem a rozbija się o instytucje (przykładem, choć trywialnym, może być poszukiwanie pomocy technicznej w nowoczesnych centrach obsługi klienta przez telefon) [5, s. 37].

Istotnym jest tu, nie mnożenie bytów, lecz wskazanie na złożoność sytuacji poczucia bezpieczeństwa we współczesnym świecie i nie ograniczanie go wyłącznie do wymiaru czysto egzystencjalnego. Dla osiągnięcia poczucia bezpieczeństwa istotne jest eliminowanie czynników zagrożeń; zapobieganie dłuższym deprywacjom potrzeb (za powszechnie uznanych w danym środowisku, jest to zmienne w zależności od kultury warunkowanej m.in. determinizmem historycznym i geograficznym); zapobieganie powstawaniu negatywnych potrzeb - ich ograniczanie, leczenie.

W kwestii głównych czynników bezpieczeństwa można wyodrębnić kilka grup czynników:

1. egzystencjalno-socjalnych (poczucie bezpieczeństwa m.in. w sferze bytowej, zatrudnienia, zarobkowej, opieki zdrowotnej i socjalnej);
2. psychiczno-duchowych (m.in. satysfakcjonująca przewidywalność i stabilność przyszłości, poczucie dobrej kondycji fizycznej i psychicznej, stabilność rozwoju własnego, swojego otoczenia, niezakłócona warstwa religijna i więzi emocjonalnych);
3. edukacyjno-kulturowych (wyrażanych poprzez satysfakcję ze swojego wykształcenia i poczucie jego adekwatności, możliwość rozwoju wiedzy, uczestnictwa w życiu kulturalnym);
4. społecznych (wyrażających się głównie w poczuciu satysfakcjonujących, stabilnych i adekwatnych relacji z innymi ludźmi w bliższych i dalszych kręgach społecznych, oraz braku strachu przed otoczeniem ludzkim, np. agresją, przestępstwem itp.);
5. przyrodniczych (objawiające się głównie poczuciem stabilnych i niezagrażających relacji z otoczeniem przyrodniczym).

Istotne są następujące, powtarzające się elementy: poczucie, stabilność, przewidywalność (planowość zmian). W tych trzech słowach kryje się klucz do odczuwania bezpieczeństwa. Szczególnie w przestrzeni społeczności lokalnych priorytetowe jest akcentowanie stabilności, przewidywalności dla budowania poczucia bezpieczeństwa.

W kontekście bezpieczeństwa warto poświęcić trochę miejsca wywołanym tu społeczności lokalnym.

#### **4. Bezpieczeństwo w obszarze lokalności**

Adekwatność zainteresowań społecznością lokalną w omawianym kontekście potwierdza m.in. Rada Europy. Komisja ministerialna Rady Europy w rekomendacji nr R87/19 w sprawie organizacji zapobiegania przestępczości, zaleca, aby właśnie na szczeblu lokalnym wykazywać aktywność w zakresie:

1. Zbierania informacji o przestępstwach i trendach kryminalnych.
2. Planowania i realizacji programów prewencyjnych oraz ich oceny.
3. Koordynowania działalności prewencyjnej.
4. Zapewnienia aktywnej partycypacji publicznej w działaniach publicznych (szczególnie ten punkt stanowi ważny przyczynek do prowadzonych w publikacji rozważań, poprzez ścisły związek z procesem informacji i konsultacji społecznych).

5. Szukania wsparcia i współpracy mass mediów w działalności prewencyjnej (szczególne znaczenie mają tu media lokalne, dobrze osadzone w lokalnym środowisku).
6. Inicjowania i prognozowania badań nad występowaniem niektórych typów przestępstw oraz innych kwestii istotnych dla działań zapobiegawczych (ich właściwe upublicznienie, oraz wykorzystanie do budowy lokalnych strategii bezpieczeństwa może wydajnie przyczynić się do budowy zaufania między obywatelami a służbami bezpieczeństwa oraz ogólnej budowy poczucia bezpieczeństwa).
7. Współpracy z decydentami oraz opracowania regionalnej i strukturalnej polityki bezpieczeństwa.
8. Realizacji programów szkoleniowych w dziedzinie prewencji (właściwie prowadzone mogą przyczynić się poprzez wzrost wiedzy i treningu zachowań służących bezpieczeństwu do widocznego wzrostu poczucia bezpieczeństwa a w sytuacjach zagrożenia do obniżenia poziomu paniki i wzrostu adekwatności reakcji) [9].

W proponowanym ujęciu gubi się element personalnego poczucia bezpieczeństwa na rzecz działań bezpieczeństwa strukturalnego. Można to wytłumaczyć dość ogólną perspektywą europejską (unijną), jednak szczególnie w działaniach lokalnych należy pamiętać o ścisłej relacji odczuć indywidualnych. Rzutują one na ogólny obraz poczucia bezpieczeństwa całej społeczności. Ważnym jest natomiast aspekt u lokalnienia bezpieczeństwa. Trudno nie zgodzić się z opinią Tomasza Serafina i Sergiusza Poroszowskiego, iż władze samorządowe (lokalne) przez bezpośredni kontakt ze społecznością mają największą świadomość rodzaju i skali odczuwanych zagrożeń. Pozwala to na podjęcie działań odpowiednich do potrzeb społeczności lokalnej, szczególnie na płaszczyźnie prewencji [10]. W kontekście prezentowanej problematyki należy nawiązać do samego pojęcia społeczności lokalnej, oraz jej elementów konstytucyjnych wpisujących się w problematykę bezpieczeństwa. W tym kontekście najbardziej adekwatne jest rozpatrywanie analizowanej problematyki w kontekście bezpieczeństwa publicznego, jako stanu gwarantującego niezakłócone (dla społeczności lokalnej oznacza to znane, przewidywalne) i zgodne z wolą obywateli funkcjonowanie instytucji, urzędzeń publicznych oraz stabilne rozporządzanie własnym mieniem, życiem, zdrowiem w wyniku przestrzegania akceptowanego przez obywateli porządku prawnego [10, s. 33].

Społeczność lokalna stanowi podstawowy i pierwotny rodzaj skupiska ludzkiego, towarzyszący człowiekowi obok rodziny, od zarania osiadłego trybu życia. Sformalizowaną, ustrukturalizowaną formą społeczności lokalnej, jest często gmina. W swym źródłosłowie jest mocno powiązana m.in. z lokalizmem. Oba terminy mają wspólną etymologię. Słowo *lokalny* wywodzi się od łacińskiego *localis* i oznacza konkretne miejsce, tutejszy, umiejscowiony, przypisany do miejsca czy też usytuowany w przestrzeni. Wspomniane już elementy przewidywalności, stabilności i zgodności z oczekiwaniami są dla społeczności lokalnej fundamentem poczucia bezpieczeństwa. Jednak nie zawsze musi



to oznaczać ogólnie przyjęty w państwie porządek prawny czy etyczny [11]. W zabezpieczeniu tych elementów należy upatrywać poczucie stabilności społeczności lokalnych, tych elementów będą też bronić. Dużym błędem byłoby stwarzanie poczucia zagrożenia w tym obszarze, naruszanie lokalnego sacrum. Cechy społeczności lokalnej prezentowane są w ujęciu normatywnym. W realistycznej konfrontacji należy zawsze dokonywać korekty ich natężenia. Lokalność aktualnie nie musi być związana z przestrzenią fizyczną i może być zbudowana wyłącznie na podstawie wyznawanych przez jednostki lub grupy wartości, które bardzo często zakorzeniają się również w przestrzeni wirtualnej. Jednak pamiętać należy, iż nawet aktualne tożsamości bazujące na współczesnych osiągnięciach techniki, musiały wcześniej rozwinąć się, w czasie historycznym, na gruncie bardziej konwencjonalnej przestrzeni. Warto zaznaczyć, iż w najnowszej historii badań nad społecznością lokalną w Polsce mamy do czynienia z dwoma okresami renesansu zainteresowania badawczego tą formą zbiorowości. Lata 80-te to pierwsze odrodzenie lokalizmu wykazywane przez badaczy związanych ze środowiskiem krakowskim i rzeszowskim m.in.: Winićcusz Narojka, Jacek Tarkowski, Bohdan Jałowicki, Kazimierz Sowa, Piotr Starosta. Odrodzenie to było obserwowane głównie na Kaszubach, w Małopolsce, w szczególności na Podhalu. Lata 90-te wyznaczają tzw. drugą falę odrodzenia lokalizmu stanowiącą głównie konglomerat nadziei wolnościowych i zderzenia z nadal centralistyczną koncepcją nowego państwa, wysoce zinstytucjonalizowaną wykładnią kultury narodowej [11, s. 105-106]. Koncepcje społeczności lokalnej należą do podstawowych zasobów pojęciowych tzw. *community study*. Społeczności te stanowią dość ekskluzywne twory, co jest ich siłą, jak i barierą rozwojową. Joanna Kurczewska, w artykule dotyczącym ideologii lokalności wyróżnia cechy ekskluzywności ideologicznej:

- generalizujące ujęcie odrębności regionalnych i lokalnych (zasady etniczne, historyczne);
- obrona społeczności przed rozszerzeniem terytorialnym i ekonomicznym społeczności sąsiedzkich lub instytucji władzy lokalnej;
- podkreślanie znaczenia cywilizacyjne swoich ziem;
- zachowanie istniejącej stagnacji społeczności [12].

Wstępną listę czynników sprawczych społeczności lokalnych przedstawił również Marek Gramlewicz. Istotną kwestią dla kreacji społeczności jest jej niewielki rozmiar, wytworzenie poczucia związania z terytorium i poczucia wspólnotowości w wymiarze podstawowych wartości, wytworzenie poczucia odrębności w stosunku do innych zbiorowości [13]. Bardziej rozbudowaną listę cech można skonstruować na podstawie analizy tekstów Marka S. Szczepańskiego i Bohdana Jałowickiego, którzy proponują dla społeczności lokalnych następujące cechy wyróżniające:

- ograniczona liczba aktorów;
- relacje o charakterze bezpośrednim;
- wspólnota celów i środków;
- mobilizacja do działań prospołecznych;

- długie trwanie;
- uniwersa symboliczne;
- oprawa instytucjonalna zgodna z powszechną trajektorią losów ludzkich i lokalną historią, zapewniająca ciągłość zaspokojenia potrzeb jednostki w lokalnej kulturze;
- autarkia (a przynajmniej jej usilne próby);
- stabilność i niechęć do zmiany;
- kontrola społeczna posiadająca charakter nieformalny i zakorzeniona w tradycji;
- częstokroć ustna transmisja kulturowa (prze to dość ekskluzywna i ograniczona);
- silne nakładanie się ról i duży stopień wzajemnych powiązań [11, s. 23-38].

Wymienione elementy stanowią jedynie wyimki najbardziej charakterystycznych typów zachowań, jednak łatwo zauważyć korzyści indywidualnego bezpieczeństwa przebywania w swoistej kulturowej fortecy, z drugiej strony bardzo niebezpieczną tendencję stagnacji, trudności wejścia do takiej społeczności z zewnątrz, co może okazać się utrudnieniem w zażegnaniu konfliktów. W kontraście rozwoju szerszych programów bezpieczeństwa np. kraju, czy województwa, tak pojmowana ekskluzywność może być poważną barierą integracji. Przy kreowaniu programów wzmacniających poczucie bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych należy wziąć pod uwagę nie tylko wspomniane elementy stabilności i przewidywalności lecz również czynniki o bardziej obiektywnym, zewnętrznym i powszechnym charakterze. Grupami zasadniczych warunków bezpieczeństwa lokalnego według Tomasza Sarafina i Sergiusza Paraszowskiego [10, s. 293] są:

1. Uwarunkowania geograficzne (np. klimat, ciekі wodne, ukształtowanie terenu, zasoby naturalne), przy analizie tego czynnika należy nie tylko dokonać diagnozy stanu zastanego, czy prognozy rozwojowej, lecz również badania społecznej percepcji tych elementów. Ważne jest zbadanie w jaki sposób społeczność lokalna odbiera te elementy otoczenia, czy je dostrzegam, docenia, traktuje jako sprzyjające, czy jest obojętna, widzi w nich balast, zagrożenie.
2. Uwarunkowania ekonomiczne (m.in. stan lokalnych budżetów, poziom i kierunki lokalnego rozwoju ekonomicznego, poziom i zakres finansowania zewnętrznego), również w tym przypadku punktem wyjścia jest obiektywna analiza danych zastanych, lecz ostateczna interpretacja powinna uwzględniać również stan społecznych odczuć, wiedzy, doświadczeń oraz grup odniesienia w stosunku do których budują swoje poczucie zamożności lub niedostatku.
3. Uwarunkowania społeczne (np. stopień identyfikacji ze wspólnotą lokalną, poziom napięć i konfliktów, jakość lokalnych elit, aktywność obywatelska, stopień samoorganizacji), analiza tych wskaźników może ukazać min. potencjalną podatność na zmiany, propozycje naprawcze, chęć współpracy itp.

4. Uwarunkowania polityczne (analiza zdolności do współpracy dla dobra lokalnego wśród elit politycznych, przewidywalność lokalnych układów politycznych), nie należy lekceważyć analizy tych czynników z zakresu socjologii elit, gdyż wiele programów na rzecz bezpieczeństwa planowanych jest na wiele lat, ich trwałość powinna przekraczać poszczególne kadencje, właśnie od zdolności do porozumienia elit ponad podziałami może zależeć długofalowe powodzenie projektów na rzecz bezpieczeństwa lokalnego.

Wyszczególnioną grupę wskaźników należy traktować jako punkt wyjścia do dalszej konstrukcji programów, nie zaś produkt ostateczny i skończony. Bazując na tak przeprowadzonej analizie można zastanowić się nad wskazaniem, uświadomieniem mieszkańcom społeczności lokalnej ich kapitałów, przekierowaniem grup odniesienia itp. Uwzględniając wspomniane wyżej grupy czynników szczególne znaczenie należy przypisać uwarunkowaniom kulturowym. W tej grupie analizie poddaje się: tradycje lokalne oraz ich siłę oddziaływania, stosunek do kultur mniejszościowych, poziom tolerancji i zakres otwartości, nawyki w zakresie przestrzegania prawa i porządku (również dosłownie rozumianego), poziom samodyscypliny, poziom współpracy z władzami lokalnymi i służbami bezpieczeństwa, poziom znajomości sąsiedzkiej. Taką analizę właściwie powinno się przeprowadzać w ramach każdego komisariatu z dużym udziałem dzielnicowych a badanie powinno być cykliczne [14].

Warto również nadmienić, iż w ramach socjologicznej refleksji nad społecznością lokalną ukształtowały się cztery zasadnicze stanowiska teoretyczne:

1. Ekologiczne, ujmuje społeczność lokalną przez pryzmat zagospodarowania i organizacji przestrzeni, współpracy w ramach gospodarki przestrzennej, abstrahując z reguły od czynników natury psychospołecznej takich jak tożsamość, czy poczucie przynależności.
2. Funkcjonalno-strukturalne, skupia się na analizie instytucji, organizacji, zrzeszeń funkcjonujących w ramach społeczności lokalnej, jak i zewnętrznych powiązaniach z szerszym środowiskiem społecznym.
3. Interakcyjne, rozpatruje społeczność lokalną jako sieć trwałych indywidualnych kontaktów i relacji społecznych, w ramach których każda jednostka jest zarówno podmiotem jak i przedmiotem społecznej aktywności. Większy nacisk kładzie się na nieformalną sferę areny społecznej oraz zmiany w świadomości społecznej.
4. Teorii działania, nacisk kładziony jest na świadomość i mentalność mieszkańców społeczności lokalnej, znaczenie jakie nadają oni zbiorowej aktywności [15].

W bardziej szczegółowym ujęciu definicyjnym (opisującym) społeczność lokalna stanowi ograniczoną całość, w której życie i interesy poszczególnych członków w dużym stopniu identyfikują się z życiem i interesami całości, gdzie silne nakładanie się ról, w zmitologizowanej i sakralizowanej wielowymiarowej przestrzeni społeczno-gospodarczo-kulturowo-geograficznej prowadzi do wzajemnych powiązań o dużym stopniu integralności [11, s. 37-39]. Marek S. Szczepański określa społeczność lokalną jako „szczególny rodzaj zbiorowo-

ści ludzkich uwzględnianych często w badaniach społeczno-geograficznych. Cechuje się ona wyraźnie rozwiniętymi interakcjami społecznymi, poczuciem przynależności do określonego zbioru ludzkiego i terytorium oraz sposobem życia (np. odrębność etniczna, uwarunkowania historyczne). W studiach geograficznych natomiast społeczność lokalną uznaje się za zbiorowość ludzką przywiązaną emocjonalnie do niewielkiego terytorium np. miasto, wieś, gmina, parafia. Społeczność tę charakteryzuje ograniczona liczba członków, a relacje między nimi mają charakter bezpośredni, łączy ich wspólnota celów i środków wynikających ze wspólnoty życia, samowystarczalność” [16]. Dominuje nacisk na wspólnotę bytu i gospodarowania wytwarzającą silną sieć powiązań oraz chęć ochrony tych zależności, jako elementów przewidywalnej stabilizacji. Stanowią dla społeczności lokalnej tak istotną wartość, iż mogą być broniące nawet jeśli dla otoczenia będą konstrukcją patologiczną, nieakceptowalną. Należy o tym pamiętać wkraczając w ten świat nawet z najbardziej światłymi programami naprawczymi [14]. W pracach Stanisława Ossowskiego społeczności lokalne, będące podstawą społecznej harmonii, to grupy niewielkie o charakterze lokalnym, ściśle związane z miejscem, oparte na łączności osobistej i co ważne stałej, przy zachowaniu swojej autonomii decyzyjnej, gwarantującej zrozumienie i ciągłość realizacji lokalnych potrzeb. Idealna społeczność lokalna zdaniem Ossowskiego powinna spełniać cztery podstawowe warunki:

1. Muszą w niej bezwzględnie dominować kontakty bezpośrednie o intensywnym charakterze, zachodzące głównie w ramach sąsiedztwa, (musi zaistnieć tzw. właściwy „dystans sąsiedzki”).
2. Społeczność powinna zawierać się na obszarze, który umożliwi jej pieszą penetrację.
3. Więzy społeczna powinna polegać na silnej identyfikacji uczestników społeczności z miejscem zamieszkania.
4. Są to społeczności w swoisty sposób kształtujące i adaptujące zajmowaną przestrzeń, gdzie swoistość adaptacji jest pierwszoplanowa [17].

Sąsiedztwo, stanowi dla Stanisława Ossowskiego warunek podstawowy zaistnienia i rozwoju społeczności lokalnej. Dystans sąsiedzki związany jest w pierwszym rzędzie z odległością, małym dystansem ekologicznym. Wiąże się ze wzajemną znajomością wyglądu, swojskością postaci, wspólnotą otoczenia zewnętrznego, co wymusza wspólnotę gospodarowania i bytu. Omawiany dystans powinien również zapewniać dostateczny poziom kontaktu, jak i intymności. W kontekście bezpieczeństwa stanowi „miecz obosieczny”. Jeśli społeczność funkcjonuje prawidłowo, zgodnie z ogólnie przyjętymi normami, to mamy idealne warunki dla wewnętrznej kontroli, stabilności i poczucia bezpieczeństwa bazującego na wspomnianym wcześniej bezpieczeństwie i porządku publicznym. Jeśli jednak społeczność egzystuje na drugim biegunie kulturowym i mamy do czynienia z patologiczną społecznością (np. wsią, której mieszkańcy trudnią się kradzieżą), wszelkie próby wejścia w taką społeczność, realizacji programów resocjalizacyjnych, naprawczych napotkają bardzo silny opór. Każda z tych prób będzie interpretowana jako naruszenie ich „bezpiecz-

nej” wspólnoty gospodarowania, stabilności. Żadna próba inwigilacji nie może się w tym przypadku równać z ich wewnętrzną siecią komunikacji bezpośredniej, doskonale o tych sytuacjach wiedzą policjanci stykających się z podobnymi wspólnotami zarówno w strukturach wiejskich, jak i miejskich. Czasem jedynym sposobem może być rozbitcie takiej społeczności (również przestrzenne) i podjęcie indywidualnych prób programów naprawczych [14]. Znaczenie dystansu sąsiedzkiego potwierdzaw swoich pracach, również Joanna Kurczewska min. w modelu ograniczonej lokalności i Stanisław Cieśla prezentując model sąsiedztwa [18]. Podobne stanowisko prezentuje Grzegorz Pyszczek przedstawiając czynniki warunkujące powstanie sąsiedzkich relacji społecznych. Do czynników tych zalicza:

- atrakcyjność społeczną osób;
- dostępność poznawczą osób;
- posiadanie wiedzy o danych osobach;
- różnice indywidualne, psychologiczne;
- różnice kulturowe (w nomadyzmie sąsiedztwo jest mało istotne, w kulturach mocno osiadłych bardzo ważne);
- społecznie uwarunkowany stosunek do miejsca zamieszkania;
- oczekiwania i przeświadczenia wobec otoczenia (społeczna tożsamość miejsca) – można odnaleźć w tym *mertonowski* problem grupy odniesienia [15, s. 256-257].

Dostrzec można elementy stanowiące fundament więzi społecznych na gruncie społeczności lokalnej, które zbliżają i jednocześnie hermetyzują daną społeczność w odniesieniu do otoczenia. W procesie przekazu informacji, monitorowania itp. istotnym czynnikiem wpływającym na wiarygodność nadawcy jest społeczny dystans. Bardziej wierzy się komuś do nas podobnemu czy nam bliskiemu, trudniej zaufać komuś obcemu. Dlatego należy działać na rzecz zmniejszenia dystansu – chociażby przez odpowiedni dobór osób, które będą komunikowały się ze społecznością. Powinno się rekrutować osoby, z którymi rozmówcy odnajdą wspólne cechy – nie będą się od nich znacznie odróżniały ubiorem czy stylem bycia, będą mówiły „wspólnym językiem”. Dość dużym poziomem zaufania społecznego darzy się m.in. strażaków i nauczycieli. Przekonania ludzi dość trudno zmienić. Im bardziej ugruntowane przekonanie i im silniej „zanurzone” w emocjach, tym jest trwalsze, tym bardziej odporne na argumentację z zewnątrz [19]. Z podobnymi sytuacjami hermetyzacji społeczności lokalnej dobrze radzi sobie instytucja kościelna, częstokroć starając się wysyłać w takie obszary społeczne księży z tych środowisk, lub środowisk pokrewnych. Monitorując bezpieczeństwo społeczności lokalnych warto skorzystać z tego doświadczenia, bazując na lokalnym kapitale społecznym i ludzkim. Dobrze zorganizowana społeczność lokalna o poprawnie zinstytucjonalizowanych normach społecznych i ciągłości historycznej stanowi bezcenny grunt dla budowy poczucia bezpieczeństwa, które bezpośrednio przekłada się na jakość życia na danym obszarze a pośrednio również na jego atrakcyjność inwestycyjną, co powtórnie przyczynia się do poprawy jakości życia i wzrostu poczu-

cia bezpieczeństwa [14]. Jak już zostało wspomniane, społeczność lokalna, to ograniczona całość terytorialnie, jak również społecznie (nie powinna przekraczać „platońskiej liczby” 5000 osób dla utrzymania właściwego dystansu sąsiedzkiego i kontroli społecznej). Wiąże się to kolejną uwagą, ukierunkowaną na kontrolę migracji. Migracja stanowi element często towarzyszący rozwojowi gospodarczemu. Nie oznacza to, że ze społeczności lokalnych należy tworzyć „skansen”, jednak ważnym jest odpowiedzenie sobie na pytanie, co stanowi o dobrobycie danej społeczności, w tym poczuciu bezpieczeństwa? Czy bieżący zysk i należy dążyć do jego pomnażania za wszelką cenę, czy siłą jest np. zwartość, poczucie bezpieczeństwa i długie trwanie społeczności [14]? Reasumując przedstawione wcześniej podstawowe wiadomości na temat społeczności lokalnych, można przyjąć, że charakteryzuje je następujący zbiór cech:

- utrzymanie kontaktów bezpośrednich i ograniczona liczba aktorów w społeczności do 5000 osób;
- bezpośrednia kontrola społeczna;
- wewnętrzne (ekskluzywne) przekazywanie tradycji - głównie ustne o charakterze nieformalnym;
- uświadomiona, obserwowana wspólnota celów i środków, wynikająca ze wspólnego życia codziennego;
- oprawa instytucjonalna zapewniająca egzystencjalny komfort na poziomie kulturowej autarkii danej społeczności;
- indywidualna identyfikacja ze społecznością lokalną i jej kulturą;
- funkcjonujący w świadomości lokalnej podział na „my i oni”, wraz z poczuciem odrębności i stereotypami;
- zbiorowe odniesienie do dominujących w społeczności form preferencji politycznych, kulturowych, historycznych;
- przypisanie do przestrzeni i miejsc;
- świadomość dziedzictwa kulturowego;
- rozumienie i odczytywanie znaczeń symboli kultury społeczności;
- związek indywidualny i zbiorowy z dziejami lokalnej przestrzeni;
- wspólnota gospodarcza i nakładanie się ról przy ich silnym społecznym zespoleniu [20].

Powyższe elementy mogą wpływać korzystnie lub negatywnie na działania społeczności w perspektywie poczucia bezpieczeństwa, co zostało zaprezentowane w tabeli 1.

Tabela 1. Korzyści i zagrożenia funkcjonowania w społeczności lokalnej  
Table 1. Benefits and threats to functioning in the local community

Korzyści i zagrożenia funkcjonowania w społeczności lokalnej	
Korzyści	Zagrożenia
przewidywalne zachowania społeczności – możliwość planowania działań długofalowych, stabilne działania – trwałość wprowadzanych zmian, bezpieczne otoczenie – podnoszenie się poziomu bezpieczeństwa, wzmożona kontrola społeczna – działania samopomocowe społeczności, kontakt bezpośredni członków społeczności pomiędzy sobą – wzmacnianie relacji sąsiedzkich, wspólnota celów – efektywniejsza pomoc instytucji i organizacji społecznych, przypisanie do przestrzeni i miejsca – integracja ze środowiskiem zamieszkania, wspólnota doświadczeń i gospodarcza – dostęp do działań grupowych społeczności.	wymuszona stagnacja – obojętność na otoczenie, zapóźnienie – zachowania archaiczne – negacja działań naprawczych, brak konkurencyjności – niski poziom działań społecznych, stereotypy – wzrost konfliktów i agresji z otoczeniem zewnętrznym, izolacja – zewnętrzna jak i endogeniczna, nieufność – wzrost poczucia zagrożenia, etnocentryzm – odrzucanie obcych, wzmożona kontrola społeczna – patologiczne działania jednostek i mniejszych grup.

Źródło: [20]

Source: [20]

Na podstawie tych informacji warto zastanowić się jak rozwijać i kształtować społeczność dla wykreowania, wzmocnienia, czy utrzymania poczucia bezpieczeństwa, często ważniejszego od chwilowego zysku. Refleksję tą należy wziąć pod uwagę budując wszelkie programy prewencji dla społeczności lokalnych. W klasycznym ujęciu budowania programów prewencji, zostały one podzielone na programy: informacyjne, edukacyjne, alternatyw, interwencyjne, zmian środowiskowych, zmian przepisów. W programach, czy strategiach bezpieczeństwa lokalnego, po wstępnej diagnozie potrzeb, należy zacząć od informacji, edukacji, kreowania zachowań alternatywnych, natomiast zmiany środowiskowe często staną się konsekwencjami tych działań. Jest to propozycja podejścia skoncentrowanego na przyczynach, w odróżnieniu od często występującego (nie uwzględniającego szerszego kontekstu) podejścia skoncentrowanego na skutkach i działania *post factum*. Jedną z głównych przyczyn często stosowanej koncepcji skoncentrowanej na skutkach, jest jej pozorna łatwość i taniość. Jednak jest to działanie bardzo krótkowzroczne i doraźne – jednokadencyjne. Proponowane podejście sięgające głębiej do przyczyn zakłóceń, jest droższe wyłącznie w pierwszej fazie, ze względu na liczne analizy, diagnozy i szkolenia. Po utrwalaniu jego koszty maleją a skutki są długofalowe, co w efekcie jest tańsze (przedstawione również na rys. 1) [14]. Bardzo istotną rolę pełnią konsultacje społeczne, informację i szkolenia. Przygotowanie programu musi poprzedzać analiza stanu bezpieczeństwa z uwzględnieniem badania środowiska (analiza warunków życiowych w wymiarze środowiskowym, socjalnym, kulturowym, ekonomicznym, technologicznym), badania przestępczości i zagrożeń (konieczne jest uwzględnienie badania odczuć mieszkańców,

konstrukcja mapy patologii uwzględniające również raporty policyjne, MOPS-u, GOPS-u itp.), prowadzenie konsultacji społecznych oraz na bazie przeprowadzonych konsultacji identyfikacja innych specyficznych dla danej społeczności lokalnej czynników. Podobna wizja została również uwzględniona w opracowaniu Tomasza Serafina i Sergiusza Poroszowskiego [10, s. 293].

Analizowane zagadnienia prowadzą do kolejnej kwestii – konsultacji społecznych jako narzędzia wzrostu poczucia bezpieczeństwa.

## **5. Konsultacje społeczne jako narzędzie wzrostu poczucia bezpieczeństwa**

W wielu krajach zachodniej Europy o ugruntowanej demokracji na szczeblu lokalnym rozpowszechnioną praktyką są konsultacje społeczne, jako nieodłączny element partycypacji obywatelskiej. W Polsce idea ta też zaczyna być coraz częściej postrzegana i akceptowana, choć nie bez trudności. Głównymi przeszkodami w realizacji są:

- wąskie spektrum decyzji i spraw w samorządzie;
- niskie zaangażowanie obywateli w ramach rozwijającego się społeczeństwa obywatelskiego;
- pasywna postawa wobec konsultacji społecznych przedstawicieli władz wielu jednostek samorządu terytorialnego;
- liczne niedostatki wiedzy i praktycznych umiejętności dotyczących prawidłowego przygotowania i przeprowadzenia konsultacji [21].

Wymieniona lista przeszkód nie jest kompletna, jednak ideą nie jest mnożenie barier, a jedynie wskazanie problemów, które same w sobie bardziej są wyzwaniem niż zaporą. Proponowane konsultacje społeczne stanowią jedną z trzech form aktywizacji społecznej: informowanie, konsultowanie, współdecydowanie. Zasadniczym celem konsultacji społecznych jest nawiązanie dialogu oraz podjęcie decyzji, które nie będą antagonizować społeczności lokalnej (szczególnie na linii elita rządząca, masa społeczna) i pozwolą na rozwiązanie ważnej kwestii w zgodzie z oczekiwanym społecznym interesem. Według zaleceń Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (nazwa aktualnie zmieniona, obowiązywała w momencie publikacji zaleceń) konsultacje społeczne powinny mieć na celu: zwiększenie wiedzy na temat planowanych działań, zwiększenie świadomości potrzeb proponowanych rozwiązań, zbudowanie wizerunku propozycji jako elementu strategii zrównoważonego rozwoju, zwiększenie społecznego poparcia dla proponowanych rozwiązań, włączenie społeczności w proces uzgodnień, zapewnienie przejrzystości wdrażania procesu, budowanie poczucia „bycia poinformowanym”, zwiększenie społecznego zaufania (w Polsce według badań *European Social Survey* najniższe w Europie, na poziomie 11%) [19, s. 75]. Realizacja wszystkich wymienionych celów ma kolosalne znaczenie w budowaniu poczucia bezpieczeństwa i wzajemnej współpracy na rzecz bezpieczeństwa lokalnego. Jest to proces, w którym przedstawiciele władzy (tu samorządowej) przedstawiają społeczeństwu (społeczności lokalnej) swoje zamierzenia. Głównym założeniem konsultacji jest relacja dwustronna,



w komunikacji, jak również w procesie uczenia. Strony nie tylko wzajemnie się poznają, lecz również budują poczucie zaufania. Następuje partnerstwo w budowaniu rozwiązań, które są obustronnie akceptowane. Nie oznacza to łatwości procesu, szczególnie na początku jest on często niezwykle trudny, jednak uzyskane efekty mają bardzo trwałe charakter, a perspektywa długiego trwania ma istotne znaczenie w strategiach bezpieczeństwa [14]. Z omawianej perspektywy bezpieczeństwa lokalnego włączanie obywateli do współzarządzania (*co-management*) jest niezbędne do:

- uzyskania danych i informacji na poziomie lokalnym;
- zaplanowania rozwiązań alternatywnych;
- potwierdzenia, że pod uwagę wzięto wszystkie możliwe negatywne oddziaływania;
- zredukowania sytuacji konfliktowych, stworzenia społeczeństwu możliwości bezpośredniego wpływania na decyzje, co pozwala na utożsamianie się z nimi, oraz wpływa na wzrost zaufania;
- zwiększenia przejrzystości podejmowanych decyzji i zwiększenia ich jakości [22].

Konsultacje społeczne są szeregiem aktów komunikacyjnych, w ramach których poszukuje się satysfakcjonującego rozwiązania. Etapy procesu obejmują 5 kroków:

- informacja o zamierzeniach;
- prezentacja poglądów na sposoby rozwiązania;
- wymiana opinii;
- poszukiwanie rozwiązań;
- informowanie o podjętej decyzji [21, s. 8-9].

W całym procesie budowania poczucia bezpieczeństwa lokalnego, konsultacje społeczne ułatwiają tworzenie odpowiedniego klimatu współodpowiedzialności. Umożliwiają również podejmowanie trafniejszych decyzji ponieważ:

1. umożliwiają pokazanie różnych punktów widzenia danej sprawy czy problemu, pozwalają na dostrzeżenie aspektów sprawy, która umknęła uwadze osób przygotowujących rozwiązania;
2. zmniejszają ryzyko popełnienia błędu przy podejmowanej decyzji poprzez poddanie proponowanego rozwiązania szerokiemu oglądowi i ocenie;
3. konsultacje służą opracowaniu alternatywnych koncepcji, rozwiązań, mogą być kuźnią innowacyjnych pomysłów;
4. umożliwiają lepsze poznanie potrzeb mieszkańców, lepsze dopasowanie rozwiązań do oczekiwań społeczności, pomagają w znalezieniu optymalnego rozwiązania;
5. budują poczucie współodpowiedzialności i sprawczości wśród mieszkańców;
6. zmniejszają dystans pomiędzy władzą a obywatelami;
7. legitymizują władzę poprzez akceptację sposobu zarządzania, zwiększają akceptację prowadzonych działań;
8. aktywizują mieszkańców, budzą w nich potrzebę zmiany otoczenia;

9. służą edukacji społeczeństwa w zakresie zarówno merytorycznym, jak również w zakresie przysługujących im praw obywatelskich;
10. służą budowaniu zaufania;
11. służą szukaniu kompromisu i uczą jak go osiągać;
12. konsultacje budują pozytywny klimat i akceptację władzy i dobry wizerunek rządzących [23].

Bazując na dotychczasowych informacjach, można zaznaczyć, iż konsultacje społeczne pełnią szereg funkcji w kształtowaniu poczucia bezpieczeństwa na poziomie strukturalnym jak i personalnym: informacyjną, partycypacyjną, identyfikacyjną, kreatywną, korygującą [21, s.10]. Omawiany proces nie stanowi wyłącznie woli, świadomości obywatelskiej władz lokalnych, lecz jest elementem obligatoryjnym regulowanym wieloma aktami prawnymi:

1. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 5 marca 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).
2. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, uchwalona przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Rady Europy w dniu 15 października 1985 r. (ratyfikowana przez Polskę w dniu 26 kwietnia 1993r. Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
4. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).
5. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576).
6. Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706). Stopniowo uszczegółowiona oraz rozszerzona na inne sfery życia publicznego na podstawie m.in. Białej Księgi *European Governance* opublikowanej przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 r., Dyrektywy 2003/35/WE przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie ochrony środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE przyjętej przez Parlament Europejski i Radę UE w dniu 26 maja 2003 r. oraz Rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, do instytucji i organów Wspólnoty, wydanego przez Parlament Europejski i Radę UE w dniu 6 września 2006 r.
7. Ustawa Prawo o ochronie środowiska z dnia 27 kwietnia 2001r. (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627).
8. Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 06 września 2001r. (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198).

9. Komunikat Komisji Europejskiej „Dążąc do umocnienia kultury konsultacji i dialogu” z dnia 11 grudnia 2002 r.
10. Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2002r. (Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270).
11. Ustawy o planowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003r. (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717).
12. Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003r. (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873).
13. Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593).
14. Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001).
15. Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006r. (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658).
16. Ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 r. (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227).

Warto o tym pamiętać tworząc m.in. lokalne strategie bezpieczeństwa, aby w sytuacji kryzysowej nie tylko okazały się prawnie nieważne, ale i bezużyteczne przez brak społecznego poparcia. Powodów, dla których warto zainicjować proces konsultacji społecznych, w pryzmacie budowy bezpieczeństwa, może być wiele, m.in.: ewaluacja dotychczasowych rozwiązań, artykulacja potrzeb mieszkańców, sformułowanie celów i wybór społecznie akceptowalnych celów, formułowanie skali i mapy zagrożeń, opisodczuwanych negatywnie zjawisk, ocena efektywności społecznej [14].

Według zaleceń ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (nazwa z 2008 r.) do zasadniczych kroków w procesie przygotowania działań z zakresu komunikacji społecznej należą:

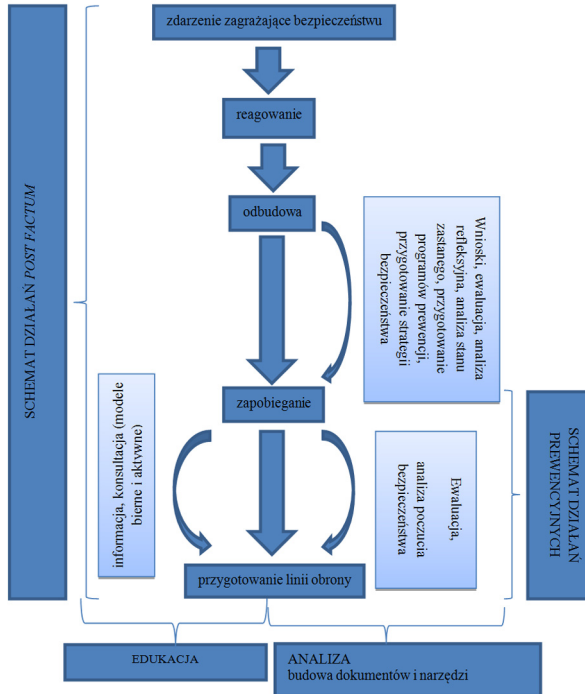
1. dokonanie oceny sytuacji wyjściowej, w tym określenie aktualnego i planowanego toku rozwiązania, jego wizerunku, szans i zagrożeń, które są związane z realizacją (często wykorzystywanym narzędziem jest tu analiza SWOT);
2. analiza otoczenia, czyli identyfikacja głównych bądź potencjalnych partnerów (instytucje, eksperci, przedstawiciele władz samorządowych) i środowisk potencjalnie zainteresowanych, analiza faktycznych, możliwych i prawdopodobnych postaw wobec propozycji, stworzenie mapy możliwych (aktualnych i potencjalnych) konfliktów;
3. zebranie informacji na temat podobnych rozwiązań, przebiegu ich realizacji, a przede wszystkim skutecznych działań informacyjnych, które im towarzyszyły;
4. zdefiniowanie celów planowanych działań komunikacyjnych,
5. zaplanowanie działań komunikacyjnych, czyli określenie grup docelowych i treści przekazu, dobór narzędzi, określenie budżetu i harmonogramu działań [19, s. 61].

Harmonogram wpisuje się również w działania z zakresu planowania strategii bezpieczeństwa lokalnego. Wybór metody i środków w dużej mierze zależy od wyboru między komunikacją bierną a aktywną. W zbiorze biernym występują: plakaty, ogłoszenia foldery, ulotki, materiały informacyjne, biuletyny, katalogi, podręczniki, informatory, książki z ćwiczeniami dla dzieci, newsletter, biuletyn wysyłany pocztą elektroniczną, wykłady, książki, komiksy, raporty techniczne, przekazy medialne, reklamy/ogłoszenia w prasie, wkładki do gazet, billboardy itp. Do zbioru aktywnego zalicza się: festyny, dyskusje grupowe, dyskusje w małych grupach, dyskusje w parach, debaty, spotkania publiczne, zebrania, panele eksperckie, zbieranie danych ilościowych i jakościowych, linia telefoniczna, zabawy, gry, testy, konkursy, warsztaty, szkolenia, ćwiczenia w grupie, ćwiczenia w małych grupach, ćwiczenia indywidualne, doradcy do domu, studium przypadku, demonstracje, filmy, happeningi, forum internetowe, e-learning, konferencje prasowe, punkty kontaktowe, centra edukacji, wycieczki tematyczne [22, s. 29]. Ilość propozycji jest olbrzymia i w żaden sposób nie jest zbiorem kompletnym, ewoluje wraz z rozwojem techniki, jak również zdolności do absorpcji przez społeczność. Propozycje zawsze muszą być dostosowane do celu, możliwości finansowych (aby narzędzie nie przerosło celu) oraz możliwości kulturowej akceptacji i odbioru przez daną społeczność. Nadmierny przerost formy może przytłoczyć i zostać potraktowany jako obcy, wrogi, nie wzbudzających zaufania. Do najczęściej stosowanych metod konsultacji należą:

1. Publiczne wezwanie do zgłaszania opinii, warianty tej metody to: konsultacje w formie pisemnej, konsultacje w formie elektronicznej.
2. Publiczne spotkania z mieszkańcami (spotkania otwarte, konferencje), w założeniu, publiczne spotkania (spotkania otwarte) adresowane są do szerokiego grona zainteresowanych. Inną odmianą spotkań publicznych, podobnie odwołującą się do tzw. próby przypadkowej (nielosowej) są punkty konsultacyjne (stacjonarne bądź ruchome). Idea tej metody polega na stworzeniu miejsca, do którego podchodzą mieszkańcy i przedstawiają swoje opinie na przygotowanych kwestionariuszach lub zgłaszają je osobom prowadzącym konsultacje.
3. Wysłuchanie publiczne.
4. Jakościowe metody badania opinii.
5. Ilościowe badania reprezentacyjne lub badania pełne (referendum).
6. Konsultacje eksperckie.
7. Prace zespołowe: warsztaty obywatelskie i konferencje [21, s. 36-37].

Aby postulowany dialog ze społecznością lokalną mógł zaistnieć, prócz wymienionych wcześniej warunków, można również wspomóc swoje działania pewnymi schematami pomocnymi w bieżącej realizacji programu bezpieczeństwa lokalnego, kreacji strategii bezpieczeństwa lokalnego. W literaturze przedmiotu można spotkać podobne opracowania (jednak nie uwzględniające często zaangażowania społeczności lokalnej) pod nazwą fazy zarządzania bezpieczeństwem, planowanie zintegrowane w zarządzaniu bezpieczeństwem [24],

są wykorzystywane w budowaniu strategii bezpieczeństwa, w sztabach kryzysowych itp. Na rysunku nr 1 zaproponowana została wzbogacona wersja, której celem jest pomoc w budowie długofalowych strategii bezpieczeństwa, kreujących trwalsze poczucie bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych, skoncentrowaną głównie na przyczynach, nie skutkach – szczególnie w wymiarze personalnym.



Rys. 1. Schemat programu budowania bezpieczeństwa lokalnego  
 Fig. 1. Scheme of the local security building program

Źródło: [14]

Source: [14]

Schemat, prócz wiodącej linii działania, posiada cztery zasadnicze działy: działania *post factum*, działania prewencyjne, edukacja i analiza. Działania *post factum* obejmują szeroką skalę poczynając od zaistnienia zdarzenia. Stanowią przyczynek do refleksji w przypadku wystąpienia zagrożenia, co samo w sobie niekoniecznie jest porażką ale z pewnością poważnym sygnałem alarmowym. Część skupiona na prewencji jest elementem stale postulowanym w prezentowanej publikacji i stanowi wyjście najbardziej pożądane, w którym należy wykorzystać całe spektrum omawianych działań informacyjnych, komunikacyjnych i szkoleniowych (m.in. warsztaty obywatelskie). Trudno wyrokować, która część jest lepsza, gdyż czasem „sparzenie się” przynosi więcej nauki niż działania

w teorii, jest to kwestia indywidualna. Jednak obie części bezwzględnie muszą zawierać zarówno elementy edukacji jak i bieżącej analizy ewaluacyjnej. Bez tego typu działań schemat jest kompletnie bezużyteczny i może przynieść więcej szkody niż pożytku, stanowiąc jedynie bezrefleksyjne, mechaniczne i powielające błędy powtarzanie działań pozorowanych.

## 6. Stymulujące poczucie zagrożenia – refleksja końcowa

Samego poczucia braku bezpieczeństwa nie można również bezwzględnie negować i wypychać w margines patologii. Jednostki, jak i szersze zbiorowości społeczne, powinny oczywiście się rozwijać w stanie spokoju i bezpieczeństwa, ale powinny być (jednak bez skrajnych analogii platońskich) stale przygotowane na zagrożenie wewnętrzne, jak i zewnętrzne. W pewnych sytuacjach poczucie zagrożenia nie przekraczające masy krytycznej (podobnie jak konflikt, czy konkurencja) może pozytywnie wpłynąć na jakość życia jednostki jak i wspólnoty. Powodując między innymi wzrost aktywności i motywacji do rozwiązywania problemów, wzrost konkurencyjności i paradoksalnie poczucia bezpieczeństwa poprzez doświadczenie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach trudnych. Osiągnięciu takich efektów powinna służyć edukacja dla bezpieczeństwa, gdzie należy w równowadze kształcić postawy reakcji na zagrożenia, jak i sposoby radzenia sobie z ryzykiem. Może to wspomóc cały system społeczny nie tylko w zagrożeniu militarnym, czy klęskach naturalnych (powodzie itp.), ale również w zagrożeniach wewnętrznych czy gospodarczych itp.

## LITERATURA

- [1] Pokruszyński W.: *Współczesne dylematy filozofii bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo publiczne w wymiarze lokalnym – wyzwania XXI wieku*, prac. zbior. rod red. M. Darabasz, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, Elbląg 2013, s. 13.
- [2] Budzowski K.: *Bezpieczeństwo teoria i praktyka*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2011, s. 117.
- [3] Darabasz M.: *Obiektywne i subiektywne elementy zagrożenia i ich wpływ na poczucie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo publiczne w wymiarze lokalnym – wyzwania XXI wieku*, prac. zbior. rod red. M. Darabasz, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, Elbląg 2013, s. 33.
- [4] Grabińska T.: *Przedmiot nauk o bezpieczeństwie: wprowadzenie*, Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej, Educator, Częstochowa 2010, nr 4.
- [5] Giddens A.: *Nowoczesność i tożsamość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 57-93, 243-270.
- [6] Kolodziejczyk K.: *Personalny wymiar bezpieczeństwa*, Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej, Educator, Częstochowa 2010, nr 4.
- [7] Świniarski J.: *Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, prac. zbior. rod red. M. Lisiecki, Wydawnictwo

- Wyższej Szkoły Zarządzania im. H. Chodakowskiej w Warszawie, Warszawa 2008, s. 73.
- [8] Sztompka P.: *Socjologia*, Znak, Kraków 2001, s. 256-258.
- [9] Prezentowana rekomendacja została przełożona na grunt polski m.in. w publikacji *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*. Departament Porządku Publicznego i Departament Administracji Publicznej MSWiA oraz Komendy Głównej Policji.
- [10] Serafin T., Poroszowski S.: *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011, s. 32.
- [11] Jałowicki B., Szczepański M.S.: *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Podręcznik Akademicki, WSZiNS, Tychy 2002, s. 15-22.
- [12] Kurczewska J.: *Robocze ideologie lokalności. Stare i nowe schematy*, [w:] *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, prac. zbior. pod red. J. Kurczewska, IFiS PAN, Warszawa 2006, s. 99.
- [13] Gramlewicz M.: *Elementy socjologii*, AMR, Katowice 2004, s. 56.
- [14] Wolski A.: *Od zaranania osiadłego trybu życia*, [w:] *Przedsiębiorstwo przyszłości*, prac. zbior. pod red. J. Telep, Kwartalnik Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej, 2016, nr 2(27), s. 25-41.
- [15] Pyszczyk G.: *Sąsiedztwo a lokalność. Wstęp do analizy teoretycznej*, [w:] *Oblicza lokalności. Różnorodność miejsca i czasu*, prac. zbior. pod red. J. Kurczewska, IFiS PAN, Warszawa 2006, s. 258-259.
- [16] Szczepański M.S.: *Podróż po mniejszym niebie*, Gazeta Uniwersytecka, 2002, nr 4.
- [17] Porównaj Ossowski S.: *Urbanistyka i socjologia*, Problemy, 1945, nr 1; *Organizacje przestrzeni i życia społecznego w przyszłych osiedlach*, Dzieła t. 3, PWN, Warszawa 1987.
- [18] Cieśla S.: *Sąsiedztwo w mieście. Pojęcia, typologie, znaczenie*, Rocznik Nauk Społecznych, 1976, t. VII.
- [19] *Investycje infrastrukturalne. Komunikacja społeczna i rozwiązywanie konfliktów*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 80.
- [20] Wolski A.: *Szansa i zagrożenia rozwoju społeczności lokalnych w warunkach funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych*, [w:] *Innowacyjne i społeczne oddziaływanie specjalnych stref ekonomicznych i klastrów w Polsce*, prac. zbior. pod red. M. Kolczyński, W. Wojtasik, TIN, Katowice 2010, s. 8.
- [21] Zychowicz Z.: *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011, s. 3-4.
- [22] Grodzioska-Jurczak M., Tarabula-Fiertak M.: *Jak projektować i prowadzić działania informacyjno-konsultacyjne na obszarach chronionych?* Instytut Nauk o Środowisku, Uniwersytet Jagielloński Kraków 2010, s. 13.
- [23] Pyka M.: *Poradnik Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2011, s. 7-8.

- [24] Porównaj Roguski E.W.: *Planowanie zintegrowane w zarządzaniu bezpieczeństwem*, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji, Warszawa 2003.