

Cezary Tomasz Szyjko

Rola prawa międzynarodowego w zarządzaniu kryzysowym

Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 4, 75-90

2012

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Cezary Tomasz SZYJKO

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ROLA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

Desygnaty kryzysu

1 listopada 2011 roku, Boeing 767 wylądował awaryjnie z zamkniętym podwoziem na Okęciu. Kapitan Tadeusz Wrona uratował 231 osób, ale zdaniem komentatorów w tej konkretnej sytuacji kryzysowej zadziałały procedury.¹ Tajemnica sukcesu zarządzania kryzysem tkwi nie tylko w procedurach, narzędziach do mierzenia sytuacji kryzysowych, ale w dużym stopniu w znajomości mechanizmów międzynarodowych. W ten sposób bowiem (mierząc efekty i skuteczność standardów międzynarodowych) badamy dojrzałość kultury zarządzania sytuacją kryzysową w danym państwie.

W ostatnich latach słowo kryzys stało się bardzo popularne, szczególnie w kontekście naszych oszczędności. Ogólne zdefiniowanie kryzysu jest sprawą trudną, gdyż każdy kryzys jest w swoim przebiegu unikalny, niepowtarzalny. Nie ma też jednej uniwersalnej, skutecznej recepty na radzenie sobie z przyczynami, przebiegiem i skutkami kryzysu.² Można tylko mówić o potrzebie znajomości i stosowania podstawowych zasad w sytuacjach kryzysowych spowodowanych głównie klęskami naturalnymi, katastrofami technicznymi (technologicznymi), czy nieracjonalnym postępowaniem przedsiębiorstw ich menedżerów.

Zmienia się charakter współczesnych zagrożeń, a społeczeństwo polskie staje przed problemami nie tylko klęsk naturalnych, ale i technologicznych, a także aktów terroru. Klasycznie postrzegane kryzysy – klęski żywiołowe, powodzie, wielkie pożary, awarie technologiczne ustępują miejsca nowym zagrożeniom takim jak działania terrorystyczne, zakłócenia w funkcjonowaniu systemów informatycznych i energetycznych.³ Konieczna jest więc stopniowa ewolucja narodowego systemu bezpieczeństwa w kierunku tworzenia kompleksowych i zintegrowanych narzędzi zarządzania kryzysowego, umożliwiających równoczesne wykorzystanie komponentów militarnych i cywilnych, na każdym poziomie reagowania, tj.: międzynarodowym, krajowym i regionalnym, w odniesieniu do maksymalnie szerokiego wachlarza zagrożeń.⁴

Tak więc zapobieganie zjawiskom niekorzystnym, zagrażającym bezpieczeństwu ludzi i państw, należy rozpocząć od poznania ich źródeł. Daje to w wielu przypadkach możliwość ich eliminacji w zarodku. Ogólnie biorąc kryzys najczęściej kojarzony jest ze sceną polityczną w państwach, organizacjach międzynarodowych, stosunkami międzynarodowymi, gospodarczymi i finansowymi. W potocznym rozumieniu pojęciem tym określa się sytuacje, w których wspólnym

¹ <http://www.rp.pl/artukul/742963,743074-Awaryjne-ladowanie-Boeinga-na-Okeciu--231-ocalonych.html> (pobrano 2.08.2012 r.)

² http://www.bbn.gov.pl/wai/pl/112/20/Zarzadzanie_Kryzysowe_Panstwa.html (pobrano 2.08.2012 r.)

³ http://www.antyterrorizm.gov.pl/portal/CAT/212/543/Rzadowe_Centrum_Bezpieczenstwa.html (pobrano 2.08.2012 r.)

⁴ P. Soloch, *Podsekretarz Stanu Szef Obrony Cywilnej Kraju, Państwo wobec zarządzania kryzysowego, wystąpienie inauguracyjne rok akademicki w Szkole Głównej Służby Pożarniczej*. Warszawa, 14 października 2006 r.

mianownikiem jest zagrożenie dla aktualnego, akceptowanego społecznie, stanu rzeczy w danej dziedzinie funkcjonowania jednostek i społeczeństwa.⁵ Bądź też odnosi się ono do czasowo i sytuacyjnie, do zachowania stanu pożądanego, bezpiecznego, pozwalającego na niezakłócony rozwój osobisty i społeczny.⁶

Słownikowo desygnaty pojęcia „kryzys” ujmowane są najczęściej w sposób następujący:

- punkt zwrotny, przełomowy;
- moment rozstrzygający;
- jakościowa zmiana danego układu społeczno-gospodarczego lub w tym układzie.⁷

W innym ujęciu słownikowym pojęcie to oznacza:

- moment przełomu w odniesieniu do przeżyć, poglądów indywidualnych (aspekty psychologiczne), do rozwoju kultury, nauki itp.;
- okres załamania gospodarczego (w ekonomii);
- najcięższy, przełomowy okres choroby, przesilenie (wymiar indywidualny).⁸

Z racji przyjętych założeń tego opracowania koncentrujemy się na istocie pojęcia kryzys, jego źródłach, przebiegu i skutkach w wymiarze społecznym (organizacji) a nie indywidualnym. Chodzi tu o analizę tego pojęcia w odniesieniu do funkcjonowania organizacji, instytucji i społeczeństwa jako całości. Chodzi m.in. o to na ile kryzys wpływa na działalność tych podmiotów i jak radzą sobie one z zapobieganiem i skutkami kryzysu.

Najistotniejszy jest tutaj społeczny wymiar i skutki kryzysu. Przy czym zaznaczymy, iż społeczeństwo to nie tylko zbiór ludzi zamieszkujących pewne terytorium, to również swoista organizacja posiadająca własną hierarchię i związany z nią aparat kierowania. W takim ujęciu używane określenie kryzys społeczny oznacza „kulminację nagromadzonych i skumulowanych konfliktów w różnych dziedzinach życia społecznego”.⁹

Cechy sytuacji kryzysowej

Przedstawione powyżej rozumienie kryzysu i sytuacji kryzysowej nie oddaje w pełni istoty tego zjawiska, zwłaszcza w wymiarze jego skutków dla poszczególnych osób. Dlatego też bardziej ogólnym spojrzeniem na zjawisko kryzysu będzie próba jego rozpatrzenia poprzez pryzmat kierowania (zarządzania) nim. Chodzi zwłaszcza o kierowanie (zarządzanie) w sytuacjach kryzysowych (zagrożeń).¹⁰

Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi

⁵ Adekwatnie, sytuacja kryzysowa to sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

⁶ Patrz: J. Prońko, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, *Kryzys i zarządzanie*. Bielsko-Biała 2006, s. 11-12

⁷ Por. *Słownik wyrazów obcych*. Warszawa 1980, s. 404

⁸ Por. *Słownik języka polskiego*. Warszawa 1993, s. 362

⁹ Por. R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienie prewencji i zarządzania kryzysami*. Warszawa 1996, s. 9 i n.

¹⁰ <http://www.bezpieczenstwonarodowe.fora.pl/faq.php> (pobrano 2.08.2012 r.)

kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.¹¹

Infrastruktura krytyczna to systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.¹²

Jednakże aspekty indywidualne i organizacyjne mają wiele wspólnego, gdyż wymiar indywidualny to nie tylko osobisto-losowy przypadek, lecz także odpowiedzialność personalna, zawodowa w organizacjach (przedsiębiorstwach, urzędach), zarządzanie kryzysowe. W takim ujęciu każdą sytuację kryzysową i zarządzania nią, rozpatruje się najczęściej poprzez następujące cechy:

- zaskoczenie sytuacją kryzysową;
- dana organizacja (organizacje) nie nadąża reagować na wydarzenia;
- wydarzenia (w ślad za tym) stają się coraz bardziej groźne;
- następuje utrata kontroli nad daną sytuacją kryzysową rzeczywistą lub odczuwaną;
- następuje zagrożenie żywotnych interesów organizacji (społeczeństwa, społeczności lokalnej);
- w wyniku powyższego rozpoczyna się skrupulatna kontrola władz zwierzchnich;
- w wyniku powyższych zdarzeń następuje w wielu przypadkach przerwanie normalnych procesów podejmowania decyzji, podejmowane są działania doraźne.¹³

W odniesieniu do organizacji mają one wyraźnie określony sposób kierowania (zarządzania) w sytuacjach „normalnych” i częściowo kryzysowych w obszarze ekonomii i finansów. Z organizacją z założenia wiąże się nierozzerwalnie władza i struktura organizacyjna, które powinny odpowiednio reagować na wspomniane rodzaje i przyczyny kryzysu.¹⁴

Klasyfikacja źródeł kryzysów

W literaturze przedmiotu przyjmuje się (najogólniej), że źródłami tymi są:

- siły natury – związane ze środowiskiem przyrodniczym;
- awarie techniczne – związane z infrastrukturą stworzoną przez człowieka;
- konflikty społeczne – wewnątrz danej społeczności i z innymi otaczającymi ją społecznościami.

Przy tak przyjętym podziale, bezpośrednimi ich skutkami są odpowiednio:

- siły natury – klęski żywiołowe, epidemie chorób zakaźnych ludzi i zwierząt;
- awarie techniczne – katastrofy techniczne;

¹¹ Aktem prawnym normującym kwestie zarządzania kryzysowego jest Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

¹² <http://www.poznan.pl/mim/public/publikacje/pages.html?id=1443&instance=1017&parent=0&lang=pl> (pobrano 2.08.2012 r.)

¹³ Patrz: W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w państwie*. Warszawa 2000, s. 41 i n.

¹⁴ Ibidem, s. 5 i n.

- konflikty społeczne – wojny wewnętrzne i zewnętrzne, terroryzm, przestępczość, bezrobocie, bieda itp.

Źródła i skutki te są często wzajemnie splecione i zagrażają bezpieczeństwu ekonomicznemu, finansowemu itp. społeczeństwa.¹⁵ Ogólnie możemy przyjąć, iż zasadniczym wyznacznikiem katastrof jest poważne zagrożenie życia, zdrowia i mienia ludzi, a także środowiska przyrodniczego, na tyle poważne, że do jego opanowania mogą nie wystarczyć siły i środki społeczności lokalnej, a nawet państwa, potrzebna jest wtedy pomoc międzynarodowa. Wymaga to zaangażowania wielu instytucji zarówno rządowych, jak i ponadnarodowych (Unia Europejska, ONZ, Czerwony Krzyż itd.).¹⁶

W zapobieganiu i przezwyciężaniu kryzysów ważna jest umiejętność radzenia sobie w takich sytuacjach. Istotną rolę odgrywa tutaj nasze doświadczenie będące rezultatem dotychczasowych działań (lub ich braku) i podejmowanych w tym zakresie decyzji. Bardzo często kryzys, zwłaszcza w sferze gospodarczej i finansowej, wynika z błędnie podjętych decyzji. Prowadzą one często do bankructwa przedsiębiorstw. Niejednokrotnie bankructwa takie wynikają z tzw. przeinwestowania, czyli przesunięcia aktywów przedsiębiorstwa w niewłaściwym, z punktu widzenia przyszłych zdarzeń, kierunku i rodzaju inwestowania.¹⁷

Działania takie związane są z ryzykiem, a ryzyko wynika stąd, że człowiek wprawdzie jest zdolny przewidywać co może się zdarzyć, ale nie jest zdolny przewidzieć (stwierdzić, określić), co się zdarzy i kiedy z całą pewnością. Źródłem niepewności jest nie tylko środowisko zewnętrzne, ale również czynniki wewnętrzne organizacji, w tym zachowania pracowników. Obecnie dominuje przekonanie, że rozwój technologii i organizacji dzisiaj pomnaża ryzyko i niebezpieczeństwa. Hipoteza ta nie jest jednak w pełni przekonująca, albowiem rozwój wiedzy i technologii mogą zapobiegać wielu współczesnym zagrożeniom.¹⁸ Wniosek stąd taki, że wielkość ryzyka – patrząc historycznie wzrasta, zmienia się jedynie jego forma i treść. Do najbardziej rozpowszechnionego i głośnego należy obecnie ryzyko finansowe.

Decyzje i działania człowieka w dużej mierze zależą od tego, jak postrzega on ryzyko, jak ocenia prawdopodobieństwo niepowodzenia i wielkość przewidywalnej straty. Ocena ryzyka zależy jednak od wielu czynników. Ludzie z reguły przeceniają wielkość tego niebezpieczeństwa, gdy zdobyło ono rozgłos w środkach masowego przekazu i w życiu publicznym. Jednocześnie nie doceniają ryzyka zdarzeń nieznanych, które rzadko trafiają do mediów.

Ryzyko jest tym lepiej kontrolowane, w im większym stopniu zależy ono od czynników podmiotowych, takich jak ludzkie umiejętności, zdolności, zalety charakteru. Poziom akceptowanego ryzyka w dużej mierze zależy od korzyści, jakie jednostka (przedsiębiorstwo) może otrzymać po osiągnięciu celu. Wraz ze wzrostem wartości przewidywanej „wygranej” wzrasta ryzyko, które człowiek gotów zaakceptować. Ludzie chętniej podejmują działania, które zawierają ryzyko kontrolowane, rozłożone w czasie i w przestrzeni. Godne uwagi jest stwierdzenie,

¹⁵ Patrz: *Multimedialna Encyklopedia Powszechna*. Kraków 1998

¹⁶ <http://www.czk.pl/zk/index03.php> (pobrano 2.08.2012 r.)

¹⁷ Patrz: J. Konieczny, *Bezpieczeństwo publiczne w nagłych i nadzwyczajnych zagrożeniach środowiska*. Poznań 1995, s. 197 i n.; *Mała encyklopedia medycyny*. Warszawa 1979, s. 291

¹⁸ http://www.msz.gov.pl/Polska,w,NATO,1695.htm#NICJATYWY_RP (pobrano 2.08.2012 r.)

że poziom ryzyka preferowanego przez grupę jest większy od przeciętnego akceptowanego przez jednostkę. W procesie współdziałania ludzie gotowi są przyjąć bardziej niebezpieczne poczynania niż wówczas, gdy działają indywidualnie. Zespół dodaje im odwagi.¹⁹

Prawo jako czynnik bezpieczeństwa

Prawo jest wyrazem potrzeby uporządkowania życia społecznego i poddania go pewnym regułom, by umożliwiło istnienie i możliwie należyte funkcjonowanie społeczności państwowej, w której dochodzi do rozmaitych konfliktów i zagrożeń. Prawo normuje dziś niemal wszystkie dziedziny życia społecznego: od stwarzania gwarancji dla podstawowych praw człowieka po szczegółowe wyznaczenie np. rejestru pojazdów mechanicznych, magazynowania i przetwarzania odpadów komunalnych itp. Jego adresatem może być każdy, kto przebywa na terytorium danego państwa, a spełnianie jego nakazów może być egzekwowane siłą.

W podstawowym znaczeniu słowo prawo (prawo przedmiotowe) oznacza uporządkowany formalnie i treściowo zbiór norm postępowania, odróżniających się od innych norm postępowania pewnymi szczególnymi cechami. Od prawa pojmowanego jako zbiór norm odróżnia się prawo jakiejś osoby (czyjeś prawo), np. prawo obywatela do udziału w głosowaniu. W tym znaczeniu prawo jest pewną sytuacją tej osoby, która powstaje dla niej ze względu na pewne normy prawne i która jest zazwyczaj korzystna dla danej osoby. Prawo pojmowane jako zespół norm porządkuje zachowania ludzi w ramach danego państwa (prawo wewnętrzne) lub współżycie różnych państw, stosunki między organizacjami międzynarodowymi i stosunki między państwami a organizacjami międzynarodowymi (prawo międzynarodowe publiczne).

Prawo stwarza także formy dla organizowania się ludzi, np. w stowarzyszenia, w których zbiorowym wysiłkiem mogliby osiągać wyznaczone sobie cele społeczne, gospodarcze, zawodowe itp., wyznaczając nieprzekraczalne granice tej aktywności. Przewiduje także formy, w których państwo ma organizować zaspokajanie potrzeb zbiorowych (np. oświatowych, zdrowotnych, komunikacyjnych itp.) oraz rozstrzygać indywidualne sprawy obywateli (np. udzielać im różnych zezwoleń i koncesji). Taki sposób organizowania życia społecznego przewiduje przede wszystkim prawo administracyjne.

Prawem dobrym jest prawo, które stwarza ludziom poczucie bezpieczeństwa (bezpieczeństwo prawne); jest stabilne, przejrzyste i pozwala obywatelom kształtować swoje sprawy życiowe w zaufaniu, że nie będą zaskakiwane nagłymi i nieoczekiwanymi zmianami obowiązujących norm prawnych (zaufanie do prawa). Prawo jest stabilne, jeśli jego zmiany nie są dokonywane w dowolny sposób, ale są następstwem zmian w otaczającej nas rzeczywistości. Stabilność prawa nie oznacza więc jego niezmienności, a jedynie rozważne dostosowanie do przekształcającego się życia społecznego, uczestnictwa państwa w organizacjach międzynarodowych (ONZ, OBWE, Unia Europejska itd.). Wymienione (i inne jeszcze) wymagania, jak poszanowanie praw człowieka i obywatela, stabilność

¹⁹ Por. J. Prońko, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, *Kryzys i zarządzanie...*, op. cit., s. 30-36, 61-71, 76-96; M. Cieślarczyk, R. Kuriata, *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*. Łódź 2005, s. 105 i n.

i przejrzystość prawa, bezpieczeństwo prawne, poszanowanie praw słusznie nabytych, powinien spełniać system prawa w państwie prawnym.²⁰

Wszystkie państwa utrzymujące między sobą stosunki regulowane przez prawo międzynarodowe tworzą społeczność międzynarodową. Według tego prawa społeczność ta opiera się na zasadzie równości wszystkich państw ją tworzących, niezależnie od wielkości terytorium czy liczby jego mieszkańców. Oznacza to przede wszystkim, iż żadne państwo nie jest władne narzucić drugiemu jakichkolwiek zobowiązań. Natomiast każde z państw może dobrowolnie przyjąć na siebie określone obowiązki, nawet takie, które ograniczają wykonywanie jego suwerenności. Przykładem jest tutaj samozobowiązanie się państw UE (Wspólnot) prawu tworzonemu przez organy Wspólnoty. Regulacje w prawie międzynarodowym mogą dotyczyć różnych dziedzin, m.in. gospodarki, kultury, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, obronności, sposobów rozstrzygania konfliktów itp.²¹

Wymiary bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe państw są pojęciami złożonymi, wieloaspektowymi, podlegającymi ewolucji znaczeniowej w kontekście ich znaczenia w wymiarze regionalnym i globalnym. Stąd konieczność choćby krótkiego przeglądu ich słownikowych i praktycznych znaczeń. W słownikach terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego bezpieczeństwo to definiowane jest „jako stan, który daje poczucie pewności i gwarancję jego zachowania oraz szansę na doskonalenie”.²² Zaś politykę bezpieczeństwa narodowego ujmuje się jako element składowy polityki państwa dotyczący przedsięwzięć związanych z tworzeniem i wykorzystaniem potencjału obronnego w celu zapobiegania i przeciwdziałania różnego rodzaju zagrożeniom.²³

Według J. Stańczyka kształt i zakres polityki bezpieczeństwa państwa zależy od takich m.in. czynników jak uwarunkowania geopolityczne, potencjał społeczno-gospodarczy, siła militarna, tradycja, doświadczenia, kultura polityczna.²⁴ M. Pietraś zwraca uwagę na to, że współcześnie bezpieczeństwo narodowe (państwa) jest pojęciem podlegającym ciągłej ewolucji w zakresie znaczeniowym, podmiotowym i przedmiotowym. Jego zdaniem jest to dynamiczny proces, który każda epoka historyczna wypełnia sobie właściwą treścią.²⁵

Obecnie mamy do czynienia z kolejnym przewartościowaniem tego pojęcia. Odchodzi w przeszłość „tradycyjna koncepcja bezpieczeństwa, identyfikująca je z brakiem zagrożeń militarnych. Współcześnie zakres przedmiotowy bezpieczeństwa obejmuje nowe dziedziny. Stąd tzw. ‘wielowymiarowość’

²⁰ Patrz: *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, Państwie i prawie* (red.), S. Wronkowska i M. Zmierczak. Warszawa 2005, s. 103-165

²¹ Ibidem, s. 151-170; patrz także: C.T. Szyjko, *Kodyfikacja prawa europejskiego*. Warszawa 2008

²² *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. AON. Warszawa 2002, s. 13

²³ Ibidem, s. 100

²⁴ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. Warszawa 1996, s. 30

²⁵ M. Pietraś, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa in statu nescendi*, *Studia Międzynarodowe*, nr 2/1997, s. 51

bezpieczeństwa”.²⁶ W literaturze przedmiotu wyróżnia się najczęściej pięć wymiarów bezpieczeństwa:

- a) **wymiar polityczny**, dotyczący politycznych aspektów stosunków międzynarodowych, w tym pokojowego rozstrzygnięcia sporów oraz instytucjonalizację współpracy w wymiarze regionalnym i globalnym;
- b) **wymiar gospodarczy**, obejmujący m.in. zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego państw;
- c) **wymiar społeczny**, definiowany jako zdolność społeczeństwa do zachowania jego podstawowych cech w warunkach zmienności środowiska międzynarodowego oraz obecnych i przyszłych zagrożeń;
- d) **wymiar militarny**, cechujący się wzrastającą współpracą państw w celu zapobiegania i rozwiązywania zagrożeń, w tym terrorystycznych, w wymiarze globalnym;
- e) **wymiar ekologiczny**, ochrona środowiska staje się ważną częścią stosunków międzynarodowych i polityki państw. Chodzi tu głównie o powszechną akceptację strategii zrównoważonego rozwoju.²⁷

Wymienione wymiary składają się na zakres przedmiotowy pojęcia bezpieczeństwa. Prócz zakresu przedmiotowego wyodrębnia się także zakres podmiotowy i przestrzenny bezpieczeństwa.

Zakres podmiotowy bezpieczeństwa określa podmioty, które podlegają ochronie w ramach polityki bezpieczeństwa. I w tym zakresie zachodzą istotne zmiany. O ile dawniej podstawowym podmiotem bezpieczeństwa było państwo, o tyle obecnie coraz mocniej akcentuje się rolę jednostek oraz podmiotów pozarządowych (kontekst praw człowieka).

Zakres przestrzenny – to głównie wzrost znaczenia bezpieczeństwa międzynarodowego.²⁸

Podobnie jak wymienione zakresy pomocniczymi w uściśleniu definicji bezpieczeństwa są jego typologie. I tak R. Zięba proponuje następujące kryteria dla takiej typologii:

- 1) kryterium podmiotowe, które pozwala wydzielić bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe. I tak, bezpieczeństwo narodowe to „zdolność narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości przed zagrożeniami zewnętrznymi”.²⁹

Natomiast bezpieczeństwo międzynarodowe należy rozumieć jako: „Brak obiektywnie istniejących zagrożeń i subiektywnych obaw oraz zgodne dążenie i działanie społeczności międzynarodowej na rzecz ochrony określonych wartości państwowych i pozapaństwowych (społecznych) za pomocą norm, instytucji i instrumentów zapewniających pokojowe rozstrzygnięcie sporów oraz tworzenie

²⁶ Ibidem, s. 32 i n.

²⁷ S. Dębski, B. Górka Winter (red.) *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*. Warszawa 2003, s. 185 i n.; G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*. Warszawa 2001, s. 180-190; J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*. Warszawa 2001, s. 42-56

²⁸ Por. M. Pietraś, *Pozimnowojenny paradygmat...*, op. cit., s. 35 i n.

²⁹ Por. D.B. Bobrow, E. Haliziak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*. Warszawa 1997, s. 6-7

gospodarczych, społecznych, ekologicznych i innych przesłanek dynamicznej stabilności i eliminowania zagrożeń”.³⁰

Kryterium przedmiotowe nie zapewnia wyczerpującego podziału i ma również charakter pomocniczy jak kryterium podmiotowe. W jego ramach wyodrębnia się różne rodzaje bezpieczeństwa: polityczne, militarne, ekonomiczne (a w jego ramach można wydzielić bezpieczeństwo energetyczno-surowcowe, finansowe, technologiczne, żywnościowe itp.), społeczne, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne.

Kryterium przestrzenne bezpieczeństwa – można je ujmować lokalnie, regionalnie, subregionalnie, ponadregionalnie i globalnie.³¹

Z kolei różnice w metodach osiągania bezpieczeństwa uzasadniają podział z punktu widzenia sposobu jego organizowania i zarządzania nim. W związku z czym wyróżnia się bezpieczeństwo: indywidualne państw realizowane przez działania jednostronne (np. izolacjonizm, polityka neutralności, niezaangażowanie lub odwrotnie – mocarstwowość, ekspansjonizm), system równowagi sił, system blokowy (sojusze), system bezpieczeństwa kooperacyjnego oraz system bezpieczeństwa zbiorowego (regionalnego lub globalnego).

Przedmiotowo dla danego opracowania najbliższe jest bezpieczeństwo regionalne (blokowe, sojusznicze). W związku z powyższym należy krótko określić czym są: Wspólna polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB), Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) oraz Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony.³² Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa stanowi II filar UE. Zgodnie z zapisem Traktatu z Maastricht (TUE, art. 11-28) jest jedną z polityk UE mającą charakter międzyrządowy.

Traktat z Maastricht z 1992 r., w tytule V (art. J-J.11) przewidywał utworzenie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, obejmującej ostateczne ukształtowanie wspólnej polityki obronnej, mogącej w przyszłości doprowadzić do wspólnej obrony, wzmacniając w ten sposób europejską tożsamość i niezależność, tak, aby wspierać pokój, bezpieczeństwo i postęp w Europie i na świecie.

Filar ten został traktatowo oparty na współpracy międzyrządowej, w przeciwieństwie do ponadnarodowego I filaru wspólnotowego, co osłabiało skuteczność realizacji zawartych w nim celów i zadań. Jego skuteczność osłabiali także przyjęte mechanizmy podejmowania decyzji (co do zasady wymóg jednomyślności) oraz finansowania podjętych w jego ramach działań. Słabości te próbowano eliminować podczas debat na konferencjach międzyrządowych zakończonych przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego (1997 r.) i Traktatu Nicejskiego (2001 r.) oraz w projektowanym Traktacie Konstytucyjnym.

Integralną częścią WPSiB jest Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Jako forma współpracy państw członkowskich Wspólnoty została utworzona na mocy decyzji szczytów Rady Europejskiej w Kolonii i Helsinkach w 1999 r. Od

³⁰ Por. K. Łastawski, *Pojęcie i główne wyznaczniki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego* (w:) W. Fehler, *Współczesne bezpieczeństwo*. Toruń 2002, s. 17

³¹ Por. J. Barcik, *Europejska polityka bezpieczeństwa i obronne aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz-Katowice 2008, s. 23 i n.

³² Patrz: W. Fehler, *Współczesne bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 17-20; J. Barcik, *Europejska polityka...*, op. cit., s. 23 i n.

szczytu Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r. przyjęto ją określać jako Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony bez przymiotnika „wspólna”.

Kolejną modyfikację tej nazwy zakładano w projekcie Traktatu konstytucyjnego, który miał przywrócić jej „wspólność”, ale obejmował „europejskość” – miała to być Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony to koncepcja dopuszczająca współpracę wojskową państw UE (i innych) poza strukturami NATO. Do najważniejszych dokumentów rozwijających tę koncepcję należą:

- „Platforma interesów bezpieczeństwa europejskiego” przyjęta przez Radę Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) na sesji w Hadze 27.10.1987 r.;
- Traktat z Maastricht ustanawiający Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa;
- „Deklaracja Petersberska” UZE z 19.06.1982 r.;
- Traktat z Amsterdamu.³³

Dyskusje na temat ETBiO trwają nadal, a kolejne nowe elementy są sukcesywnie do niej wprowadzane, co odbywa się głównie na sesjach ministerialnych UZE. Ogólnie budowanie europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa realizuje się poprzez wzmocnianie Unii Zachodnioeuropejskiej oraz kształtowanie WPZiB. Wzmocnienie UZE znajduje wyraz w poszerzeniu jej kompetencji i możliwości prowadzenia operacji pokojowych oraz w rozbudowie jej struktury organizacyjnej i tworzeniu własnych sił zbrojnych.

Pomimo początkowych obaw i negatywnych ocen Stanów Zjednoczonych, ale i Wielkiej Brytanii, co do roli ETBiO w stosunkach z NATO, od decyzji szczytu Paktu Północnoatlantyckiego w Brukseli w dniach 10-11.01.1994 r. w zasadzie uznaje się, że ETBiO jest budowana w zgodzie ze strategią Paktu, a UZE odgrywa podwójną rolę: jako europejski filar NATO i autonomiczny komponent wojskowy będący składnikiem Unii Europejskiej.³⁴

Kompromisem w tej sprawie było zawarcie „Porozumienia o bezpieczeństwie” podpisanego przez UZE i NATO 6.05.1996 r. A szerszy program budowania ETBiO w ramach NATO został przyjęty przez Radę Północnoatlantycką w Berlinie w dniu 3.06.1996 r.³⁵ Porozumieniu temu sprzyjała zgoda co do tego, że koncepcja bezpieczeństwa państw dotyczy nie tylko aspektów militarnych, ale i rodzących się nowych niebezpieczeństw i zagrożeń w regionach przyległych i w skali globalnej.

System prawny zarządzania kryzysowego

Definitywnie zarządzanie jest formą znacznie szerszego kierowania, rozumianego jako oddziaływanie podmiotu na przedmiot kierowania, aby ów przedmiot realizował cele określone przez podmiot. Obejmuje ono cztery podstawowe funkcje: planowanie, organizowanie, motywowanie oraz kontrolę realizacji zadań lub celów (organizacji, instytucji). Jeszcze inaczej zarządzanie

³³ Patrz: Ibidem; patrz także: J. Czaputowicz (red.), *Bezpieczeństwo europejskie: koncepcje, instrukcje, implikacje dla Polski*. Warszawa 1997, s. 29 i n.

³⁴ Patrz: R. Zięba, *Funkcjonowanie zachodnioeuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa* (w:) Studia Europejskie, nr 1(5) 1998, s. 47-58

³⁵ Ibidem, s. 51-52

możemy definiować jako system działań regulujących sposób i zasady funkcjonowania określonej organizacji, zgodnie z wytycznymi celami.

Z przytoczonych definicji wynika, że zarządzanie jest ściśle powiązane z funkcjonowaniem organizacji (administracji publicznej, urzędów). Atrybutem zarządzania jest posiadanie przez zarządzającego władzy, której źródłem jest prawo do dysponowania zasobami warunkującymi funkcjonowanie organizacji.³⁶

Proces zarządzania polega ogólnie na zbieraniu informacji o stanie organizacji i jej otoczenia, a następnie przetwarzaniu tej informacji, w oparciu o zdobytą wiedzę i umiejętności organu zarządzającego, w decyzje realizowane przez organy wykonawcze. Zaś efektem zarządzania powinny być decyzje dotyczące także rzeczywistego stanu organizacji do ich realizacji, a więc rzeczywistych skutków, jakie organizacja może osiągnąć w danej sytuacji. Stwierdzenie to ma szczególne znaczenie w kontekście rozpatrywanej wcześniej, złożonej i wielowymiarowej, problematyki bezpieczeństwa i kryzysów.

Należy zaakcentować i to, że przy zarządzaniu strategicznym (długofalowym) dochodzi czynnik czasu i nieznajomości zdarzeń, powodujące, że podejmowane przez organ zarządzający decyzje realizowane będą w innych warunkach niż te, które istniały w chwili ich podejmowanie. Zarządzający określa cele, jakie ma osiągnąć organizacja, co jest równoznaczne z określeniem stanu, w jakim powinna się ona znaleźć po ich realizacji. Planując sposób osiągnięcia celów należy uwzględnić możliwości wystąpienia potencjalnych zagrożeń, które mogą uniemożliwić osiągnięcie założonych celów lub wydłużyć czas ich osiągnięcia. Prognozy (założenia) takie w sytuacjach kryzysowych nie mogą być w 100% pewne z przyczyn, o których pisaliśmy wcześniej.

Stąd też pierwszym i podstawowym warunkiem dobrego zarządzania organizacją jest posiadanie sprawnego (kompetentnego) systemu (urzędów i osób) zbierania i przetwarzania informacji tak, aby dostatecznie wcześniej przewidzieć kierunek zachodzących zmian w gospodarce, społeczeństwie, ale i zagrożeń regionalnych i globalnych. Kolejny wymóg skutecznego zarządzania to ten, że organizacja musi być przygotowana na wystąpienie różnych, nawet nieprzewidywalnych sytuacji. Po tych wstępnych konstatacjach stwierdzmy, iż w literaturze przedmiotu decydującymi czynnikami jakości zarządzania są:

- zakres wiedzy organu zarządzającego organizacją (instytucją), która:
 - determinuje możliwości przetwarzania informacji o aktualnej sytuacji oraz zachodzących zjawiskach;
 - stymuluje potrzebę zbierania tych informacji;
 - na podstawie zbieranych informacji pozwala uzyskać obraz stanu organizacji i jej otoczenia bliski rzeczywistości;
 - jasno i precyzyjnie określa zasady funkcjonowania organizacji pozwalające na realizację optymalnej strategii oddziaływania na nią i jej członków.

Zasady te powinny w szczególności precyzować:

- podział zadań i kompetencji wewnątrz organizacji;
- współdziałania jej członków w czasie rozwiązywania problemów;
- wewnętrzną strukturę adekwatną do potrzeb.

³⁶ Patrz szerzej: T. Gołębiowski, *Zarządzanie strategiczne (planowanie i kontrola)*. Warszawa 2001; L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*. Warszawa 1998, s. 208 i n.

Zasady te powinny też w dużym stopniu pomóc organizacji pokonywanie problemów i zagrożeń wynikających z sytuacji kryzysowych. Jednakże skuteczne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych stanowi poważny problem nawet dla najbardziej doświadczonych menedżerów, ponieważ decyzje podejmowane w takich sytuacjach są obciążone ogromnym ryzykiem.

W związku z powyższym regułą w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych powinna być znajomość i odpowiednia realizacja przez organizację przepisów prawnych w tym zakresie obowiązujących. A następnie planowanie jak należy reagować w przypadku wystąpienia wymienionych (i innych jeszcze) zagrożeń. A także działania zmierzające do zwiększenia zasobu sił i środków przeznaczonych do efektywnego reagowania w sytuacji zagrożeń. A następnie, jeśli zagrożenie takie już nastąpiło, ograniczenie ich skutków oraz niesienie pomocy poszkodowanym, odbudowa zniszczeń itd.³⁷

System prawny zarządzania kryzysowego składa się z trzech zasadniczych grup aktów prawnych uporządkowanych w sposób hierarchiczny. Najważniejszą grupę stanowią ustawy określające ustrój państwa oraz występujący w nim podział władzy i uprawnień poszczególnych jej szczebli (konstytucja i ustawy ustrojowe). Ta część systemu prawnego państwa definiuje zarazem strukturę kierowania nim, czyli (w przypadku zarządzania kryzysowego) kompetencje i zadania administracji rządowej i samorządowej.

Drugą grupę aktów prawnych stanowią ustawy ukierunkowane na przeciwdziałanie nadzwyczajnym zagrożeniom. Tworzą ją dwa spójne pod względem prawnym zbiory ustaw:

- 1) ustawy kompetencyjne określające zadania poszczególnych organów władzy i administracji w zakresie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom oraz definiujące rodzaje zagrożeń (co i w jakim zakresie jest tym zagrożeniem);
- 2) akta prawne regulujące problematykę przeciwdziałania poszczególnym rodzajom zagrożeń. Dotyczą one m.in. ochrony przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej, transportu i przechowywania materiałów niebezpiecznych;
- 3) akta wykonawcze do ustaw, obejmujące wytyczne i dyrektywy rządowe oraz przygotowane na ich podstawie plany działań w sytuacjach kryzysowych.

Opisany w skrócie system prawny determinuje istnienie określonych struktur organizacyjnych. Ich tworzenie oparte jest na kilku podstawowych zasadach. Pierwsza z nich mówi o konieczności zapewnienia ciągłości systemu kierowania państwem. Druga wynika z potrzeby zapewnienia wolności i swobody jednostek w państwie demokratycznym i zgodnie z nią określa jaki szczebel władzy reaguje w odniesieniu do jednostek (wspólnot lokalnych) w sytuacjach zagrożeń kryzysowych);

- 4) ogranicza kompetencje szczebla rządowego w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń jedynie do wsparcia władz lokalnych (regionalnych) i udzielenia im stosownej do skali zagrożenia (lub jej skutków) pomocy (zasada subsydiarności).

³⁷ Patrz szerzej na ten temat: J. Prońko, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, *Kryzys i zarządzanie...*, op. cit., s. 111-120; M. Cieślarczyk, R. Kuriata, *Kryzysy i sposoby radzenia...*, op. cit., s. 102-140

Reasumując, struktura organizacyjna systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych oparta jest na organach władzy państwowej i odpowiednich struktur administracyjnych, będących w sytuacjach zagrożeń rodzajem sztabów kryzysowych. Natomiast w czasie braku takich zagrożeń struktury te przygotowują plany reagowania kryzysowego i programy ich wdrażania, dbają o utrzymanie na właściwym poziomie gotowości do reagowania podległych danemu organowi władzy (administracji, instytucji, służb i struktur administracyjnych oraz stanowią organy opiniotwórcze w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa ludności. Stąd też konieczność istnienia w każdej instytucji (urzędzie) komórki lub stanowiska odpowiedzialnego za przygotowanie urzędu do kierowania reagowaniem kryzysowym. Wielkość tych komórek zdeterminowana jest z jednej strony potrzebami, z drugiej zaś kosztami ich funkcjonowania.³⁸

Aktualnie w Polsce funkcjonują następujące systemy monitoringu zagrożeń i systemów zarządzania kryzysowego:

- **skażeń promieniotwórczych** – prowadzony przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. System ten jest w stanie rozpoznać i zaalarmować o globalnych i regionalnych skażeniach radiologicznych, nie wykrywa natomiast skażeń promieniowania pochodzącego z miejscowych katastrof i awarii;
- **skażeń ekologicznych** – nadzorowany przez Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska. Obejmuje on sieć krajową oraz sieci regionalne i lokalne. Jego głównym zadaniem jest ostrzegania ludności o zagrożeniach ekologicznych;
- **stanu wód powierzchniowych** – prowadzony przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Jest on prowadzony na wszystkich większych rzekach kraju i określa wysokość (głębokość) stanu wody w rzekach (ostrzeganie przed powodzią);
- **pożarowy** – organizowany w zakładach pracy i obiektach użyteczności publicznej przy zastosowaniu automatycznych systemów wczesnego wykrywania pożaru oraz prowadzony w określonych porach roku na obszarach leśnych charakteryzujących się dużym zagrożeniem pożarowym;
- **meteorologiczny** – prowadzony przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (krótkie i długookresowe prognozy pogody);
- **przewozów materiałów niebezpiecznych** – oparty na systemie satelitarnego śledzenia takich ładunków przez służby celne i policyjne.

Ponadto istnieje wiele systemów lokalnych funkcjonujących stale lub organizowanych doraźnie. Od kilku lat prowadzone są prace nad stworzeniem bardziej nowoczesnych i zintegrowanych z innymi systemami międzynarodowymi: Systemem Monitoringu i Osłony Kraju (SMOK) oraz Państwowego Monitoringu Środowiska, a w jego ramach Zintegrowanego Monitoringu Środowiska Przyrodniczego. Państwowy Monitoring Środowiska jest systemem prowadzonym przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, a jego podstawowym zadaniem jest wspomaganie działań na rzecz ochrony środowiska poprzez systematyczne informowanie organów administracji publicznej i społeczeństwa o:

³⁸ Patrz: J. Prońko, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, *Kryzys i zarządzanie...*, op. cit., s. 114-120; A. Sosnowski, Z. Zamiar, *Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem państwa*. Kielce 2001, s. 192 i n.

- jakości elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska określonych przepisami oraz o obszarach występowania przekroczeń tych standardów;
- występujących zmian jakości elementów przyrodniczych i przyczynach tych zmian.

Informacje te wykorzystywane są przez jednostki administracji rządowej i samorządowej dla potrzeb operacyjnego zarządzania środowiskiem za pomocą instrumentów prawnych, takich m.in. jak: postępowanie w sprawie ocen oddziaływania podmiotowego na środowisko, pozwolenia na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii, programy i plany ochrony środowiska, plany zagospodarowania przestrzennego.³⁹ Z kolei celem Zintegrowanego Monitoringu Środowiska Przyrodniczego (ZMŚP) jest prowadzenie obserwacji możliwie jak największej liczby elementów środowiska przyrodniczego, dostarczanie administracji publicznej danych na ten temat oraz prognoz i sposobów przeciwdziałania zagrożeniom.⁴⁰

Podsumowanie

Kryzys jest najtrudniejszym momentem gospodarki i organizacji, głównie ze względu na trudności, czy raczej brak umiejętności w jego przewidywaniu oraz ze względu na zaburzenia i niepewność jakie ze sobą niesie. Zetknięcie z kryzysem zmusza do poszukiwania nowych strategii i metod postępowania, a także powoduje frustrację menedżerów wywołaną spadającą oceną ich działań. Dużo łatwiej jest bowiem zarządzać dobrze prosperującą firmą, niż organizacją przeżywającą kryzys. Stąd niezbędne stają się wiedza, doświadczenie i umiejętności z zakresu problematyki kryzysu w przedsiębiorstwie, jego istota oraz diagnozowanie sytuacji kryzysowej, wybór strategii postępowania z kryzysem i kształcenie umiejętności właściwego stosowania metod i narzędzi walki z nim.

W związku z powyższym regułą w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych powinna być znajomość i odpowiednia realizacja przez organizację nie tylko wymogów moralności zawodowej, ale przede wszystkim przepisów prawnych w tym zakresie obowiązujących. A następnie planowanie jak należy reagować w przypadku wystąpienia wymienionych (i innych jeszcze) zagrożeń. A także działania zmierzające do zwiększenia zasobu sił i środków przeznaczonych do efektywnego reagowania w sytuacji zagrożeń. A następnie, jeśli zagrożenie takie już nastąpiło, ograniczenie ich skutków. Stąd też pierwszym i podstawowym warunkiem dobrego zarządzania organizacją jest posiadanie sprawnego systemu zbierania i przetwarzania informacji tak, aby dostatecznie wcześniej przewidzieć kierunek zachodzących zmian w gospodarce, społeczeństwie, ale i zagrożeń regionalnych i globalnych. Kolejny wymóg skutecznego zarządzania to ten, że organizacja musi być przygotowana na wystąpienie różnych, nawet nieprzewidywalnych sytuacji kryzysowych.

Reasumując, istnieje wiele czynników decydujących o sprawnym zarządzaniu sytuacją kryzysową. Im szybciej kryzys zostanie wykryty tym łatwiej go opanować. Im bardziej intensywne, oczywiście w granicach zaistniałej potrzeby, będą działania prewencyjne tym lepsze przyniosą rezultaty. Sprawne pokierowanie

³⁹ Patrz szczegółowo: <http://www.gios.gov.pl> (pobrano 2.08.2012 r.)

⁴⁰ Patrz szczegółowo: <http://www.imgw.pl> (pobrano 2.08.2012 r.)

sytuacją kryzysową przy sprzyjających warunkach, może nie tylko zniwelować negatywne skutki wywołane przez kryzys, ale także wywołać korzyści dla organizacji. Dużą rolę odgrywają kontakty z mediami i sposób komunikacji i przekazywania informacji. Dobrze jest mieć jakieś zaprzyjaźnione medium lub chociaż dziennikarza. Prawidłowo spreparowane informacje mogą odnieść całkowicie odmienny efekt niż można by się spodziewać. Istotne są relacje wewnętrzne firmy i morale uczestników kryzysu. Ważne jest dostosowanie działań do etapu i rodzaju kryzysu oraz prawidłowe zarządzanie czynnikiem ludzkim.

Streszczenie

Bezpieczeństwo jest wartością powszechną i jako kategoria jest różnie definiowane i odnoszone do różnych podmiotów i przedmiotów. We współczesnym globalnym świecie staje się coraz bardziej jasne, że systemy prawne wpływają zasadniczo na zarządzanie bezpieczeństwem. Celem publikacji jest analiza roli prawa międzynarodowego w zarządzaniu sytuacją kryzysową oraz minimalizowaniu negatywnych skutków kryzysów z wykorzystaniem standardów międzynarodowych. Autor omawia wybrane zagadnienia z zakresu zarządzania kryzysem, kładąc główny nacisk na aspekt komunikowania się z otoczeniem oraz techniki przewidywania sytuacji kryzysowych i zarządzania nimi.

Summary

In the recent past, there has been a paradigmatic shift in the approach to crisis management. Effective crisis management requires a multi-sectoral, multi-disciplinary, and holistic approach, encompassing pre-crisis preparedness initiatives, crisis response, and post-crisis rehabilitation, all with active participation of local people. As the incidence and severity of crises has increased over time, the management deserves highest priority at both the national and sub-national levels and the traditional approach of post-crisis response and relief need to be replaced by an all-in-compassing holistic approach.

In this paper, we attempt to: (i) define and characterise various types of disasters and crises; (ii) examine current policies and strategies for crisis management; (iii) study the effects and impacts of crisis; (iv) document various technological and institutional innovations for crisis management; (v) identify and discuss the strategies that various organisations adopt to cope with crises; (vi) study the current practices for convergence and coordination of crisis management programmes adopted by various agencies; and (viii) finally outline a long-term approach to effective crisis management. The paper is mainly based on a critical survey of the literature that we could access from various sources, visits to a few governmental organizations engaged in crisis management⁸, and partly on the research work done by the author.

Bibliografia

1. Barcik J., *Europejska polityka bezpieczeństwa i obronne aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz-Katowice 2008
2. Bobrow D.B., Haliziak E., Zięba R. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*. Warszawa 1997
3. C.T. Szyjko, *Kodyfikacja prawa europejskiego*. Warszawa 2008

4. Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*. Warszawa 2001
5. Cieślarczyk M., Kuriata R., *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*. Łódź 2005
6. Czaputowicz J. (red.), *Bezpieczeństwo europejskie: koncepcje, instrukcje, implikacje dla Polski*. Warszawa 1997
7. Dębski S., Górka B. Winter (red.) *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*. Warszawa 2003
8. Gołębiowski T., *Zarządzanie strategiczne (planowanie i kontrola)*. Warszawa 2001; Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*. Warszawa 1998
9. Grabowska G., *Europejskie prawo środowiska*. Warszawa 2001
10. Kitler W., Wiśniewski B., Prońko J., *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w państwie*. Warszawa 2000
11. *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, Państwie i prawie* (red.), S. Wronkowska i M. Zmierczak. Warszawa 2005
12. Konieczny J., *Bezpieczeństwo publiczne w nagłych i nadzwyczajnych zagrożeniach środowiska*. Poznań 1995
13. Łastawski K., *Pojęcie i główne wyznaczniki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego* (w:) W. Fechler, *Współczesne bezpieczeństwo*. Toruń 2002
14. *Mała encyklopedia medycyny*. Warszawa 1979
15. *Multimedialna Encyklopedia Powszechna*. Kraków 1998
16. Pietraś M., *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa in statu nascendi*, *Studia Międzynarodowe*, nr 2/1997
17. Prońko J., Wiśniewski B., Wojtuszek T., *Kryzys i zarządzanie*. Bielsko-Biała 2006
18. *Słownik języka polskiego*. Warszawa 1993
19. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. AON. Warszawa 2002
20. *Słownik wyrazów obcych*. Warszawa 1980
21. Soloch P., *Podsekretarz Stanu Szef Obrony Cywilnej Kraju, Państwo wobec zarządzania kryzysowego, wystąpienie inauguracyjne rok akademicki w Szkole Głównej Służby Pożarniczej*. Warszawa, 14 października 2006 r.
22. Sosnowski A., Zamiar Z., *Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem państwa*. Kielce 2001
23. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. Warszawa 1996
24. Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienie prewencji i zarządzania kryzysami*. Warszawa 1996
25. Zięba R., *Funkcjonowanie zachodnioeuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa* (w:) *Studia Europejskie*, nr 1(5) 1998
26. http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/212/543/Rzadowe_Centrum_Bezpieczenstwa.html (pobrano 2.08.2012 r.)
27. http://www.bbn.gov.pl/wai/pl/112/20/Zarzadzanie_Kryzysowe_Panstwa.html (pobrano 2.08.2012 r.)
28. <http://www.bezpieczenstwonarodowe.fora.pl/faq.php> (pobrano 2.08.2012 r.)
29. <http://www.czk.pl/zk/index03.php> (pobrano 2.08.2012 r.)

30. <http://www.gios.gov.pl> (pobrano 2.08.2012 r.)
31. <http://www.imgw.pl> (pobrano 2.08.2012 r.)
32. http://www.msz.gov.pl/Polska,w,NATO,1695.html#NICJATYWY_RP
(pobrano 2.08.2012 r.)
33. <http://www.poznan.pl/mim/public/publikacje/pages.html?id=1443&instance>
34. <http://www.p.przyrodnym.pl/2009/10/07/17-walujcie-za-dobranie-200-mln-na-Okeciu--231-ocalonych.html> (pobrano 2.08.2012 r.)