

Spółeczność lokalna jako podmiot bezpieczeństwa

Wstęp

W artykule 5. obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. ustawodawca narzucił na Państwo Polskie obowiązek dbania o bezpieczeństwo obywateli¹. Definicja tego pojęcia nie znalazła się jednak ani w ustawie zasadniczej, ani żadnym innym akcie prawnym. W naukach społecznych bezpieczeństwo bywa definiowane jako „zdolność do kształtowania optymalnych warunków rozwojowych zapewniających realizację szerokiego zakresu potrzeb społecznych”². Dopelnieniem tej definicji jest próba stworzenia klasyfikacji rodzajów bezpieczeństwa. Dwa dominujące nurty określają owo pojęcie w dwóch kategoriach – w sensie podmiotowym oraz przedmiotowym. Przedmiotem bezpieczeństwa może być każda sfera działań społeczeństwa. Wyróżnia się bezpieczeństwo m. in. ekonomiczne, społeczne, kulturowe, polityczne³. W drugim ujęciu w centrum zainteresowania stawiany jest podmiot, któremu należy zapewnić stan bezpieczeństwa. Takim podmiotem może być społeczność międzynarodowa, państwo, społeczność lokalna bądź jednostki⁴. Z punktu widzenia obowiązków konstytucyjnych Państwa Polskiego istotny wydaje się być ten drugi podział.

Szczególnym podmiotem bezpieczeństwa jest społeczność lokalna. W internetowej encyklopedii PWN zdefiniowaną ją jako „zbiorowość osób mieszkających w zwartej jednostce terytorialnej (np. wieś, osiedle), powiązanych więziami sąsiedztwa, podobnymi warunkami życia czy wspólnotą kultury”⁵. H. Podedworna zwraca uwagę, iż wyznacznikiem społeczności lokalnej jest jej spójność społeczna. Jednocześnie określa cechy charakteryzujące taką zbiorowość, zaliczając do nich: terytorium geograficzne określające

¹ Art. 5 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483].

² M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.

³ A. Cieślarczyk, R. Kuriata, *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Łódź 2005, s. 34.

⁴ M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *op. cit.*

⁵ Hasło: *społeczność lokalna* [w:] Internetowa Encyklopedia PWN [dostęp: 9.11.2014].

jakieś skupisko ludzi, zamieszkałą na nim ludność, systemy powiązań, zależności i instytucji zapewniające integrację społeczności oraz identyfikację mieszkańców z własną społecznością, czyli patriotyzm lokalny¹. Z kolei B. Szacka zauważa, że oprócz trzech podstawowych komponentów definicyjnych, jakimi są zamieszkiwane terytorium, przywiązanie do tego obszaru oraz więzi społeczne pomiędzy członkami wspólnoty, za element definicyjny należy uznać również zdolność do podejmowania działań na rzecz rozwiązania problemów występujących w danej społeczności². Powyższe rozważania natury definicyjnej pozwalają na lepsze zrozumienie pojęcia społeczności lokalnej, choć w kontekście zapewniania bezpieczeństwa wydają się niewystarczające. Umożliwiają jednak na stworzenie katalogu cech, które charakteryzują społeczność lokalną i jednocześnie mogą wpływać na bezpieczeństwo takiej wspólnoty.

Na wstępie należy również jasno zarysować różnicę pomiędzy społecznością³ a zbiorowością lokalną. Tę drugą należy rozumieć jako skrajną, ewolucyjną formę społeczności lokalnej, w której nastąpił zanik więzi społecznych i kulturowych łączący poszczególnych jej członków. Zbiorowość lokalna jest więc zbiorem zatimizowanych jednostek, pomiędzy którymi nie zachodzą interakcje społeczne. Jak ocenia B. Szacka: „Jednostki, z których składa się zbiorowość terytorialna, bytują obok siebie i zaspokajają swoje potrzeby w obrębie tego samego obszaru geograficznego, ale nie muszą czuć się i najczęściej się nie czują związane ani z nim, ani z sobą nawzajem”⁴.

Komponenty społeczności lokalnej

Cechy, które odróżniają społeczność lokalną od zbiorowości, a tym samym sprawiają, że staje się ona podmiotem bezpieczeństwa, można rozpatrywać jako komponenty wspólnot lokalnych. O takiej wspólnotcie jako podmiocie działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa możemy mówić jeżeli zaistnieją wszystkie spośród nich.

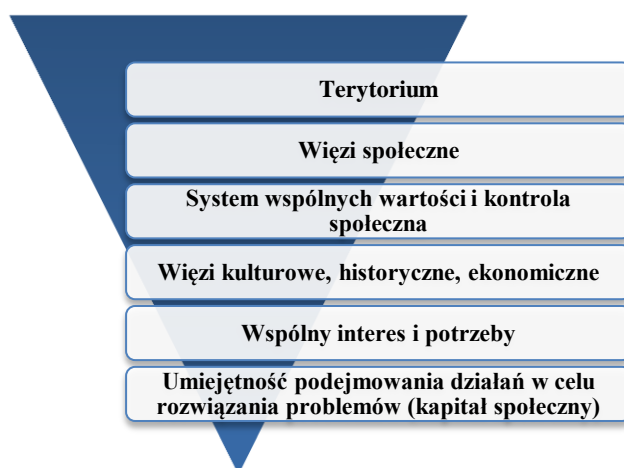
¹ H. Podedworna, *Analiza struktur społecznych. Wybrane przykłady* [w:] J. Polakowska-Kujawa (red.), *Socjologia ogólna. Wybrane problemy*, Warszawa 2007.

² B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003, s. 229.

³ W niniejszym artykule pojęcia „społeczność lokalna” używa się zamiennie z pojęciem „wspólnota lokalna”, podkreślając tym samym znaczenie więzi pomiędzy jednostkami wchodzącymi w jej skład oraz wspólnoty dziedzictwa, zasad i kontroli.

⁴ *Ibidem*, s. 230 i n.

Rys. 1 Komponenty społeczności lokalnej



Źródło: opracowanie własne.

Do komponentów konstytuujących społeczność lokalną jako szczególną zbiorowość ludzi należy **wspólnota terytorium**, na którym dana grupa zamieszkuje. Trzeba jednak podkreślić, że obszar ten nie musi być do końca zdefiniowany. Terytorium wspólnoty lokalnej może być zbieżne z podziałem administracyjnym państwa (np. gmina) bądź podziałem pomocniczym (np. dzielnica miasta, wspólnota osiedlowa). Społeczność lokalna może być również skupiona wokół innych instytucji (np. parafia). Ponadto obszar zamieszkiwany przez społeczność lokalną nie musi mieć odzwierciedlenia w jakimkolwiek formalnym podziale terytorialnym. Dzieje się tak np. w przypadku samoistnego tworzenia się enklaw osób wykluczonych społecznie, niezintegrowanych mniejszości narodowych i etnicznych lub emigrantów. Z punktu widzenia bezpieczeństwa istotny wydaje się nie tylko fakt zamieszkiwania przez społeczność lokalną danego terytorium, ale również jej przywiązanie do tego obszaru. Takie charakterystyczne więzy określa się w naukach społecznych mianem terytorialności. B. Czarnecki i W. Siemiński definiują to pojęcie w ujęciu empirycznym, jako „zajmowanie lub używanie miejsc lub przedmiotów, a także wytyczanie i obrona strefy przestrzeni «domowej», co stwarza warunki bezpieczeństwa zaspokajania podstawowych potrzeb i funkcji człowieka”¹. Oznacza to, że terytorium wspólnoty wpływa wzmacniająco na poczucie bezpieczeństwa jednostek wchodzących w skład tej wspólnoty.

Z punktu widzenia aparatu państwowego i jego zobowiązania do zapewniania bezpieczeństwa, istotne jest, by terytorium, na którym zamieszkuje społeczność lokalna,

¹ B. Czarnecki, W. Siemiński, *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Warszawa 2004, s.19.

posiadało klarowny sposób zarządzania bezpieczeństwem. W przypadku wspólnot opartych na podziale administracyjnym lub pomocniczym jest to o tyle proste, iż poszczególne podmioty mogą być pewne swojej właściwości miejscowej. W gminach za bezpieczeństwo odpowiada gminny samorząd terytorialny oraz lokalne służby, inspekcje i straże (np. gminne jeżeli występują). W przypadku poszczególnych miast do podanego katalogu zaliczyć należy również podmioty pomocnicze (np. urzędy dzielnicowe), a w przypadku miejscowości wiejskich instytucję sołtysa. Szczególnym problemem może być koordynacja działań poszczególnych podmiotów w odniesieniu do społeczności lokalnych, których terytorium nie pokrywa się z oficjalnymi podziałami państwa. Wówczas istotna jest współpraca pomiędzy organami samorządu terytorialnego oraz służbami, inspekcjami i strażami o innej właściwości miejscowej na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w danej społeczności.

Kolejny komponent konstytuujący społeczność lokalną to wspólne **więzi** pomiędzy jej członkami. A. Urban określił tym terminem ogół relacji instytucjonalnych i osobowych w grupie ludzi pozwalających zachować trwałość tych zbiorowości¹. Cechy tych relacji najlepiej oddaje model zaproponowany przez T. Hirschiego, które obejmuje następujące elementy:

- **Przywiązanie** – oznacza związek emocjonalny jednostki z osobami z najbliższego otoczenia;
- **Zaangażowanie** – wyrażające się w uczestnictwie w życiu społeczności lokalnej;
- **Zaabsorbowanie** – rozumiane jako pożytkowanie czasu na utrzymywanie więzi społecznych;
- **Przekonanie** – czyli gotowość do przestrzegania norm przyjętych przez grupę².

Zgodnie z teorią Hirschiego, osłabienie jednego z powyższych elementów powoduje w konsekwencji zachwianie poczucia bezpieczeństwa i wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia czynów przestępnych. Zdaniem A. Urbana, u podstaw atrofii więzi społecznych leżą między innymi procesy urbanizacyjne i społeczne – takie jak rozpad tradycyjnego modelu rodziny wielopokoleniowej oraz wzrost aktywności zawodowej³.

Z pojęciem więzi społecznych łączy się ściśle kolejny komponent wspólnoty lokalnej jakim jest **kontrola społeczna**. Wracając do modelu zaproponowanego przez T. Hirschiego,

¹ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2012, s. 27.

² J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 2004, s. 129.

³ A. Urban, *op. cit.*, s. 27.

uwikłanie jednostki w więzi społeczne ma również konsekwencje w internalizacji zasad funkcjonujących w danej społeczności. Przywiązanie, zaangażowanie, zaabsorbowanie i przekonanie oznacza również przyjęcie zasad postępowania określonych w danej wspólnocie jako pożądane, określające ład społeczny. B. Szacka definiuje kontrolę społeczną jako wszelkie mechanizmy uruchamiające, a niekiedy i wymuszające współdziałanie, które utrzymuje porządek społeczny¹. Warto przywołać tu refleksję J. Wodza, który stwierdza, że „[ład społeczny występujący w danej społeczności lokalnej] jest często niewerbalizowany, sami członkowie tej zbiorowości nie zawsze potrafią zrekonstruować go w sposób pozytywny, a więc wskazać system wartości norm, wzorców zachowań i kontroli społecznej. Można natomiast dość wyraźnie zrekonstruować poszczególne elementy tego ładu w sposób negatywny, a więc poprzez reakcje społeczności lokalnej na łamanie norm, które funkcjonują w świadomości społecznej, choć nie zawsze, a nawet często nie są doprowadzone do werbalizacji w postaci normy społecznej”². W konsekwencji systemy wartości oraz postrzeganie ładu społecznego we wspólnotach lokalnych często pozostają niewerbalizowane, natomiast ich znajomość i przestrzeganie wynika z więzi między jednostkami, które konstytuują owe wartości oraz z istniejącego systemu kontroli społecznej.

Mówiąc o kontroli jako komponentcie społeczności lokalnej w kontekście bezpieczeństwa, należy zwrócić uwagę, iż ma ona wymiar nie tylko aksjologiczny, lecz również codzienny. Poprzez kontrolę rozumieć należy nie tylko niedopuszczanie do zachowań dewiacyjnych (niezgodnych z określonymi zasadami), lecz również instrument prewencji kryminalnej. Do popularnych koncepcji kontroli w tym wymiarze należy teoria społecznych oczu zaproponowana przez J. Jacobs. W książce „Życie i śmierć wielkich amerykańskich miast” autorka pisze: „Na ulice muszą być skierowane oczy. Oczy należące do tych, których moglibyśmy nazwać naturalnymi właścicielami ulicy”³. Społecznymi oczami są więc członkowie społeczności lokalnej, którzy kontrolując przestrzeń publiczną, są w stanie zapobiegać zdarzeniom o charakterze przestępczym.

Oprócz więzi społecznych pomiędzy jednostkami w społeczności lokalnej muszą występować również inne rodzaje **więzi o charakterze kulturowym, historycznym lub ekonomicznym**. Głównym czynnikiem konsolidującym społeczność lokalną jest wspólna przeszłość oraz zbiorowa pamięć historyczna odnosząca się do tej przeszłości. Stanowi ona

¹ B. Szacka, *op. cit.*, s. 159.

² J. Wódz, *Poczucie przynależności lokalnej – niektóre czynniki konstytutywne* [w:] B. Jałowiecki, K. Sowa, P. Dudkiewicz (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 1989.

³ J. Jacobs, *The death and life of great american cities*, Nowy Jork 1961, s. 35.

dziedzictwo kulturowe wspólne dla wszystkich jednostek danej społeczności lokalnej. W skład tego dziedzictwa historycznego mogą wchodzić konkretne lokalne wydarzenia historyczne, postaci związane z daną społecznością bądź zajmowanym przez nią terytorium, miejscowe zabytki oraz opowieści przekazywane w formie ustnej. Wspólne dziedzictwo kulturowe wpływa na spójność społeczności lokalnej oraz tworzy pewien kod kulturowy zrozumiały głównie dla członków tej wspólnoty. Wśród szczególnych więzi łączących jednostki skupione we wspólnocie lokalnej należy wyodrębnić więzi o charakterze ekonomicznym. Wiążą się one z podobną sytuacją materialną członków społeczności, podobnymi sposobami zarobkowania oraz pewną kulturą i organizacją pracy. Ten stan rzeczy w pełni oddaje poniższy cytat: „W układach lokalnych produkowana jest część dóbr i usług, wytwarzają się systemy wartości i etos pracy, podejmowane są decyzje dotyczące migracji i innych zachowań przestrzennych, kształtują się style życia, konkretyzuje się w międzyludzkich relacjach struktura klasowa społeczeństwa i brutalnie ujawniają się nie w statystyce, ale bezpośrednio w ludzkich losach -nierówności społeczne”¹.

Kolejnym komponentem spajającym społeczność lokalną jest wspólny **interes społeczny oraz potrzeby** jednostek tej wspólnoty. Zamieszkując ten sam obszar oraz prowadząc podobny styl życia, członkowie społeczności lokalnej napotykają podobne wyzwania i problemy, dlatego ich ranga często wykracza ponad poziom jednostek i rzutuje na kondycję całej wspólnoty. Jednakże interesy i potrzeby są charakterystyczne dla poszczególnych społeczności lokalnych i wspólnoty pod tym względem różnią się między sobą. Dolegliwości jednej społeczności mogą w ogóle nie występować w innych.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa, szczególnie istotne są te problemy, które stanowią zagrożenie dla realizacji potrzeb społecznych. Zagrożenia te mogą mieć charakter egzogenny i endogenny. Do pierwszej kategorii należy zaliczyć wszystkie zagrożenia niezależne od człowieka, czyli katastrofy naturalne i awarie techniczne, a także wszelkie zagrożenia, którym nie da się zapobiec w skali lokalnej – np. zorganizowana przestępczość, terroryzm, strukturalne problemy społeczne. Źródłem zagrożeń o charakterze endogennym są konflikty wewnątrz wspólnoty, wykroczenie przeciw łaadowi społecznemu i przyjętym w danej społeczności normom. W kontekście zapewniania bezpieczeństwa istotne jest, by podejmowane przez podmioty państwowe działania były adekwatne do potrzeb danej społeczności lokalnej.

¹ Cyt. za: B. Szacka, *op. cit.*, s. 231.

Ostatnim komponentem wynikającym z istnienia wspólnych potrzeb jest **zdolność członków społeczności lokalnej do rozwiązywania swoich problemów**. P. Starosta uważa, że „zdolność ta jest postrzegana jako zależna od wewnętrznej spójności społeczności lokalnych, na której rzecz działają istniejące w nich systemy powiązań, zależności i instytucji”¹. Definicja ta jest w dużej mierze zbieżna ze znaczeniem pojęcia „kapitał społeczny”, które należy rozumieć jako „aspekty struktury społecznej, w tym umiejętności, zdolności, możliwości, tradycje oraz zasoby danej społeczności, które (...) ułatwiają organizowanie i koordynację wspólnych działań, ustalanie wspólnych celów oraz powstawanie więzi, takich jak zaufanie i solidarność”². Oznacza to, że cechą charakterystyczną społeczności lokalnej odróżniającą ją od zbiorowości lokalnej jest posiadanie potencjału do tworzenia kapitału społecznego. Nie pozostaje to bez znaczenia dla bezpieczeństwa danej wspólnoty. Jednostki, przekazując swoje umiejętności, zdolności i możliwości, mogą w sposób znaczący wpływać na poziom bezpieczeństwa na swoim terytorium. Świadome uczestnictwo członków wspólnoty w zapobieganiu przestępczości można określić mianem partycypacji na rzecz bezpieczeństwa. A. Urban owo pojęcie definiuje jako „udział pojedynczych obywateli lub całych wspólnot w działaniach na rzecz poprawy bezpieczeństwa oraz współpracy z podmiotami odpowiedzialnymi za stan bezpieczeństwa”³. Przejawami partycypacji są wszystkie oddolne inicjatywy mające na celu zwiększenie poczucia bezpieczeństwa takie jak patrole obywatelskie czy grupy sąsiedzkiej czujności. Ponadto należy zaznaczyć wkład organizacji sektora społecznego, takich jak stowarzyszenia i fundacje, których istnienie świadczy o wysokim kapitale społecznym danej wspólnoty.

Zbiorowość ludzi zamieszkujących wspólny obszar staje się społecznością lokalną wówczas, gdy w większym bądź mniejszym stopniu występują wszystkie opisane powyżej komponenty. Taka społeczność staje się wówczas podmiotem, któremu Państwo Polskie w Konstytucji zapewnia bezpieczeństwo. Jak dowiedziono powyżej, dzięki swojej szczególnej istocie, wspólnota lokalna nie jest tylko biernym odbiorcą działań państwowych, ale również aktywnym uczestnikiem działań na rzecz bezpieczeństwa. Na skuteczność owych działań mają wpływ wszystkie komponenty, jednak nie są one jedyną determinantą poziomu bezpieczeństwa w danej społeczności lokalnej.

¹ P. Starosta (red.), *Zbiorowości terytorialne i więzi społeczne*, Łódź 1995, s.30.

² R. Szarfenberg, hasło: *kapitał społeczny* [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2002.

³ A. Urban, *op. cit.*, s.102.

Dysfunkcje w społecznościach lokalnych

Na poziom bezpieczeństwa wpływ mają również dysfunkcje występujące w społecznościach lokalnych. Są to zjawiska, które oddziałują negatywnie na trwałość komponentów poprzez osłabianie więzi lub zaburzenie ładu społecznego.

Rys. 2 Dysfunkcje w społecznościach lokalnych

Dysfunkcje w społecznościach lokalnych:

- dewiacje i patologie społeczne
- atrofia więzi społecznych (anonimowość i znieczulica społeczna)
- wykluczenie społeczne (marginalizacja)

Źródło: opracowanie własne.

Do pierwszej grupy dysfunkcji w społecznościach lokalnych zaliczyć można dewiacje zwane też patologiami społecznymi¹. Definicja tego typu zjawisk dostarcza wielu trudności, szczególnie, że nie da się określić obiektywnych kryteriów i granic dewiacji, a ich wskazanie zależy od kontekstu społecznego. To, co w jednej wspólnoty jest uznawane za patologię, w innej może być normalnym elementem ładu społecznego. Mówiąc najogólniej, za dewiację należy uznać każde odstępstwo od przyjętego w danej wspólnoty ładu społecznego, zachowanie niezgodne z przyjętymi zasadami i standardami natury etycznej. Istnienie takich odstępstw o konotacji jednoznacznie negatywnej² nie pozostaje bez znaczenia dla ładu społecznego w danej wspólnoty, wypracowanego dzięki wspólnym zasadom i wartościom członków społeczności. Z punktu widzenia nauk o bezpieczeństwie ważna wydaje się być refleksja A. Podgóreckiego, zdaniem którego „przez patologię życia społecznego lub inaczej przez rozważania o negatywnej dewiacji społecznej należy rozumieć refleksję nad objawami i przyczynami powstawania i istnienia problemów społecznie szkodliwych oraz nad środkami

¹ G. Firlit-Fesnak za patologie społeczne uważa przede wszystkim: przestępczość, samozniszczenie, alkoholizm, narkomanię, samobójstwa, prostytucję, zachowania dezorganizujące rodzinę, przestępstwa przeciwko rodzinie, procesy demoralizacji i niedostosowania społecznego młodzieży. Zob. G. Firlit-Fesnak, hasło: *patologia społeczna* [w:] B. Rysz-Kowalczyk, *op. cit.*, s. 112.

² W przypadku dewiacji możemy mówić również o jej formie pozytywnej. Dewiacja pozytywna to odstępstwo od normy nie wpływające negatywnie na system wartości członków wspólnoty, przeciwnie – charakteryzujące się tworzeniem dodatkowej wartości dla wspólnoty. B. Szacka dla zobrazowania tego zjawiska powołuje się na przykład Matki Teresy z Kalkuty. Zob. B. Szacka, *op. cit.*, s. 165.

zaradczymi wobec nich stosowanymi. Inaczej mówiąc, patologia życia społecznego zajmuje się wyjaśnieniem, dlaczego pewne zjawiska społecznego zła się pojawiają, jakie są mniej lub bardziej ukryte ich symptomy oraz jaka jest skala i skuteczność stosowanych środków zaradczych". W kontekście zapewniania bezpieczeństwa we wspólnocie lokalnej kluczowe znaczenie ma właśnie wykrycie źródeł istniejących patologii oraz odpowiedni dobór środków zaradczych, dzięki którym można wyeliminować te negatywne zjawiska społeczne i przywrócić stan bezpieczeństwa.

Kolejną grupą zjawisk negatywnie oddziałujących na poziom bezpieczeństwa w społeczności lokalnej jest atrofia więzi społecznych. Istnienie związku pomiędzy członkami wspólnoty jest podstawą jej trwania, dlatego ich stopniowe zanikanie należy uznać za niepokojące. Atrofia więzi społecznych prowadzi do negatywnych konsekwencji, takich jak anonimowość i znieczulica społeczna¹. Zjawiska te dominują przede wszystkim w przestrzeni miejskiej². Anonimowość sprowadza się do braku interakcji pomiędzy jednostkami wchodzącymi w skład tej samej społeczności lokalnej. W konsekwencji oznacza to brak możliwości sprawowania odpowiedniej kontroli – „społeczne oczy” nie są w stanie określić, czy dana jednostka należy do społeczności, czy też jest obca. Znieczulica społeczna zaś ma swoje źródło w zjawisku rozproszonej odpowiedzialności³. Mówiąc najogólniej, opiera się ono na prawidłowości, że im więcej świadków zdarzenia wymagającego interwencji, tym mniejsza szansa, że ktoś odpowiednio zareaguje. W przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa jednostki czy bezpieczeństwa i porządku publicznego ludzie pozostają bierni, gdyż nie czują odpowiedzialności za zażegnanie niebezpieczeństwa.

Kolejną dysfunkcją społeczności lokalnej, o której należy wspomnieć, jest zjawisko wykluczenia społecznego. W „Leksykonie polityki społecznej” użyto równoważnego terminu „marginalizacja” i zdefiniowano go jako: „proces powstawania nowych lub poszerzania zasięgu istniejących grup marginalnych. Wyraża się w braku uczestnictwa jednostek/grup społecznych w tych sferach życia, w których - stosownie do określonych kryteriów - uzasadnione jest oczekiwanie, że jednostki te i grupy będą uczestniczyły”⁴. Tak rozumiane wykluczenie społeczne oznacza, że również w społeczności lokalnej na jej „marginesach”

¹ A. Urban, *op. cit.*, s. 27.

² Komunikat z badań CBOS: *Młodzież we własnych oczach – wartości, obyczaje, problemy*, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1994/K_105_94.PDF [dostęp: 10.11.2014].

³ Chcąc zobrazować przykład rozproszenia odpowiedzialności, Robert Cialdini przywołuje przykład zabójstwa Catherine Genovese, która została zamordowana w miejscu publicznym w obecności 38 osób, z których żadna nie zareagowała, R. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk 2011, s. 149.

⁴ T. Kowalak, hasło: *marginalizacja* [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *op. cit.*, Warszawa 2001, s. 89.

znajdują się grupy jednostek, które z powodu swojej sytuacji życiowej, statusu materialnego, ograniczonych praw społecznych i socjalnych lub patologii nie są w stanie pełnić określonych pożądanych ról społecznych we wspólnocie. Oznacza to, że jednostki wykluczone nie biorą udziału w życiu wspólnoty, a zatem także nie podejmują działań na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Pomimo braku zaangażowania, osoby marginalizowane nie tracą statusu odbiorcy działań na rzecz bezpieczeństwa. Utrzymanie porządku oraz zapewnienie poczucia bezpieczeństwa społeczności, w której jest duży odsetek osób wykluczonych stanowi ogromne wyzwanie dla podmiotów państwa i samorządu terytorialnego. Istotnym zadaniem jest inkluzja społeczna, czyli włączenie tych jednostek w działania społeczności.

Dysfunkcje w społecznościach lokalnych znacznie osłabiają wybrane komponenty wspólnoty, takie jak więzi, kontrolę i ład społeczny. W znacznej mierze uniemożliwiają również budowanie kapitału społecznego. Wszystkie te elementy sprawiają, że społeczność nie jest w stanie samodzielnie zapewnić sobie poczucia bezpieczeństwa, potrzebne są działania podmiotów państwowych. Całkowita eliminacja wymienionych powyżej dysfunkcji wydaje się być niemożliwa, jednak programy społeczne realizowane przez samorząd terytorialny i inne podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo powinny w możliwie dużym stopniu ograniczać wpływ patologii, zaniku więzi społecznych i wykluczenia na funkcjonowanie społeczności.

Instrumenty partycypacji społeczności lokalnych na rzecz bezpieczeństwa

Dotychczasowe rozważania miały charakter socjologiczny. Opis społeczności lokalnych jako podmiotu bezpieczeństwa nie byłby jednak kompletny, gdyby pominięta została kwestia instrumentów wzmocnienia bezpieczeństwa, jakimi dysponuje wspólnota lokalna. Instrumenty partycypacyjne mają charakter polityczno-społeczny i odnoszą się do długofalowych kwestii związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem w społecznościach lokalnych, pełniąc funkcję prewencyjną. Do instrumentów partycypacji społeczności lokalnych należy zaliczyć: konsultacje społeczne, referenda lokalne oraz budżet partycypacyjny i fundusz sołecki.

Konsultacje społeczne na poziomie lokalnym to instytucja wywodząca się z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym aktem prawnym konsultacje mogą zostać przeprowadzone w konkretnych sytuacjach wymienionych w ustawie oraz

w innych sprawach ważnych dla gminy¹. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji zostają określone w uchwale rady gminy. Z. Zychowicz poprzez konsultacje społeczne rozumie „proces, w którym przedstawiciele władz przedstawiają obywatelom swoje zamierzenia bezpośrednio lub pośrednio ich dotyczące. Zamierzenia poddawane konsultacjom mogą dotyczyć zmian prawnych, jakichś zmian organizacji życia publicznego, przeprowadzenia inwestycji, sposobu rozwiązania ważnego problemu społecznego lub innych działań, których powodzenie w dużej mierze zależy od akceptacji ze strony obywateli”². Istotą konsultacji jest możliwość oceny projektu władz samorządu terytorialnego przez społeczność oraz wprowadzenie zaproponowanych przez wspólnotę poprawek. Jest to więc instrument pozwalający na współdecydowanie członków społeczności o rzeczach istotnych dla gminy. Konsultacje mają zatem ogromne znaczenie w kontekście zapewniania bezpieczeństwa. Zważywszy, że efektem finalnym działań władzy lokalnej w tym zakresie ma być wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa członków wspólnoty, to ich aprobatą podejmowanych działań jest najwyższym wyznacznikiem skuteczności. Konsultacje pozwalają na dostosowanie działań prewencyjnych do potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Ponadto dzięki temu instrumentowi władze samorządowe mają możliwość lepszego poznania problemów danej społeczności. Skuteczność konsultacji społecznych zależy jednak od sposobu ich przeprowadzenia, a jak wspomiano wyżej, w tym zakresie nie ma obowiązujących wszystkie gminy regulacji prawnych. Dobrze przeprowadzone konsultacje to takie, o których społeczeństwo zostaje poinformowane odpowiednio wcześniej, zapewniony jest w nich udział organizacji społecznych (lokalnych stowarzyszeń, wspólnot osiedlowych, spółdzielni itp.) oraz pojedynczych jednostek, a rezultatem jest opracowanie planu działania akceptowanego przez większość wspólnoty. Przykładem dobrej praktyki w zakresie konsultacji społecznych może być portal internetowy Urzędu m.st. Warszawy, będący platformą informacyjną o odbywających się konsultacjach³.

Kolejnym instrumentem partycypacji społecznej jest referendum lokalne. Źródła tej instytucji należy szukać w art. 4 Konstytucji RP, który stanowi, że „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”⁴. Ponadto referendum lokalne znalazło odrębne umocowanie ustawowe w postaci ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

¹ Art 5a, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. 2013 Nr 0, poz. 594, ze zm.].

² Z. Zychowicz (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin 2011, s. 7.

³ Portal dostępny pod adresem: <http://konsultacje.um.warszawa.pl/> [dostęp: 10.11.2014].

⁴ Art. 4, Konstytucja RP.

W myśl tego aktu prawnego „w referendum lokalnym (...) mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę: (1) w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki, (2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, (3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”¹. Podstawową różnicą pomiędzy konsultacjami społecznymi a referendum lokalnym jest fakt, iż wynik tego drugiego jest wiążący *erga omnes* jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów².

Ostatnim instrumentem partycypacyjnym, który ma wpływ na poziom poczucia bezpieczeństwa w społeczności lokalnej jest budżet partycypacyjny. W tym miejscu warto również wspomnieć o nieco zapomnianej w polskiej praktyce samorządowej instytucji funduszu sołectkiego działającego na podobnych zasadach co budżet partycypacyjny, będącego raczej domeną gmin wiejskich. Poprzez budżet partycypacyjny należy rozumieć tę część budżetu samorządu terytorialnego, o przeznaczeniu której decyduje społeczność lokalna zamieszkująca tę jednostkę. Może to uczynić poprzez zgłaszanie konkretnych projektów do realizacji, konsultowanie projektów zaproponowanych przez władze samorządowe bądź wybór inwestycji, które zostaną zrealizowane. Prawo inicjatywy ma każdy mieszkaniec jednostki oraz wszelkie lokalne formy zrzeszeniowe. Zdaniem W. Kębłowskiego „budżet partycypacyjny to jedna z najskuteczniejszych praktyk partycypacyjnych mających na celu zaangażowanie mieszkańców w proces zarządzania ich miastami”³. Pierwszy tego typu budżet w Polsce wprowadzono w 2011 roku w Sopocie. Projekty, na które przeznaczane są środki finansowe w ramach budżetu partycypacyjnego, dotyczą różnorodnych sfer funkcjonowania społeczności lokalnych. Należy przez to rozumieć, że kwestie bezpieczeństwa mogą być jednym ze sposobów wydatkowania pieniędzy. W zależności od potrzeb mieszkańców danej wspólnoty projekty mogą dotyczyć przemian przestrzeni miejskiej tak, by gwarantowała bezpieczeństwo –np. lepszego oświetlenia ulic, budowania chodników i ścieżek rowerowych wpływających na bezpieczeństwo w komunikacji i transporcie, rozwój monitoringu miejskiego czy kształtowanie bezpiecznych przestrzeni.

¹ Art. 2, *ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* [Dz. U. 2013 Nr 0, poz. 706].

² I. Lewandowska-Malec, *Skutek prawny referendum lokalnego*, „Studia Prawnicze” Nr 1/2011, Kraków 2011.

³ W. Kębłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013.

Podobną formą partycypacji jest fundusz sołecki, który posiada umocowanie w przedmiotowej ustawie – z dnia 24 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim. Dysponentem funduszu w imieniu społeczności lokalnej jest sołtys. Środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które należą do zadań własnych gminy oraz służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy¹. W przeciwieństwie do budżetu partycypacyjnego, którego nakład środków jest uzależniony od decyzji organów samorządu terytorialnego, fundusz sołecki ma określoną ustawowym wzorem wielkość, która nie ulega zmianie. Podobnie jak w przypadku budżetu, również środki z funduszu sołeckiego mogą być przeznaczone na projekty mające na celu poprawę bezpieczeństwa w społeczności lokalnej.

Cechą wspólną opisanych powyżej instrumentów partycypacyjnych jest możliwość współdecydowania o rozwoju społeczności lokalnej przez jej członków. Włączenie obywateli w proces decyzyjny pozwala nie tylko na lepsze dostosowanie działań do potrzeb wspólnoty, ale również konsoliduje społeczność i wzbudza poczucie odpowiedzialności jej członków za los ich najbliższego otoczenia. W sposób oczywisty umacnia kapitał społeczny oraz ogranicza negatywne oddziaływanie dysfunkcji. Traktowanie społeczności jako dobra wspólnego może z kolei przyczynić się do wzrostu zaangażowania obywateli na rzecz bezpieczeństwa. Bez aktywnego współdziałania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ze społecznością utrzymywanie ładu społecznego wydaje się niemożliwe.

Podsumowanie

Społeczność lokalna to wyjątkowa zbiorowość społeczna. Z jednej strony nie można jej zaliczyć do makrostruktur społecznych, z drugiej nie jest również mikrostrukturą taką jak rodzina. Wspólnota lokalna jest zatem tworem pośrednim. Ponadto poszczególne społeczności lokalne różnią się od siebie w stopniu znacznym, mając często różne fundamenty istnienia. Różnorodność społeczności lokalnych powoduje, że nie można stworzyć jednej strategii rozwoju, która byłaby odpowiednia dla wszystkich podmiotów. Jest to szczególnie istotne w kontekście utrzymania bezpieczeństwa i ładu społecznego.

Działania samorządu terytorialnego, służb, inspekcji i straży powinny mieć wymiar indywidualny, dostosowany do potrzeb i oczekiwań mieszkańców konkretnej społeczności.

¹ Art. 6, *ustawa z dnia 24 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim* [Dz.U. 2014 Nr 0 poz. 301].

Ze względu na różny poziom natężenia problemów społecznych, dysfunkcji oraz czynników spajających społeczność, działania podjęte z sukcesem w jednej gminie mogą nie mieć żadnego zastosowania w innej. W tworzeniu strategii zapewniania bezpieczeństwa istotna wydaje się być współpraca podmiotów państwowych z członkami społeczności. Słuchanie głosu społeczności gwarantuje zaangażowanie jej członków we wspólne działania na rzecz bezpieczeństwa. Taką szansę dają instrumenty partycypacyjne, czyli formy demokracji bezpośredniej.

Wykaz źródeł:

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483].

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. 2013 Nr 0 poz. 594].

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym [Dz.U. 2013 Nr 0 poz. 706].

Ustawa z dnia 24 lutego 2014 r. o funduszu soleckim [Dz.U. 2014 Nr 0 poz. 301].

Materiały publikowane

Komunikat z badań CBOS: *Młodzież we własnych oczach – wartości, obyczaje, problemy*, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1994/K_105_94.PDF

Publikacje zwarte i artykuły naukowe

Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Gdańsk 2004.

Brzeziński M., *Kategoria bezpieczeństwa* [w:] Sulowski S., Brzeziński M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 22-32.

Brzeziński M., *Rodzaje bezpieczeństwa państwa* [w:] Sulowski S., Brzeziński M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 33-43

Cialdini R., *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk 2011.

Cieślarczyk A., Kuriata R., *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Łódź 2005.

Czarnecki B., Siemiński W., *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Warszawa 2004.

Jacobs J., *The death and live of great american cities*, Nowy Jork 1961.

Kębowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013.

Lewandowska-Malec I., *Skutek prawny referendum lokalnego*, „Studia Prawnicze” Nr 1/2011, <http://sp.ka.edu.pl/numery/sp-1-2011-lewandowska-malec.pdf> [dostęp: 10.11.2014].

Podedworna H., *Analiza struktur społecznych. Wybrane przykłady* [w:] Polakowska-Kujawa J. (red.), *Socjologia ogólna. Wybrane problemy*, Warszawa 2007, s.105-119.

Rysz-Kowalczyk B., (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2002.

Starosta P. (red.), *Zbiorowości terytorialne i więzi społeczne*, Łódź 1995.

Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003.

Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2012.

Wódz J., *Poczucie przynależności lokalnej – niektóre czynniki konstytutywne* [w:]

Jałowiecki B., Sowa K., Dudkiewicz P. (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 1989, s. 44-60.

Zychowicz Z. (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin 2011.