

INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SOCIO-ECONOMIC SPHERE

VOLUME 1/2020

Published on the basis of an agreement between:

National University of Civil Defence of Ukraine

&

Wyzsza Szkola Stosunkow Miedzynardowych i Komunikacji

Spolecznej w Chelmie

Kharkiv, Chelm – 2020

Editorial Committee:

The head of the editorial board - Doctor of Sciences (Public Administration) Full Professor V.P. Sadkoviy
Editor-in-Chief - Doctor of Sciences (Public Administration) Full Professor S.M. Dombrovska
Doctor of Sciences (Public Administration) Full Professor V.O. Shvedun
Doctor of Sciences (Public Administration) Associate Professor A.V. Romin
Doctor of Sciences (Public Administration) Full Professor V.N. Moroz
Doctor of Sciences (Public Administration) Full Professor V. Yu. Streltsov
Doctor of Sciences (Public Administration) Full Professor I.O. Parubchak
dr Michał Gołoś, Rektor Wyższej Szkoły Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie, doktor nauk humanistycznych
dr Małgorzata Szymańska, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie, doktor nauk prawnych
dr Jerzy Szukalski, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie, doktor nauk humanistycznych

Executive Secretary – Kyrylo Husarov, e-mail – ijpa@ukr.net

The journal is published twice a year. The topics are devoted to problems of public administration in the social and economic sphere. Only original studies on this topic are published in the journal after passing a blind review. International Journal of Public Administration in socio-economic sphere has an open character; authors from domestic and foreign organizations, including students, can be published in it, provided that their texts meet the criteria of a scientific article.

Indexed in:

Google Scholar

OpenAIRE

Eurasian Scientific Journal Index

Zenodo

DOI: 10.5281/zenodo.3666315

Svitlana Dombrovska**Head of the educational-scientific-production center
of the National University of Civil Defence of Ukraine****Doctor of Sciences (Public Administration), Full Professor****ORCID: 0000-0002-8627-0057****TO THE QUESTION OF MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE
HIGHER EDUCATION SYSTEM OF UKRAINE****(DOI: 10.5281/zenodo.3625574)**

The country's transition to a market economy necessitates the reform of higher education, which would fully assist the formation of independent thinking of the individual, strengthen an individual approach to the development of creative abilities, radically improve the professional training of specialists who are able to work in new conditions. The article shows the results of studies of the processes of reforming higher education in Ukraine, analyzes world statistics, regulatory documents that govern the formation of the educational space.

Keywords: higher education, educational reform, higher educational institutions.

Mankind is entering a new century with enormous scientific and technical achievements that change the way people think about the world and their place in it. Electronic information systems allow the five billion people of the planet to not only instantly hear about events in its various countries, but also to see them. Under these conditions, the spatiotemporal framework of a person's being expands immeasurably, his worldview is transformed; he begins to think in categories that reflect the global nature of his life. The concepts of "world civilization", "world culture", "universal values" and others

constantly appear in the media, are widely used in scientific discussions and in legislative acts.

In recent years, the phrase “educational space” has become very popular in pedagogical treatises, which is used to describe the educational situation in the world and its regions. In the real sprouts of integration in the field of education one can see an already forming single world educational space, which is guided by a “world educational policy” that sets the main goals for countries, common approaches to the content, methods and teaching aids, providing an exchange of educational services. After gaining independence in 1991, Ukraine began to formulate and implement its own policy in the field of higher education, aimed at achieving a modern level of quality and accessibility, reviving original national traditions, fundamentally updating the content, forms and methods of training, organizational foundations of activity, enhancing the intellectual potential of Ukraine.

Ukraine inherited from previous times a rather developed and widely ramified system of higher education, which in many respects corresponds to the level of developed countries of the world.

The conceptual foundations of its reform were determined by the State National Program “Education. Ukraine in 21st century.”

The implementation of the program provided for the achievement of a qualitatively new state of higher education, its integration into the international educational space. The program defines ways to ensure the priority development of education in Ukraine, attracting all state and public institutions, private structures to active participation in this process. One of the most important tasks is the orientation of higher education to meet the educational needs of each person, taking into account national cultural rights and the needs of all citizens of the country, regardless of their ethnicity. This was realized, first of all, through updating the content of education, its mutual coordination at all educational levels, the introduction of advanced pedagogical concepts and technologies, taking into account the best

domestic and world experience, the formation of a new generation of teaching staff. One of the areas of reform is overcoming the state monopoly in the field of higher education, ensuring its multistrukture and diversification of educational programs, creating a variety of sources of financing, improving and democratizing forms of governance, and creating educational institutions of various types.

The main directions of state policy in the field of higher education are determined by the Constitution of Ukraine, the laws of Ukraine "On Education" and "On Higher Education", acts of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine. The Law of Ukraine "On Higher Education" regulates public relations in the field of education, training, and vocational training of citizens of Ukraine. The results of the development of the national higher education system for ten years of independence of Ukraine were analyzed at the II All-Ukrainian Congress of Education Workers (2001), the further strategy of the development of the system is defined in the National Doctrine of Education Development - a state document that defines a system of views on the strategy and main directions of education in Ukraine the first quarter of the XXI century.

Accordingly, the Doctrine of education serves as the basis for the development of the individual, society, nation and state, a guarantee of the future of Ukraine. The state is gradually increasing spending on education and brings them to the average of the countries of the European Union, but not less than 10 percent of GDP. The effectiveness of the use of financial resources allocated to education is ensured on the basis of the establishment and steady observance of the basic principles of its financing:

- a gradual transition to the formation of state and local budgets in the field of education based on established standards per student;
- a clear delineation of the use of budgetary and extrabudgetary funding of educational institutions;

- the introduction of a direct relationship between the amount of funding and the level of educational services provided by a particular institution;

In the context of globalization processes in the world, the creation of a single educational space, the strategic task of state educational policy is to enter Ukrainian education on the world educational services market, deepen international cooperation, expand the participation of educational institutions, teachers, students and researchers in projects of international organizations and communities. The state assists in the development of cooperation between educational institutions on a bilateral and multilateral basis with intergovernmental and non-governmental international organizations and institutions (UNESCO, UNICEF, the European Union, the Council of Europe), the World Bank, foreign educational funds, and other international organizations.

The integration of Ukraine's education in the international educational space is based on the principles of priority of national interests, preservation and development of the intellectual potential of the nation, peacekeeping and creative orientation of international cooperation, orientation to national, European and universal fundamental values, developing, systematic and mutually beneficial nature of cooperation and tolerance in assessing and perception of foreign education systems.

One of the main system-forming features of higher education in Ukraine is professional qualification as a result of citizens getting higher education.

The structure and form of the higher education system of Ukraine, as well as most countries that emerged after the collapse of the USSR, is characterized by the simultaneous receipt of academic (educational) and professional qualifications - professional higher education.

For any level of education, a professional or academic (educational) qualification can be determined, acquired by citizens simultaneously during the implementation of the corresponding educational and professional program of a certain educational qualification level and the corresponding

educational level. Their acquisition is confirmed by a diploma - a document on higher education, which is both a certificate and, in most cases, a license.

Thus, in Ukraine there is a harmonious combination of a two-stage structure of higher academic education that meets the basic and complete levels of higher education and professional training. Without exaggeration, this organic association is the greatest asset of the national higher education system, a guarantee of its adaptation to the changing socio-economic realities and needs of society in the long term and in the broad sense, as well as to the development of a new model of education - lifelong education.

The management of the higher education industry is defined by the Legislation of Ukraine on Higher Education and is based on the Constitution of Ukraine and consists of: Laws of Ukraine "On Education", "On Higher Education", "On Scientific and Scientific-Technical Activities".

Accordingly, the National Doctrine of the Development of Education, the modern education management system is approved as a state-public. It can take into account regional peculiarities, growth trends in the autonomy of educational institutions, the competitiveness of educational services, and the orientation of education not toward reproduction, but toward personality development. The higher education sector in Ukraine is managed by the Cabinet of Ministers (Government of Ukraine) through the system of executive bodies (Ministry of Education and Science of Ukraine) and other central executive bodies to which higher education institutions are subordinate.

Given the requirements for the level of professional training in the context of Ukraine's integration into the global system of training, certification and certification of specialists, one of the most important tasks is the creation of a state-public system of social guarantees. It will also provide an opportunity to fulfill the requirements of the Lisbon Agreement regarding state guarantees of the quality of education.

Along with such important components of quality assurance as the careful selection of teachers and administrators and the continuous improvement of their qualifications, the development of new technologies and teaching methods, the integration of educational and scientific components of the educational institution, it is extremely important to constantly monitor the effectiveness of the educational process.

The main tools capable of providing both internal and external assessment at the national and international levels, while maintaining respect for the autonomy of the institution and its academic freedoms, is the mechanism for licensing and accrediting educational activities of both the institution itself and training programs. Monitoring of compliance with the License conditions within the framework of their authority is carried out by the Ministry of Education and Science of Ukraine, educational authorities of regions, the State Inspectorate of educational institutions by conducting scheduled and unscheduled inspections. Based on the results of the audit, the governing body may decide to revoke the license for educational activities. Decisions of the Ministry of Education and Science of Ukraine on licensing issues may be appealed in court. Accreditation of a direction or specialty of a certain direction is a state recognition of the conformity of the level of training (retraining) of specialists in areas or specialties with state requirements.

Only accredited higher education institutions have the right to issue documents on higher education recognized by the state.

In accordance with the current regulatory and regulatory and methodological documents, Ukraine uses educational technologies inherent in the system of higher professional education.

Given that professional qualifications are always specific, and professional training in a higher educational institution has significant resource limitations (especially in time), professional higher education in Ukraine is aimed at preparing a person to fulfill the duties and tasks

(professional work) of a certain position (or positions)) The vast majority of positions defined by industry qualification guides require significant practical experience of professional activity (professional experience) from a specialist. Therefore, vocational training is “tuned” to a limited number of positions that do not require previous practical experience from graduates of the educational institution — the so-called primary positions. The academic qualification of graduates allows them to further pursue a professional career through the acquisition of a certain practical experience (competency), or by changing qualifications in postgraduate education institutions and other institutions intended for this purpose. In the vocational education system of Ukraine, the primary positions for each qualification are for the most part determined by one of the main regulatory documents of the sphere of labor and social protection - the Directory of qualification characteristics of professions, job descriptions, that is, lists of tasks and responsibilities that employees must fulfill, requirements for their professional knowledge, educational and qualification levels. Fundamentally new to the updated system of higher education in Ukraine is the expansion of the student's ability to choose the specialty that he wants to receive after completing training in a certain direction. Previously, this specialty was already recorded when entering a higher educational institution, and it was rather difficult to change it. In the system of step-by-step education, a student after 3-4 years of study can choose one of several specialties proposed by the standard (training programs) according to his tastes or the situation on the labor market, which can be more clearly predicted for 1 or 2 years in advance. Previously, he chose a specialty 5 years before graduating from a higher educational institution, without actually knowing the market prospects.

Thus, the system of normative and methodological documents regulating the activities of the higher education system of Ukraine, in terms of structure and composition and while maintaining a certain level of state regulation of activities in the field of higher education, makes it possible to

ensure the autonomy and academic independence of higher education institutions, more in line with the educational qualification level of training specialists requirements of the social division of labor in Ukraine, mobility of the training ialistov respect to meet labor market requirements and, most importantly - free personality development of students according to their inclinations and preferences.

Higher education standards are developed taking into account the European level of requirements for higher education, which will contribute to a more complete entry of Ukraine into the global educational space. In the standards, the humanistic direction of higher education is particularly reflected. In particular, they establish the normative part of the content of education, which ensures the compulsory study of social and humanitarian disciplines: law, philosophy, ethics, aesthetics, world and domestic culture, etc. Disciplines of a humanistic, ethnographic nature make up about 20% of the training time for training specialists. In addition, the standards of higher education provide for the humanistic orientation of fundamental and special educational disciplines. Standards provide not only the European level of formation of education and the development of professional skills, but also the upbringing of a harmoniously developed, socially active tolerant person with high spiritual qualities, capable of self-development and self-improvement.

REFERENCES:

1. Lugovy I.V. (1997). Management of Education [*Upravlinnya Osvitoyu*]. UADU. Print. 302 p.
2. National doctrine of educational development. (2002). [*Natsionalna doktryna rozvytku osvity*]. Print.
3. V. Kremen. (2004). Basic principles of development of higher education of Ukraine in the context of the Bologna process [*Osnovni zasady*

rozvytku vyshchoi osvity Ukrainy v konteksti Bolonskoho protsesu]. Ternopil. Print. 147 p.

4. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, 16(2), 321.

Nadiya Karpeko**Researcher of educational, scientific and production center
of the National University of Civil Protection of Ukraine****PhD in Public Administration****ORCID: 0000-0002-9091-1646****FORMATION OF ECONOMIC MECHANISMS OF QUALITY****DEVELOPMENT OF SECONDARY EDUCATION****(DOI: 10.5281/zenodo.3626716)**

In the article analyzed the establishment of a new approach to financing of secondary education at the state level and formation lines for improving the quality of secondary education in Ukraine. Revealed the problems financial provision of public administration of reformation of the secondary education.

Keywords: *public administration of secondary education; economic mechanism; reforming of education.*

Over the last 15 years, marketing changes in Ukraine have fundamentally changed many sectors of the economy, affecting education systems as well. However, the state economic mechanism in the secondary education system as a whole has changed little. In the majority of regions, centralized accountancy is still managed by general education institutions. Already inside the school governing bodies have undergone only small changes and big changes the economic mechanism in the secondary education system has never been. The Government's plans to reform education are an attempt to legislate its payment. At the same time, there is increasing stratification of regions by the level of development of regional secondary education systems. The degree of change in the economic mechanism in regional systems of secondary education is very different. This concerns, first and foremost, the varying degrees of financial and

economic autonomy of general education institutions and the introduction of different models of regulatory funding in the regions and even in individual municipalities.

Despite the fact that the problem of studying the organizational and economic mechanism in education in modern Ukraine is urgent, the scientific literature on public administration presents a small number of works devoted to this problem. Some aspects of economic [1], information [2] or innovation [3; 4] mechanisms in higher education most often investigated, and the organizational and economic mechanism in secondary education is studied only indirectly, in the framework of pedagogical research. The current stage of studying this problem is characterized by consideration of peculiarities of formation and state reform of the secondary education system. Such studies include the works of A. Androschuk [5], I. Vakarchuk [1], V. and O. Sharapov [6], A. Fursenko [7]. At the same time, as a rule, almost no attention is paid to the quality of the educational process.

The Paper objective is to analyze directions of formation of economic mechanisms of qualitative development of secondary education.

Consideration of regional peculiarities of the economic mechanism in the system of secondary education, contradictions, emerging processes requires the definition of the meaning of the term "region", since it is possible to distinguish regional peculiarities of the work of educational institutions at different levels, depending on what is included in the concept of "region". The region is regarded as an entity characterized by the economic integrity of the territory as an economic complex, the effect of internal and external economic relations, the commonality of economic, social and socio-political tasks performed on the territory, the possibility of effective management of the territory [6].

If you understand the regions as large territorial complexes, countries, it is possible to discuss the interstate differences in general education institutions. This makes it possible to highlight the features of the Ukrainian

secondary education system as a whole. It should be emphasized that the functioning of regional education systems must be analyzed, including all levels of education. Traditional consideration at the levels of government (state, regional, municipal) does not provide a comprehensive vision of the problems of regionalization due to the loss of inter-level interaction.

We propose to understand under the regional education system the set of educational institutions located in the region at all levels of education, organized on the basis of the subordination of the relevant educational management bodies. At the same time, the regional education system is an integral part of the Ukrainian education system, its section within the region.

The regional education system, in its turn, looks like a set of local (municipal) educational systems, including municipal educational institutions, as well as state and regional subordinate state educational institutions located in this territory. Often, branches of higher education institutions may be located in these territories. In this case, the local education system will be a branch, whereas the educational institution itself should be considered as an element of the relevant regional system of secondary education. Management of the municipal education system is carried out on the basis of subordination of all levels of government (state, regional, local) [5, 55]. Under the regional secondary education system, we mean that part of the regional secondary education system that implements general education programs. At the same time, it includes both general educational institutions and structural units of educational institutions involved in their implementation, for example, during the organization of profile training of students or pre-university training, as well as educational management bodies.

For a more detailed study of various aspects of the secondary education system of Ukraine, it should also be considered as a multi-regional system that operates on the basis of vertical and horizontal interactions. The scientific substantiation of the peculiarities of the functioning of the secondary education system in the territorial aspect is

necessary for the adequate reproduction of the diversity of socio-economic, natural, national and cultural conditions of the regions of Ukraine.

As vertical interactions, we consider the relation between the levels of the secondary education system (educational institutions of the relevant levels) and between the levels of management of educational institutions (state, regional, local educational institutions). Horizontal interactions are possible both in the form of interactions between regional education systems and in the form of interactions between educational institutions [2].

We consider it appropriate to further delineate the main management functions of the various levels of governance of the secondary education system.

The state level (central) is responsible for the development of the strategy of development of the secondary education system of Ukraine, coordination of strategies for the development of regional secondary education systems, development of state educational standards, decision-making on the opening and closing of state level educational institutions and coordination of their work.

The regional level develops the strategy of development of the regional system of secondary education, taking into account the directions of development of the system of secondary education of Ukraine, coordination of strategies for the development of municipal (local) educational systems, making decisions on the creation and closing of educational institutions of the regional level and coordination of their work, facilitating the functioning of educational institutions state level [4].

The local level ensures the implementation of the regional strategy for the development of the secondary education system and the development of a strategy for the development of municipal education systems, coordination of the activities of educational institutions located in the territory of the municipality, making decisions on the establishment and closure of municipal educational institutions, promoting the activities of regional educational

institutions.

An educational institution is the basic structural element of the secondary education system, responsible for the efficient use of resources, aimed at achieving the highest possible quality of education. At this level of management, a strategy is developed and implemented for the development of the educational institution itself, the subordination of strategies for the development of the Ukrainian education system.

Given the heterogeneity of the regions, to understand the complexity and multidimensionality of the problems of development of regional secondary education systems, the differences in education systems of municipalities (at least the difference between urban and rural areas in the country's regions) should also be considered. State education policy should take into account regional specificities of the secondary education system. It is a three-dimensional, multilevel phenomenon and is carried out by the entities of different levels of education management [1, 101].

The state educational policy is developed and implemented by the Government of Ukraine (mainly the Ministry of Education and Science of Ukraine), taking into account the need to strengthen and develop a single educational space, with the aim of comprehensively ensuring the educational rights and freedoms of the individual. At this level of state education policy, the development and implementation of the general strategy for the development of the secondary education system must be ensured and implemented, and the state educational standards will be guaranteed, and the educational potential of the regions will be equalized to fulfill the constitutionally established accessibility of secondary education.

Regional education policy, which is also part of the state education policy, is implemented by local government bodies. It should be directed both at realization of national tasks in education at the regional level, and at creation of conditions for comprehensive accounting in the educational sphere of non-standard, unique features of regions, at transformation of the

sphere of education into a factor of regional socio-cultural development.

Municipal, or local, educational policy should now become a key element of comprehensive state education policy at the level of secondary education. At the same time, we consider it illegal to formally and legally separate the municipal government from the state, which is in fact the cause of major failures, if not complete absence of state policy, in the field of education at this level. It is necessary to point out that it is at this level that the educational policy in the field of secondary education becomes extremely specific, since it covers almost all general education institutions. It is at the local (municipal) level that new economic relations should be formed in the system of secondary education in the period of transition to the adequate modern market conditions of the state economic mechanism, state support for innovative programs and projects, their development. Only by creating many "growth points" after the accumulation of their critical mass will it be possible to truly modernize the economic mechanism in the system of secondary education as a whole [8].

In addition, aspects of education policy, such as national and public education policies, that should exist at each of the levels considered, should be taken into account. In these circumstances, the role of regional education management bodies and their regional education policy is growing. This threatens to eliminate the single educational space and increase educational inequality in different regions.

In our opinion, the responsibility of the state level of management for the secondary education is the most important element of the educational policy of the state (setting state educational standards, minimum salaries of teachers, etc.). At the same time, secondary education should remain a direct concern of the local authorities, which will better meet the educational needs of the population. Therefore, it is necessary to combine the competence and responsibility of the state, regional and local levels of government in managing the secondary education system.

The problem of regionalization of the secondary education system, in

our opinion, is to create an optimal system of management of the various levels of the secondary education system and the interaction between the administrative subsystems. A related problem is the redistribution of part of GDP allocated by the education system of depressed regions to ensure the availability of quality education in the regions. At the same time, public administration of the secondary education system needs to be enhanced by transferring some of its funding responsibilities to the regional level. The task of regional education management bodies should be to ensure that the state standard of education is financially fulfilled. In accordance with the theoretical provisions of intergovernmental budgetary relations, the higher the significance, the higher the level of spending powers should be transferred. Considering the importance of education for the emergence of a new knowledge economy, it can be considered today justified demunicipalization and completion of secondary education. However, since at the same time one of the requirements is to ensure proximity to the consumer and the territorial conformity of the educational services provided, it is necessary to participate in the management of secondary education at the municipal level. This should take into account the effect of territorial differentiation, which can be summarized as follows: the greater the difference, the more visible on the ground how to provide educational services to the population. Taken together, these factors determine the need for joint management of the overall secondary education of regional and local authorities [7, 22].

Unlike the somewhat stabilized situation with state-level funding for the education system, in the regions, financial support for the secondary education system remains unstable, largely due to the redistribution of profits to the center.

The share of education expenditures in regional budgets has steadily increased throughout the 1990s in all regions of Ukraine, which indicates that local authorities are increasing their attention to education problems. However, since the beginning of the 21st century, this trend has been broken

by centrist politics - the redistribution of profits in favor of the center.

Thus, the funding standards cannot be averaged, they must take into account the specifics of the school, the filling of classes, the results of the educational institution and economically stimulate the achievement of optimum filling of classes. A theoretical study of the problem of regulatory funding shows that there should be a system of correction coefficients that smooths objectively existing differences between educational institutions and ensures the quality of education in any of them.

We consider it possible to give this definition of normative financing - it is financing of educational institutions on the basis of scientifically sound financial standards and natural rules. Statutory regulatory planning may also be part of regulatory funding. Establishing regulatory funding mechanisms should improve the quality of educational services, not just save budget. As the world experience shows, mechanisms for guaranteeing the availability of quality education are needed.

REFERENCES:

1. Baikova O. M. Konceptual'nye osnovy gosudarstvennoi politiki v oblasti obrazovaniya i ekonomicheskie granicy ego kommercializacii / O.M. Baikova // *Ekonomika obrazovaniya*. – 2007. – № 1. – P. 98–110.
2. Beschastniy V. M. Rozvytok informacijnogo suspil'stva yak pozytyvniy chynnyk vplyvu na yakist' upravlinnya vitchuznyanoyu osvitoyu [Elektronniy resurs] / V. M. Beschastniy // *Derjavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*. – 2009. – № 4. – Rejym dostupu: <http://www.dy.nayka.com.ua>
3. Stepanov O. P. Priorytety strukturnoi perebudovy na osnovi innovaciinoi modeli / O.P. Stepanov, V. M. Emchenko // *Strategiya rozvytku Ukarainy*. – 2010. – № 3–4. – P. 3–17.
4. Sharapov V. Universal'nye tehnologii upravleniya / Valeriy

Sharapov, Elena Sharapova. – M. Tehnosfera, 2012. – 496 p.

5. Androschyuk A. G. Osvita u krainah evropeiskoi spil'notu: structura i upravlinnya / A. G. Androschyuk // Problemy nauky. – 2000. – № 8. – P. 54–60 ; № 9. – P. 54–59.

6. Teoretyko-prykladni aspekty upravlinnya zakladamy osvity: nauk.-metod. posib. – K.: Aktual. osvita, 2002. – 312 p.

7. Fursenko A. O. realizacii prioritetnyh nacional'nyh proektov v sfere obrazovani: [dokl. Na zasedanii Kollegii M-va obrazovaniya I nauki RF] / A. Fursenko // Alma mater: vestnik vysshei shkoly. – 2006. – №1. – P. 21–24.

8. Vakarchuk I. O. Priorytetni pytannya derjavnoi polityky: [tezy vustupu ministra osvity I nauky Ukrainy I. O. Vakarchuka na zasidanni Kabinetu Ministriv Ukrainy 23 kvitnya 2088 r.] / I. O. Vakarchuk // Osvita. – 2008. – 23–30 kvitnya (№ 17). – P. 2.

9. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, 16(2), 321.

Larysa Gren'

**PhD in Pedagogy, Associate Professor
of the Department of Pedagogy
and Psychology of Social Systems management,
National Technical University "Kharkiv Polytechnic Institute"
(NTU "KhPI"); Kharkiv, Ukraine
ORCID: 0000-0003-4466-6018**

**THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN QUALITY IMPROVEMENT
OF SPECIALISTS' VOCATIONAL TRAINING
(DOI: 10.5281/zenodo.3629137)**

Vocation-and-technical training is considered in the article as one of the main directions that enhances development of industry branches of the present regional complex of Ukraine; the results of a test research concerning the estimation of the vocation-and-technical training system's efficiency are given; it is proved that the vocation-and-technical training system's regulating depends on the state regulatory institutions of the municipal, regional, and all-state central power bodies that in their unity form a certain mechanism of state regulation of the vocation-and-technical training system's development.

Keywords: *state management, state management mechanism, vocation-and-technical training, qualified workers.*

Ensuring of education quality in Ukraine is the key direction in the reforming of education sphere. Scientific researches by V. Zaichenko, S. Dombrovska, V. Moroz, S. Moroz, V. Streltsov, V. Shvedun, and other national scientists attests to their attention to this important issue. Today, the vocation-and-technical training sphere is related to one of the main directions that contribute to development of industry branches of the present-day

regional complex, and it is also a primary condition of forming civilized forms of activity and strengthening the foundations of legal democratic relationships.

One of the main tasks of state policies in the sphere of vocation-and-technical training development is ensuring a harmonious interaction between science, education, and production. The search for balances between the administrative and economic approaches to the management of various stages of the “education – production” chain is currently the key issue of the vocation-and-technical training development. A pre-condition for Ukraine’s vocation-and-technical training development is the quality of future qualified workers’ training.

The test research undertaken by us in different regions of Ukraine: Lugansk, Poltava, Volyn, Kharkiv oblasts (areas) concerning the estimation of efficiency of the vocation-and-technical training system’s operation and that of students’ expert evaluation of their future professional activity, attest to the fact that the quality of future qualified workers’ training influences significantly their further employment, determining their professional career for life.

In the research to be analyzed, students of vocational training establishments and students of higher education establishments of the Ist and IInd accreditation level took part, their number amounting to 704. The answers to the question, which of the proposed factors influences the quality of future specialists’ training, the responses of vocational training establishments’ students were distributed in the following way:

- pedagogic skills of teachers and vocational training instructors is the leading item in respondents from Kharkiv oblast (34.4%), it takes nearly equal positions in responses from Lugansk (29.8%) and Volyn (29.3%) oblasts, being last, though high enough, in respondents from Poltava oblast (22.7%);

- materiel-and-technical support of the training process (laboratories equipment, modern appliances at production shops, availability of practice workplaces in industry, etc.) makes a more decisive impact on vocational training quality in the opinion of the respondents from Lugansk oblast

(26.8%), take nearly the same positions in Volyn (20.9%) and Poltava (19.3%) oblasts respondents, closing the list in Kharkiv oblast respondents (13.8%);

- the correspondence of the training programs content and teaching methods to current challenges and labor market's demand is the most significant factor for the respondents from Lugansk oblast (29.7%), being the second for Kharkiv oblast respondents (21.1%), and the third for the respondents from Volyn (16.4%) and Poltava (16.9%) oblasts.

- the interaction between the vocation-and-technical training institutions (VTTI) with enterprises, organizations, and agencies that are potential employers of VTTI graduates; the possession by a VTTI of a powerful practice base, etc. This factor is of importance for the respondents from Poltava oblast (20.6%), the Volyn oblast respondents placed it second (18.0%), and it takes nearly the same position in the answers of Lugansk (10.2%) and Kharkiv oblasts (12.7%) respondents;

- the education activity level at your VTTI or at that you are acquainted with (a possibility of apprenticeship abroad; a VTTI's participation in international projects, etc.) turned out to be the most significant factor for the respondents from Poltava oblast (20.5%), being second for the Volyn oblast respondents (16.7%), the last but one for the respondents from Kharkiv oblast (15.5%), and closing the list for the Lugansk oblast respondents (3.5%).

The factors influencing the quality of future professional activity training by oblasts are presented in summarizing Table 1.

Table 1.

Factors influencing the quality of future professional activity training by oblasts (areas)

The factors influencing the quality of future professional activity training	Oblast			
	Volyn	Lugansk	Poltava	Kharkiv
Pedagogic skills of teachers and vocational	29,3%	29,8%	22,7%	34,4%

training instructors				
Materiel-and-technical support of the training process	20,9%	26,8%	19,3%	13,8%
Correspondence of the training programs content and teaching methods to current challenges and labor market's demand	16,4%	29,7%	16,9%	21,1%
Interaction between the vocation-and-technical training institutions (VTTI) with enterprises, organizations, and agencies that are potential employers of VTTI graduates	18,0%	10,2%	20,6%	12,7%
Education activity level at a VTTI	16,7%	3,5%	20,5%	15,5%

So, among the factors influencing the quality of future professional activity training, pedagogic skills of teachers and vocational training instructors is of priority for respondents from all oblasts.

The respondents from Volyn, Lugansk, Poltava, and Kharkiv oblasts were offered to make a division of the responsibility for vocation-and-technical training quality among the subjects of education, the results of which are presented in the summarizing Table 2.

Table 2.

Responsibility division among the subjects of education for vocation-and-technical training quality

Oblasts	Responsible subjects (parties)				
	Trainee	VTTI	Employers	Local authority bodies	State power bodies
Volyn	34,0%	25,7%	19,8%	9,8%	10,7%
Lugansk	20%	55,9%	3,5%	3,5%	17,1%
Poltava	36,9%	18,5%	15,7%	11,5%	17,4%
Kharkiv	43,1%	13,1%	15,9%	8,7%	19,2%

The larger percentage of the responsibility share for the vocation-and-technical training quality is laid on trainees by the respondents from Kharkiv oblast (43.1%), at about the same level this item is in the opinion of the Poltava (36.9%) and the Volyn (34.0%) oblasts respondents, being the lowest one in the estimation by the Lugansk oblast respondents (20.0%). Nevertheless, the item concerning the VTTI's responsibility for vocation-and-technical training quality ranked the highest among the respondents from Lugansk oblast (55.9%). The lowest percentage of the item concerning the VTTI's responsibility for vocation-and-technical training quality was expressed by the Kharkiv oblast respondents (13.1%). This item ranks second in the Volyn oblast respondents (25.7%), and the last but one in the Poltava oblast respondents (18.5%). As to employers as subjects of responsibility for vocational training quality, the positions were distributed in the following way: the leading position is held by Volyn oblast respondents (19.8%), the second position is shared by Poltava (15.7%) and Kharkiv (15.9%) oblasts respondents, followed by Lugansk oblast respondents (3.5%).

The respondents from Volyn, Lugansk, Poltava, and Kharkiv oblasts were offered to choose from the list of education process subjects (participants) the initiators of reforms concerning raising quality of vocation-and technical training. The respondents' answers were distributed in the following manner: 50% of future qualified workers in Kharkiv oblast believe that the initiative subject of reform instigation concerning raising quality of vocation-and technical training are trainees themselves, while 70.5% of future qualified workers vest VTTIs in this mission, and representatives of Volyn (30.6%) and Poltava (27.7%) areas divided evenly the initiating subjects of reforms instigation between trainees and state power bodies. Notably, none of future qualified workers from Lugansk area participating in the poll consider employers (0.0%) and local authority bodies (0.0%) as initiative subjects of reforms instigation to raise quality of vocation-and-technical training.

The results of this section of the poll are presented in summarizing Table 3.

Table 3.

The principal initiating subjects in reforms instigation to raise quality of vocation-and-technical training

Oblasts	Responsible subjects (participants)				
	Trainees	VTTI	Employers	Local authority bodies	State power bodies
Volyn	30,6%	25,2%	10,8%	2,8%	30,6%
Lugansk	6,0%	70,5%	0,0%	0,0%	23,5%
Poltava	27,7%	22,2%	13,8%	8,6%	27,7%
Kharkiv	50,0%	16,6%	11,3%	5,5%	16,6%

The choice of future profession is quite a complicated process, which requires making the optimum decision, in other words, the behavior of vocation-and-technical training services consumers can be extrapolated. First of all, there should be conscious realizing of the existing of the need in obtaining a vocation-and-technical training to perform a specific kind of activity. At the same time, one needs information on different possibilities of obtaining vocation-and-technical training, their estimation, and selecting the best (or alternative) option considering expected benefits. Following the enrolment to a vocation-and-technical training institution, there begins the stage of training and estimating the training's quality, as well as satisfaction from a creative process.

To the question, "By which of the characteristics given below do you choose the precise VTTI to obtain a profession?" we got from the respondents the answers the essence of which is presented in the summarizing Table 4. Thus, the demand in the labor market is the characteristic that is of utmost priority among the respondents from Kharkiv and Poltava oblasts (20.2% and 20.0% correspondently). In respondents from Volyn oblast, this characteristic is 18.6%; as to obtaining a competitive

profession, this characteristic got most of respondents' preferences in Kharkiv oblast (16.9%), and the least preferences among those from Poltava oblast (13.3%). The indicator of the competitiveness in chosen profession is the highest among the respondents from Lugansk oblast (12.0%), and the lowest among those from Volyn oblast (5.8%). The indicators of the demand for specialists in separate professions and that of training in traditional professions are the highest among the Lugansk oblast respondents (12.4% and 12.9% correspondently). A possibility of participation in international projects is considered by 9.7% of the Kharkiv oblast respondents, which is the highest indicator compared with the answers of the respondents from other oblasts. At the same time, the indicator of a possibility to practise abroad is nearly the same for representatives of all oblasts.

Table 4.

Characteristics by which future qualified workers choose a precise VTTI to obtain a profession

Characteristics for a VTTI selection	Oblast			
	Volyn	Lugansk	Poltava	Kharkiv
1. Obtaining a competitive profession	15,0%	14,0%	13,3%	16,9%
2. Proximity to the place of permanent residence	6,9%	12,9%	4,8%	10,2%
3. Demand (for the profession) in the labor market	18,6%	12,9%	20,0%	20,2%
4. Competitiveness in the chosen profession	5,8%	12,0%	6,4%	9,4%
5. Advice of relatives and friends	15,0%	7,4%	16,7%	8,7%
6. The VTTI's reputation in your environment	16,2%	9,9%	12,5%	6,6%
7. Training in traditional professions	4,7%	12,9%	7,8%	1,6%
8. Demand for specialists in separate kinds of professions	6,2%	12,4%	9,7%	11,5%

9. A possibility of participating in international projects	5,9%	4,5%	3,7%	9,7%
10. A possibility of practicing abroad	5,7%	5,1%	5,1%	5,2%

Consequently, the final stages in making a decision by an education services consumer is the estimation of work perspectives in the chosen profession, that is a real possibility of working in a chosen profession on completion of training, as well as the professional activity stage, that is the process of utilizing of the obtained knowledge and skills in practice.

When working out the goals of vocation-and-technical training institutions' development, it is necessary to take into account the inner values of each establishment regardless of its organization-and-legal form and the form of ownership. To such values pertain: materiel base; the employer's collective's intellectual potential; science-and-technical base; teaching-and-methodology environment; teaching technologies; social, cultural, and education environment.

Competitive advantages of a vocation-and-technical education institution are determined by the factors of vocation-and-technical education production, which include the availability of qualified teaching personnel, materiel-and-technical base along with the necessary infrastructure for practical skills consolidation; the character and dynamics of demand for certain kinds of professions; the availability of the development strategy that is based on competitiveness and improvement of the services' quality.

Nowadays, the vocation-and-technical training system's regulating depends on state regulatory institutions, municipal, regional, and all-state governing bodies that form a certain mechanism for state regulation of the vocation-and-technical training system's development, the state of which is determined by the totality of the following factors:

- changes in administrative-territorial and socio-political structure of the

country's economy;

- specific content of the goals and tasks of the vocation-and-technical training system's development (socially oriented);

- organization-and-legal forms of conducting business that are adopted in the economy (of a region or a branch);

- the content of goals and tasks of a specific region's development, where vocation-and-technical training institutions operate;

- social factors of a region's economic growth;

- specifics of forming the regional and all-national market of education services and labor market.

Apart from this, the greatest impact on the vocation-and-technical training system's development and the quality of future skilled workers' professional training is made by factors that are of socio-economic character, the state of which, in their turn, is influenced by state power bodies of the country and a region.

REFERENCES:

1. Zaichenko, V., Lapteva A. (2011). Current state and directions of the vocation-and-technical training system's improvement in Ukraine. Researches of the Kirovograd National technical university. Economy sciences. #20 (1). Pp. 35 – 41.

2. Gren' L., Karlyuk S. (2019). The role of vocational education in the context of ensuring the national security of Ukraine. East journal of security studies, #4, P. 127-137.URIT

3. Moroz, S., Gren' L., Moroz V. (2019). Conceptualization of the "state management mechanisms" category through the prism of analyzing the content of the phenomenon of "mechanism" in economic, juridical, and technical sciences. The "Public Management" science review of the State Management Academy of the Republic of Armenia. #1. Pp. 10–19.

Oleksandr Husarov

**PhD in Technical Sciences, Associate Professor,
Head of the Scientific Department of Management Problems
in the Field of Civil Protection
of the Educational-scientific-production Center of the
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
ORCID ID: 0000-0001-5666-9350**

Kyrylo Husarov

**Senior Researcher of the Scientific Department
of State Security Problems
of the Educational-scientific-production Center of the
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
ORCID ID: 0000-0001-7509-8063**

**AN APPROACH TO FORECASTING THE VALUES OF PERFORMANCE
INDICATORS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM
(DOI: 10.5281/zenodo.3629127)**

The article gives the development of theoretical and methodological foundations and practical recommendations for constructing a comprehensive method for predicting the values of performance indicators in the system of state and regional government.

Keywords: forecasting, public administration, decision making, adaptability, simulation, expert.

Each type of social activity is accompanied by management. Moreover, the latter is an integral component of each type of activity and at the same time a special type of activity with a certain set of functions. Management functions are inherent in the management of all types of social activities. They

directly follow from the subject-object mapping of public administration processes. There are various lists of managerial functions, but in modern studies, according to the results of work, they refer to four main functions: planning, organization, motivation, control and two connecting processes: communication and decision making.

A very important property of any management is its focus. The essence of managerial activity is the achievement of goals, and the content - actions to achieve them. According to the formulation of P. Drucker, management is a special kind of activity that turns an unorganized crowd into an effective, focused and productive group. To paraphrase another of the most famous representatives of management science A. Fayol, we can say that to manage the state is to lead it to goals with the maximum possible use of all available resources. We also confirm this idea in the works of other famous scientists, for example, in, where it is indicated that the goals of any organization include the transformation of resources to achieve results,

On the way to achieving goals, many difficulties arise, to a certain extent they can be eliminated by an effective choice of management decision-making methods.

It is determined that the socio-economic situation in Ukraine is characterized by a rather high degree of complexity of relations, the uncertainty of information about the characteristics of economic objects, and the dynamics of processes taking place. The scale of socio-economic interaction is spreading, economic, social, informational, technical, organizational ties are becoming more complex and ramified, the pace of socio-political processes is rapidly accelerating. All of the above factors make high demands on the quality of managerial decisions, the speed of their adoption and implementation using a fairly wide range of scientific methods: from the dominance method and lexicographic ordering to mathematical programming methods and value theory methods in decision making under deterministic conditions, from methods discretization of uncertainty and

stochastic dominance - to the method of analysis of hierarchies and decomponization methods of the theory of expected utility when making decisions under conditions of risk and uncertainty.

The decision-making mechanism is based on intuition, judgment and rationality. So, the subject of management (for example, local bodies of state executive power), is guided by intuition, becomes a hostage to chance, and from the point of view of statistics, his chances of making the right choice are not high enough. Judgment-based decisions are based on knowledge and meaningful experience. Using and relying on common sense, adjusted for the current situation, one selects the option that brought the greatest success in a similar situation in the old days. Decisions based on methods of analysis, justification and optimization are made for strategic and tactical management and are rational.

It should be noted that the vast majority of situations require new management decisions, eliminating the use of the analog approach.

Considering the features of modern economic relations in Ukraine, as well as the specifics of the work of local bodies of state executive power, it can be considered that it is not enough to use only the intuition and experience of the leader to make optimal managerial decisions. In Ukraine, the practice of using an intuitive approach to decision making based solely on the subjective judgments of the leader is quite common. Unlike others, this approach does not provide for a strict sequence of actions, depriving the process of preparing decisions from formal procedures. The main objective of the scientific school of improving managerial decisions at the present stage is to minimize the impact of an intuitive approach on this process. However, the solution of such a problem does not remove from the agenda the problem of the human factor in decision making. Therefore, it is necessary to develop such a management decision-making scheme that provides a balanced distribution of reactive response, analogues of accumulated experience,

scientific methods and models, intuition and mastery of a manager in managerial activities.

An analysis of the work on the theory of decision-making concerning various aspects of the socio-economic development of the state shows that without a systematic approach it is impossible to ensure the objectivity of the study, and, consequently, the theoretical solution and definition of tasks. It should be noted that a solid research base has been formed on this issue. Scientists such as V. Bakumenko, S. Bir, A. Degtyar, M. Meskon, G. Simon, R. Fathutdinov and others made a particularly significant contribution to decision theory.

The theory of decision making is based on the use of various methods and models of decision making, including the forecasting method.

Prediction refers to scientifically based prediction of the probabilistic paths of the development of phenomena and products for a more or less distant future. Prediction problems in management are very popular because they can be used, for example, to predict future values of various kinds of indicators.

Forecasting is based on storing the general tendency of the development of phenomena over time, therefore, in practice, the forecasting process is reduced to selecting, based on data from past periods, the analytical dependences of the parameter under study on factors influencing and extrapolating these dependencies for the future. The indicator forecast is obtained by substituting the required factor value into the obtained regression equation. Thus, the predicted value is a point estimate of the average value of the indicator at these levels of factors.

The simplest of forecasting methods is the extrapolation of the trend of the time series calculated over the past period. A trend expresses a trend in dynamics observed using linear or non-linear time functions obtained by the least squares method or otherwise.

One of the most common forecasting tools is the construction of trend lines using MS Excel based on a scatter chart based on actual data of past periods. These or other qualitative development properties express various equations of trends. MS Excel offers various types of approximating dependencies: linear, logarithmic, polynomial, power, exponential, linear filtering. However, an attempt to implement the proposed models leads to significantly different numerical results, which, moreover, often have different directions of development. This leads us to the task of assessing the possibility of using one or another forecasting model.

This approach is certainly quite effective, but in our case there are several additional problems that can reduce this efficiency.

These problems include:

Firstly, this is a constantly high variability of both the values and the composition of influential environmental factors, which leads to frequent changes in the trends of indicator values.

Secondly, as a consequence of the previous problem, the impossibility of choosing a single standard type of approximating dependence is, first of all, the simplest, but very often very effective linear dependence.

Thirdly, the very high complexity and cost of choosing your type of approximating dependence for each indicator and for each region.

Thus, the method of complex solution of these problems should be based on the properties of adaptability to environmental changes and unification of the choice of the type of approximating dependence, as simple as possible.

As such a method, it is proposed to use the linear type of approximating dependence with the “forgetting” of earlier data.

If there is standard use of the least squares method (including using MS Excel) when choosing the linear type of approximating dependence, the earlier data will be multiplied by “forgetting” coefficients, the smaller the value, the earlier the data.

For example, when forecasting for the fifth year using data for four years, the “forgetting” coefficients may be 0.1; 0.2; 0.3; 0.4 for the first, second, third and fourth years, respectively.

Thus, the largest contributions to the criterion ratio are made by the recent periods, and the earliest are subsequently nullified.

We have that in the construction of the next approximating dependence linear is used, but at the expense of coefficients of "forgetting" it will be already different than in the previous period. As a consequence, we have a piecewise linear function on the global segment of time.

By definition, a piecewise linear function is a nonlinear function which, when presented geometrically, consists of transitional linear segments. An arbitrary function at a closed interval can be approximated with a precision by a piecewise linear function, which increases the quality of the approximation.

Thus, the proposed method is adaptive in terms of "forgetting" outdated data, unified in terms of choosing a single standard simple type of approximate dependence - linear, which in the above approach also improves the accuracy of the approximation and the forecast itself.

The introduction of weighting coefficients of "forgetting" allows, if necessary, to construct a simulation procedure to reproduce the possible variants of the forecast, changing the speed of "forgetting" of data in one way or another.

It is proposed to determine the basic composition of the “forgetting” coefficients based on the Delphi method.

This method is based on conducting and processing the results of a simple expert survey, while allowing to decompose a complex problem into several subtasks, which gives the opportunity to maximally agree the opinions of experts and to obtain a sound decision.

Note that the use of this method in the US has been quite successful in predicting "public policy in the field of scientific and technological progress."

In order to obtain expert assessments, it is necessary to create at the state level (region, industry, etc.) a group of experts, including leading scientists, government officials, analysts, etc., clarification and, perhaps, updating of the directions of scientific and technological progress. In this case, the group of experts should function as far as possible anonymously and, if necessary, within it should be rotated at the level of 10-15%.

This will allow, on the one hand, to increase the objectivity of the decisions taken, on the other - to ensure the effective continuity of such decisions and adaptation of the group of experts to the possible changes of the external environment by involving specialists in new knowledge for the group of knowledge.

Each expert is invited to form a set of values of "forgetting" coefficients that are optimal according to the expert.

The variant of this set is obtained as a result of the standard procedure of the Delphi method.

The algorithm for our case is given below.

Algorithm 1.

Step 1. Issue tasks to experts.

Step 2. Generate the required datasets.

Step 3. Checking the completion of the data generation process. If the process is complete, then go to step 4, otherwise - to step 5.

Step 4. Checking the availability of experts is drastically different from the group's opinion. If there are such experts, then go to step 5, otherwise - end.

Step 5. Formation of the list of experts for possible rotation.

Step 6. Transfer to each expert a summary opinion of their colleagues.

Step 7. Adjustment of individual opinions of experts.

In Step 1, experts are assigned tasks to form a set of values for the "forgetting" coefficients. In step 2, the initial formation of the composition of this set. In step 5, a list of experts is formed, whose opinion is not consistently

in line with the opinion of the majority of the group, and who will be the main contenders for expulsion from this group. In step 6, each of the experts receives a summary result of their colleagues' proposals, and in step 7, adjusts their own position to reflect this view. Upon receipt of the final survey results, some values may be fixed by one group of experts and not be allocated to others, but in the general case, to summarize the results of the survey, a general set of values is formed as an arithmetic mean.

Thus, we obtain the final set of values of the coefficients of "forgetting".

In the approach proposed in the article we have a comprehensive use of standard decision-making methods: forecasting, Delphi method, simulation modeling.

And it is very important to have the proposed prediction mechanism with adaptive qualities.

REFERENCES

1. V.D. Bakumenko (2000). Formation of state-administrative decisions: problems of the theory, methodology, practice [*Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: problemy teorii, metodolohii, praktyky*]. Kyiv. Print. 328 p.
2. A.O. Diegtyar (2002). A systematic approach to public administration decision-making [*Systemnyi pidkhid do pryiniattia derzhavno-upravlinskykh rishen*]. Kharkiv. Print. p. 192-196.
3. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, 16(2), 321.
4. Husarov, O., & Husarov, K. (2019). The strategy of personnel development of organizations in the context of the national security of Ukraine. *EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES*, 5(2), 48-60.

5. Husarov, O., Antyptseva, O., Husarov, K., & Yurieva, O. (2019). Economic development of industrial enterprises: motivation-oriented management methods. In SHS Web of Conferences (Vol. 67, p. 06021). EDP Sciences.

Maistro Serhii

**Professor, Doctor of Sciences in Public Administration,
Head of the Department of Public Administration
in the civil defence sphere,
Educational-scientific-production center,
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv**

Ryeznicov Valeriy

**Associate professor, PhD in Economic Sciences,
doctoral student of educational-scientific-production center of the
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv**

**FEATURES OF FORMATION AND REALIZATION OF THE STATE
ENERGY POLICY IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION
OF UKRAINE**

(DOI: 10.5281/zenodo.3666405)

The features of formation and implementation of the state energy policy in the conditions of European integration of Ukraine are characterized. The degree of effectiveness of the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union in the energy sphere has been determined. The problematic aspects of the formation and implementation of the state energy policy under the conditions of European integration of Ukraine are highlighted. Further steps to the formation and implementation of the state energy policy in the conditions of European integration of Ukraine are determined.

Keywords: state energy policy, European integration of Ukraine, EU-Ukraine Association Agreement.

At the highest level of political dialogue, at the Ukraine-EU Summit and at the Association Council in 2018, four priority areas of cooperation were identified and detailed to strengthen Ukraine's political association and economic integration in the following areas: the digital market; customs policy; in the area of justice, freedom and security; as well as in energy [5].

Therefore, the energy sphere is the subject of the Agreement on Association of Ukraine with the EU and an important direction of its further implementation, which requires the formation and implementation of the relevant state energy policy in the conditions of European integration.

Scientists such as Vaschuk O., Kalnysh Y., Us I., Shulga D. and others have devoted their consideration to the peculiarities of formation and effectiveness of the implementation of the state energy policy in the conditions of European integration of Ukraine [3; 7; 8].

However, many questions regarding the definition of further steps in the formulation and implementation of the state energy policy in the context of Ukraine's European integration remain poorly understood.

The 2019 European Union Association Implementation Report published by the European Union states that the approach to the implementation of the Association Agreement is as pragmatic and realistic as possible and aimed at joining the EU market (including the energy market) under the same conditions as for the countries - EU member states [4].

This positive conclusion of the said Report is confirmed by the corresponding credit support of the Ukrainian reforms by the EU.

Thus, in 2018, Ukraine received from the EU credit resources for a total amount of € 1.2 billion in the relevant areas, including the implementation of energy saving and energy efficiency measures. The Energy Efficiency Fund, established with the financial support of the EU in the amount of EUR 104 million, was also launched in Ukraine [2; 4].

It should be noted that the EU-Ukraine Association Agreement provides for monitoring and evaluation of its implementation both jointly and

individually by each Party and provides an overview of the most important activities and results of the Association Agreement planned and implemented in the respective year, as well as other important events related to the implementation of European integration policy.

The purpose of the Report is to inform citizens of Ukraine, representatives of non-governmental organizations, as well as the international community, in particular the EU institutions and its Member States, about Ukraine's progress in achieving the goals of political association and economic integration with the EU in order to broadly discuss and analyze the activities of public authorities.

As a result of 2018, Ukraine has succeeded in achieving some changes in many areas, including the issues of reforming the state's energy sector.

Thus, taking into account the objectives of the Association Agreement with Ukraine and the EU, energy efficiency and energy saving should become an integral part of further economic development of Ukraine, for example, almost 70% of buildings in Ukraine were built in 1946-1990 and have extremely low energy efficiency characteristics [2].

As a result, in 2018, a number of regulations were adopted implementing the Law of Ukraine "On Commercial Accounting for Thermal Energy and Water Supply" (on the implementation of certain provisions of Directive 2012/27 / EC) and the Law of Ukraine "On Energy Performance of Buildings". Pursuant to Article 9 of the Law of Ukraine "On the Energy Efficiency of Buildings" and in accordance with Article 17 of Directive 2010/31 / EC, the CMU adopted a resolution "On Approval of the Procedure for the Professional Certification of Persons Intending to Perform Energy Efficiency Certification and Inspection of Engineering Systems", which will enable specialists to be involved in such activities.

In order to implement the provisions of Directive 2010/31 / EC, the CMU has also adopted a decree approving the list of industrial and agricultural buildings, energy facilities, transport, communications and defense, storage

facilities that do not have minimum energy requirements efficiency of buildings and which are not subject to certification of energy efficiency of buildings "[2].

The Capacity of the Energy Efficiency Fund has been significantly strengthened. The Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2018" allocated UAH 400 million to finance the program of "warm credits". The Government approved the draft Agreement on Financing of the measure "Program of Support of Energy Efficiency in Ukraine - EE4U". The total budget of the project is € 268 million, of which the EU contribution is € 50,00 million, Germany - € 15 million and Ukraine - € 203 million. In December 2018, the Government approved a draft European Union Technical Assistance Agreement to the amount of EUR 54 million to finance the EE4U-II energy efficiency support program [2].

Ukraine also introduces an important European eco-design tool that defines the requirements for energy efficiency and environmental friendliness of various energy products. In October 2018, the CMU approved the Technical Regulation on the establishment of a system for defining the requirements for ecodesign of energy products. The adopted normative act is a framework one and it is envisaged to adopt about 30 special technical regulations for individual types of products.

In 2018, a principled agreement was reached between the EU and Ukraine to update Annex XXVII to the Association Agreement, which contains a list of binding EU acts in the field of energy in order to integrate Ukraine's energy market into the EU energy market in the gas and electricity sectors.

Thus, the Plan of Measures for the Implementation of the 1st Stage of the Energy Strategy of Ukraine (until 2020) was adopted and a new model of the electricity market was created (the Law of Ukraine "On the Electricity Market" and the Plan for the preparation of draft acts necessary for its implementation).

In order to move to the new model, the State Inspectorate of Energy Supervision of Ukraine was created as the central executive body, which performs state supervision (control) in the field of electricity and heat supply [2].

In order to implement the Agreement on the Conditions for the Future Unification of the Energy Systems of Ukraine and Moldova, a Plan of Measures for the synchronization of the unified energy system of Ukraine with the unification of the energy systems of the Member States of the European Union has been developed.

For the purpose of demarcation in the electric power sector of Ukraine, the corporatization of state-owned companies of SE "NEC "Ukrenergo" and NNEGC "Energoatom" was carried out. A number of legal acts were adopted to amend the Rules on Security of Natural Gas Supply and the National Crisis Action Plan, and annual training on the implementation of the National Crisis Action Plan was conducted.

It should be noted that the European Union Implementation Report published in 2019 by the Association of Ukraine states that the approach to the implementation of the Association Agreement on Energy also requires the delimitation of Naftogaz, which should be completed by the end of 2019, and the implementation of electricity reform. remains complex in today's oligopolistic market structure [4].

Meanwhile, Ukrainian legislation is already much closer to the EU's natural gas market acquis. Thus, in the first half of 2019, there was a transition from monthly to daily market balancing, as in EU countries. In the fall of 2019, all necessary decisions were taken to unbundle the gas transmission system operator, which had already become a legal fact from January 1, 2020. Changes in the methodology of tariffs for gas transportation services were made, in accordance with the acquis. It is still an unresolved task to liberalize the supply to domestic consumers. Also, in connection with the decision of the Constitutional Court, in mid-2019, the problem of

regulating the independent status of the regulator was added, requiring amendments to the Constitution [8].

Annex XXVII to the Association Agreement was also updated in the first half of 2019, which updated the content of Ukraine's "homework" and introduced a mechanism for monitoring its implementation. The tripartite negotiations between the EU, Ukraine and Russia on the terms of Russian gas transportation to the EU since the beginning of 2020 have resulted in the conclusion at the end of 2019 an agreement on the interaction of gas and gas transmission network operators from Ukraine and Russia with the intermediation of the EU and on gas transportation from Russia to the EU based on EU rules.

That is, together with the agreements already concluded on the interaction of gas transmission system operators of Ukraine and neighboring EU member states, as well as the separation of the independent gas transmission system operator of Ukraine, this de facto means integration of Ukraine into the EU gas market [8].

One of the main tasks of Ukraine's further implementation of the Association Agreement with the EU in the field of energy is the accession of the country's united energy system (UES) to continental Europe (ENTSO-E).

The Synchronization Plan (UES) of Ukraine with the European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E) envisages measures to ensure the TPP's readiness to work at ENTSO-E, the organization of communication channels for the technological management of the Ukrainian UES, the construction of overhead lines and substations, certification of the Transmission System Operator (Ukrenergo), involvement of international technical assistance, transition to isolated work with the power systems of non-ENTSO-E countries [1].

The deadline for Ukraine to implement measures to connect the country's UES to the continental European grid is scheduled for July 2022 and envisages the fulfillment of three main components: a catalog of

requirements (the unconditional implementation of which is necessary for deciding on the unification of grid systems); the list of additional studies required; Accession roadmap [6].

However, not all results of the formation and implementation of the state energy policy under the conditions of European integration of Ukraine are positive. The lack of institutional capacity of the ministries impedes the fulfillment of the tasks of the Agreement on time and in full, and the existence of considerable resistance of certain interest groups diminishes the effectiveness of the passage of European integration bills on the energy sphere in the Parliament of Ukraine.

As a result, overall in 2018, the current progress in fulfilling Ukraine's European integration commitments in terms of energy efficiency and housing and communal services accounted for only 39%, and the current progress in fulfilling Ukraine's European integration commitments was 59% of what was planned [2].

The stated lag of the energy sector from the implementation schedule of the Association Agreement with the EU in 2018 is based on various factors: the unrealistic nature of some of the terms laid down in the Association Agreement; obsolescence of certain obligations that require constant adjustment; institutional weakness in ensuring the implementation of the Agreement; making legislative decisions contrary to the Agreement; lack of motivation for passing laws due to lack of guarantees regarding Ukraine's future EU membership [3; 7].

Therefore, in order to continue the dialogue with the EU, Ukraine should continue to actively prepare roadmap projects on the integration of Ukraine into the EU energy market and continue work on updating, where necessary, annexes to the Association Agreement in order to facilitate the implementation process consistent with the development of EU law.

Therefore, the formation and implementation of state energy policy in the context of Ukraine's European integration should contribute to: increasing

the level of energy security as an important component of national security; the implementation of modernization energy-efficient and energy-saving reforms in all sectors of the economy and public life; the implementation of European standards for the functioning of the energy sector; solving existing environmental problems and preserving the environment through the decarbonisation of energy and the development of renewable energy sources.

REFERENCES

1. Yevrokomissiya odobrila sinkhronizatsiyu energosistemy Ukrainy i YES. [Yelektronniy resurs]. – Rezhim dostupu do stor. : <https://interfax.com.ua/news/political/574253.html>.

2. Zvit pro vykonannya Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu ta Yevropeys'kym Soyuzom u 2018 r. – K., 2019. – 44 s.

3. Kal'nysh Y.H. Systemni faktory vplyvu na formuvannya ta realizatsiyu derzhavnoyi yevrointehratsiynoyi polityky Ukrayiny v umovakh hlobalizatsiyi / Y.H. Kal'nysh // Modeli i mekhanizmy rehulyuvannya yevrorehional'noho spivrobotnytstva Ukrayiny: monohrafiya / Za zah. red. I.V. Art'omova, O.M. Vashchuk, O.M. Rudenko. – Uzhhorod: MPP «Hrazhda», 2013. – С. 296-326.

4. Predstavnytstvo Ukrayiny pry YES vitaye opublikovanyy Yevropeys'kym Soyuzom Zvit pro vykonannya Ukrayinoyu asotsiatsiyi u 2019 rotsi. [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu do stor. : <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/news/76605-predstavnictvo-ukrajini-pri-jes-vitaje-opublikovanij-jevropejskim-sojuzom-zvit-pro-vikonannya-ukrajinoju-asociaciji-u-2019-roci>.

5. Spil'na zayava za pidsumkamy 5-yi zustrichi Rady asotsiatsiyi mizh YES ta Ukrayinoyu. [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu do stor. : https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/55626/node/55626_uk.

6. Ukrenergo otsenivayet stoimost' sinkhronizatsii OES Ukrainy s ENTSO-E v 357 mln yevro. [Yelektronniy resurs]. – Rezhim dostupu : <https://biz.liga.net/ekonomika/tek/novosti/ukrenergo-nazvalo-tsenu-sinhronizatsii-s-energosisistemoy-es>.

7. Us I.V. Pro rezul'taty vykonannya ekonomichnoyi chastyny uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu ta YES u 2018 rotsi ta zavdannya na 2019 rik / I.V. Us. [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu do stor. : <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/analitichni-materiali/ekonomika/pro-rezultati-vikonannya-ekonomichnoi-chastini-ugodi>.

8. Shul'ha D. Intehratsiyana dynamika vykonannya Uhody pro asotsiatsiyu: vysnovky ta rekomendatsiyi / D. Shul'ha // Intehratsiya u ramkakh asotsiatsiyi: dynamika vykonannya uhody mizh Ukrainoyu i YES. Analitychnyy zvit. – K., Lystopad – Hruden', 2019. – 73 s.

Nelli Leonenko

**Scientific Department on State Security,
Educational, Scientific and Production Center,
National University of Civil Defence of Ukraine
Chernyshevskya Str., Kharkiv, 61023, Ukraine**

Yuliia Kharlamova

**Department of Management and organization in the field of civil
protection,
Faculty of Civil Protection,
National University of Civil Defence of Ukraine
Chernyshevskya Str., Kharkiv, 61023, Ukraine**

Kyrylo Husarov

**Senior Researcher of the Scientific Department
of State Security Problems
of the Educational-scientific-production Center of the
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
ORCID ID: 0000-0001-7509-8063**

Olena Akhmedova

**Department of tourism,
Simon Kuznetz Kharkiv National University of Economics
Nauky Ave., Kharkiv, 61166, Ukraine**

**The influence of political advertising on social and economic security in
Ukraine**

(DOI: 10.5281/zenodo.3666413)

The influence of political advertising on social and economic security in Ukraine is investigated in the article. In particular, the research of general characteristics of political advertising as a key factor of social and economic security is carried out. The analysis of advertising expenses of political parties concerning the impact of political advertising expenses on the state budget is carried out and the grouping of political parties on advertising expenses is made. It is shown that political advertising has a negative influence on social and economic security as a result of massive psychological impact on citizens and overload of spending of budgetary funds. The following measures are proposed for increasing of the level of social and economic security of political advertising: adaptation of political advertising technologies to contemporary social attitudes in society; reducing of budgetary expenses on political advertising and attraction more financial resources from commercial entities; using less aggressive methods of psychological influence in political advertising.

Keywords: social and economic security, political advertising, political parties, advertising expenses, manipulation methods, psychological impact.

Introduction.

Political advertising has a significant impact on social and economic security because it determines the characteristics of people's behavior during the election campaign and, accordingly, the trajectory of society's development in the future.

The main purpose of political advertising is changing of political behavior of society or its part within political choices. Political advertising by its principles and functions is a set of specific forms and methods of non-personal representation and promotion of political forces, ideas and practices that contribute both to change of society as a whole and to achievement of individual political goals.

Political advertizing is not directed on profit receiving; therefore, it is non-commercial one, along with social and confessional advertizing. At the same time, political advertizing uses the same means, as commercial one does. They are distinguished only by the purposes. The change in consciousness and behavior of public groups concerning advertizing object is the strategic purpose of any political advertizing. Political advertizing has a considerable potential of impact on mass consciousness thanks to its variety, laconicism and emotionality as well as the commercial one.

Theoretical framework

Political advertizing is not regulated specially by the law in a broader sense and submits to the general rules defining associations' and information freedom and an order of use of these freedoms, which are set by laws (Little, 1996). Numerous laws, containing a separate regulation of questions of dissemination of information connected with political activity, operate with a set of terms: political advertizing, popularization, promotion. The lack of legislative definition of a concept of political advertizing results in ambiguity of its understanding that, in turn, generates conflict situations in legal advertizing relationship. There is also no uniform definition of a concept of political advertizing in modern scientific literature (Nelson, 1974). As a result, inadequate scientific justification generates the low level of legislative fixing of its definition. It, perhaps, is explained by extreme variety of this form of communication and complexity of its regulation at the present stage of development of society and advertising legislation of many countries (Bird & Stevens, 2003).

Political advertizing is directed on change of political behavior of society or its part in political choice conditions. It represents, by its principles and functions, a complex of specific forms and methods of impersonal representation and promotion of the political forces, ideas and practices which specify society change in general and achievement of separate political goals.

Research method

The consolidation as a form of a statistical research is scientific processing of observation data for the further description of statistical set by the generalizing indicators. The essence of statistical consolidation consists in association of units of a set in groups, classes, types.

The grouping as a basic element of statistical consolidation is a distribution of set of the mass phenomena and processes of public life between types and groups by the most characteristic signs. If the indicators are quantitative ones, such type of work is directly called statistical grouping.

The groups, focused on identification of communication between separate characteristics of the studied phenomenon, are called analytical ones.

It is possible to allocate simple and combinational grouping. The grouping, which is carried out by one characteristic, is called simple one. The grouping is called combinational one in case of combination of two and more characteristics.

It is necessary to define the number of groups and intervals of group when making groups.

The simple statistical grouping is a key research method in work. In particular, the grouping of the political parties on advertising expenses is carried out (Granger, 1990).

The size of an interval is defined as a difference between the top and lower borders of an interval. Intervals of group, depending on their size, can be equal and unequal.

In particular, the size of an equal interval is calculated as follows:

$$h = \frac{X_{\max} - X_{\min}}{n},$$

Where X_{\max}, X_{\min} – the maximum and minimum value of indicator in a set;
n – number of groups.

The grouping intervals can be closed and opened (Wilson & Keating, 1994).

The intervals, which have top and lower borders, are called closed ones. In particular, open intervals have only one border: top intervals – the first ones, lower intervals – the last ones.

Research findings

The research of general characteristics of political advertizing as a key factor of social and economic security

The object of political advertizing can be presented in the form of a tangible political product (political organization or association, political figure, political project, political action), and also in the form of intangible one (political programs, initiatives, ideas, relations, practices) intended for implementation of certain public changes. Political advertizing is subdivided between the following main groups according to types of advertizing subjects.

1. Political organization advertizing.
2. Political figure advertizing.
3. Political project advertizing.

This type of advertizing represents the interests and requirements of political forces and is, as a rule, focused not on narrow target group of consumers, but on the audiences united mainly on the social status or on all the society or its considerable part. The political advertizing audiences consist of the political process participants making any choice, supporting any project, initiative or the idea, defining for themselves their political orientation (they make the specific target advertizing group in each case).

The accurate, extremely clear definiteness of political advertising purpose and subject, and also an active, often aggressive nature of its communication influence are the specific features of political advertising. That is why political advertising is often a threat to the social and economic security. This threat is primarily related to manipulation methods used in political advertising. This influence is based, in the political choice conditions, on the aspiration to

convince people to choose only one political product from several possible ones that, as a rule, assumes a various combination of rational and irrational arguments of persuasion which need to have the bigger inspiring force, than arguments of political competitors or opponents. Various methods of influence and substantial filling of advertizing communication serve to this purpose. The use of such influence methods is defined by a concrete situation, intentions and strategy of political force for the benefit of which advertizing activity is carried out. However, quite often the methods and techniques used to achieve the goals of political advertising are unsafe to society because they have a significant impact on public behavior.

The achievement of the separate political advertizing purposes most often consists in motivation of people to carry out the certain actions having political consequences, to participate in these or those political processes, including delegation of various powers by elections. In this sense political advertizing is considered as the special form of communication directed on achievement of the power or public transformations according to the purposes, interests and requirements of these or those political forces. An impact of political advertizing is shown in change of people behavior. However the change of behavior under political advertizing influence is only the resultant act, which is caused by changes of world outlook positions, interests and sympathies in consciousness of people — what defines their behavior and decision-making in the choice conditions. Therefore political advertizing received broad practical application as one of the key components of political technologies of influence on public opinion. The system of the factors forming the political choice is a difficult, multilevel, but rather flexible environment. The political advertizing represents some kind of vector setting the necessary direction of this choice by operating with these factors separately, in a complex or using its different combinations.

The functions of political advertising in the context of influencing public opinion and behavior

The main functions of political advertizing are the following.

1. The communication function. Political advertizing represents one of the specific forms of mass communication or impersonal information exchange. It represents the corresponding communication function, establishing direct and feedback between carriers of the political power or political ideas, applicants for the political power — on the one hand, and society or its part — with another hand. The communication function of political advertizing is the prevailing one regardless of its tasks and political conditions, in which it is carried out, and of existence or lack of the real political choice.

2. The information function. Political advertizing distributes information on political forces, their offers, purposes, intentions and actions. This function promotes the conscious political choice in the conditions of the political competition as helps to compare features of political offers, giving an opportunity to advertizing consumer to make the decision on the choice being informed already. At the same time political advertizing can not only inform the public, but also at the same time can transform information to a certain image which becomes some kind of conductor of these or those rational or emotional policies in public consciousness. The features of this image are the following.

1. Simplified nature in comparison with a prototype and extreme availability to mass perception.

2. Demonstration of specificity and uniqueness.

3. Accurate definiteness and concreteness.

4. Mobility and transformation; partial, idealized compliance to a prototype.

3. The ideological function. Political advertizing promotes the distribution of any frame of points of view on reality, at which the public relations are realized and estimated from the point of view of a certain social group. Thereby it influences the consciousness and behavior of audience for the purpose of maintenance or transformation of the social relations according to interests and requirements of carriers of this ideology. The ideological

function of political advertizing has mainly focusing and convincing character in the conditions of democracy and political choice. However it can perform the function of ideological promotion with elements of rigid belief at certain stages of development of any state. This function is especially strongly shown at a certain social, political and economic conditions, which characterize the concrete historical period endured by any country in need of society mobilization for the solution of strategic tasks of the state construction, national sovereignty protection, during participation of the state in the external or internal military conflicts, the solution of other global tasks meaning population ideological consolidation.

The analysis of advertizing expenses of political parties concerning the impact of political advertising expenses on the state budget

Nowadays the main customers of political advertizing are the following.

1. Candidate — the person nominated in the order established by the law as an applicant for the position replaced by means of direct elections or for membership in public authority or local government or registered by the relevant election commission as the candidate.

2. Political party — the public association created for participation of citizens in political life of society by means of formation and expression of their political will, participation in public and political actions, in elections and referenda and also for representation of interests of citizens in public authorities and local governments.

3. Public association — the voluntary, self-governed, non-commercial formation created at the initiative of the citizens who united on the basis of community of interests for realization of the common goals specified in the charter of public association.

3. Electoral association — the political party having according to the law the right to participate in elections and also the regional office or other structural division of political party having the right to participate in elections of appropriate level according to the law. Other public association, which

charter provides participation in elections and which is created in the form of public organization or social movement and is registered according to the law at the level corresponding to the level of elections or at higher level, is also an electoral association at elections to local governments (Kovalchuk, Khaustova, Demchenko & Volkova, 2018).

4. The Initiative group on holding a referendum — the group of participants of a referendum formed in an order and for term, which are established by the law for realization of an initiative of holding a referendum.

It is worth noting that the higher is the cost of political advertising, the stronger effect it has on society, and the higher is its level of social and economic insecurity. That is why it is necessary to carry out the analysis of expenses on political advertizing. As an example the advertizing expenses of political parties of Ukraine during 2019 are analyzed.

It is necessary to note that political parties can give advertizing under the guise of charity foundation or public organization.

For example, \$7.49 million were spent on promotion in the third quarter of 2018 by the known political parties (fig. 1).

Most of all the given money was spent by the party “Homeland” – near \$3 million. A considerable part of the given sum, namely \$2.73 million, was spent on political advertizing (fig.2).

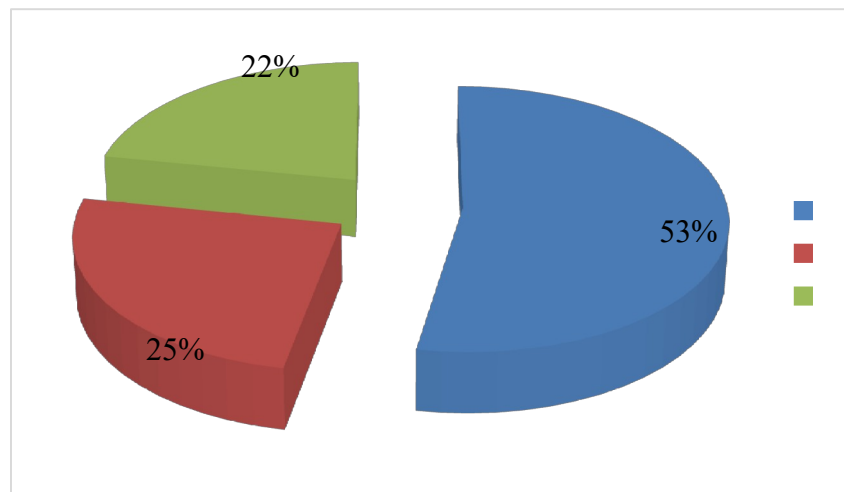


Fig. 1. The distribution of expenses on political advertising in Ukraine between political parties in the third quarter of 2018

Source: Volume of the advertising and communication market of Ukraine 2016 and forecast of volume of the market of 2017, 2018)

The political party “Self-help” is on the second place concerning expenses on promotion. The given party spent \$1.42 million on promotion in the third quarter of 2018. In particular, \$ 0.49 million were the material expenses; \$0.37 million – the popularization activity; \$0.07 million – TV advertising (fig. 3).

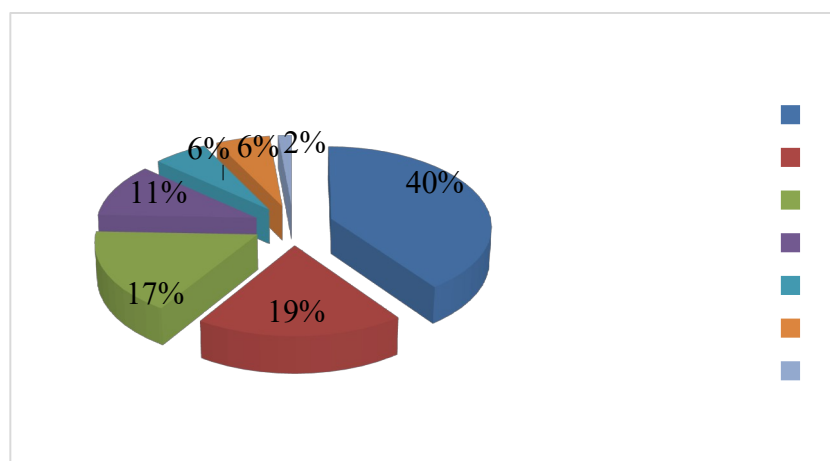


Fig. 2. The distribution of promotion expenses of the political party “Homeland” in the third quarter of 2018

Source: Volume of the advertizing and communication market of Ukraine 2016 and forecast of volume of the market of 2017, 2018)

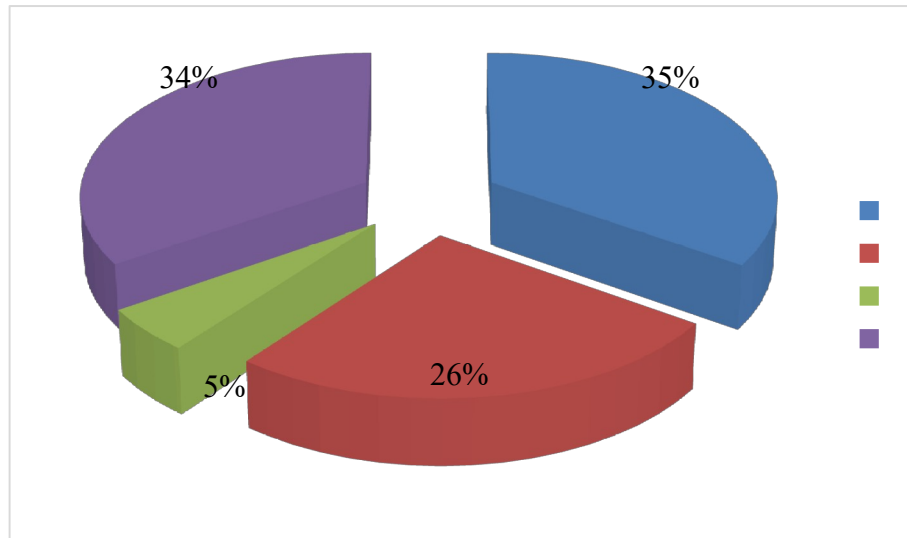


Fig. 3. The distribution of promotion expenses of the political party “Self-help” in the third quarter of 2018

Source: Volume of the advertizing and communication market of Ukraine 2016 and forecast of volume of the market of 2017, 2018)

The political party “Petro Poroshenko Bloc” transferred the most part of money to promotion on local authorities’ level – \$0.75 million (fig. 4). Generally the given party spent \$1.24 million. Despite the visual activity, at the same time the funds on outdoor advertizing placement are not reflected in the report. The political party “Public Front” spent \$0.82 million on salary, rent and taxes.

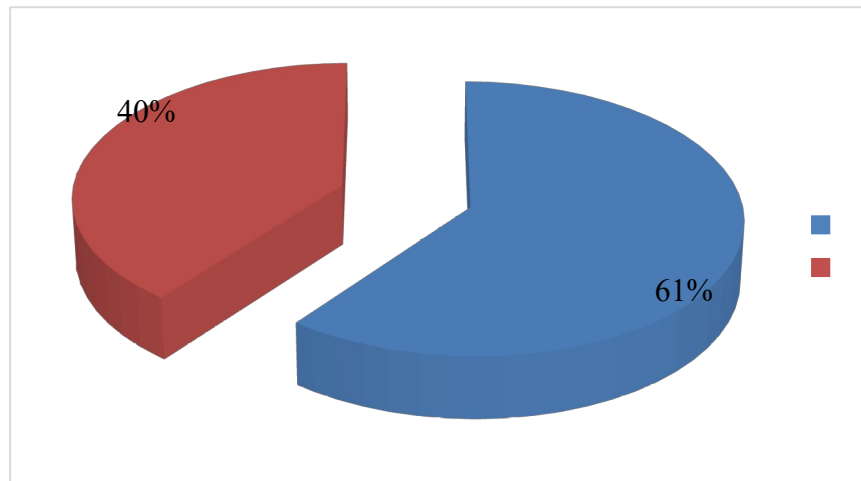


Fig. 4. The distribution of promotion expenses of the political party “Petro Poroshenko Bloc” in the third quarter of 2018

Source: Volume of the advertizing and communication market of Ukraine 2016 and forecast of volume of the market of 2017, 2018)

The Radical Party of Oleh Lyashko and the party “Opposition Bloc” spent on its promotion only \$0.45. At the same time the majority of the given sum – about \$0.19 million were spent by the Radical Party within popularization activity (fig. 5).

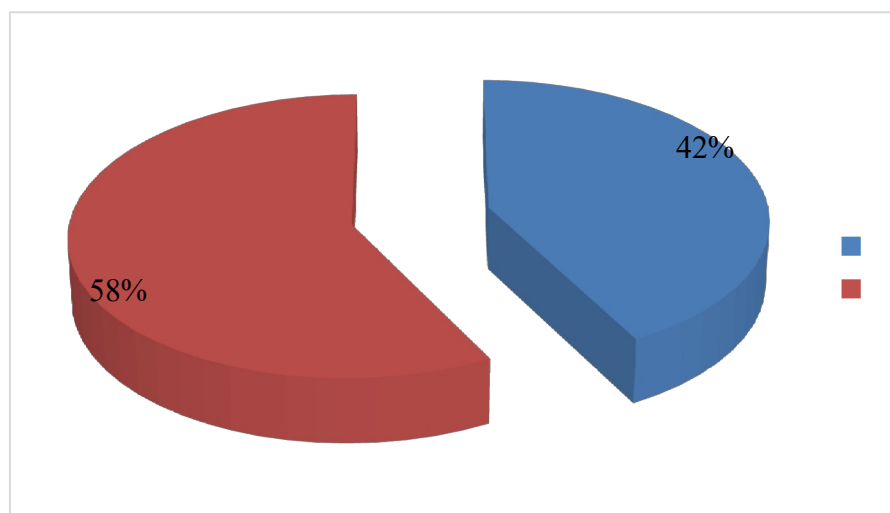


Fig. 5. The distribution of promotion expenses the Radical Party of Oleh Lyashko in the third quarter of 2018

Source: Volume of the advertizing and communication market of Ukraine 2016 and forecast of volume of the market of 2017, 2018)

As for the party “Opposition Bloc” – it transferred \$0.34 million to regional representative offices of party.

The overall rating of expenses on promotion of political parties of Ukraine in the third quarter 2018 is presented in tab. 1.

Table 1: The overall rating of expenses on promotion of political parties of Ukraine in the third quarter 2018

The political party	Promotion expenses, \$ million
Homeland	2.73
Self-help	1.42
Petro Poroshenko Bloc	1.24
Popular Front	0.82
The Radical Party of Oleh Lyashko	0.45
Opposition Bloc	0.45
Other parties	0.38
In total	7.49

It is necessary to note that the primary part of expenses on promotion of the above specified political parties consists of funds of the state budget. This is another key factor that determines the impact of political advertising on social and economic security. Thus, in addition to psychological impact on people's behavior, advertising is reflected in the general standard of the population living because it is mainly subsidized by the state budget.

The grouping of political parties on advertizing expenses

Further it is expedient to carry out grouping of political parties of Ukraine according to the volume of their promotion expenses, in particular, advertizing ones.

The definition of number of groups is carried out mathematically:

$$n=1+3,322 \cdot \lg N ,$$

Where n is a quantity of intervals;

N – Number of units of a set.

According to the data, given in tab. 1, the size of the grouping interval is calculated as follows:

$$h = \frac{2.73 - 0.45}{3} = 0.76 .$$

The received grouping looks as follows (tab. 2).

Table 2: The grouping of the political parties by their promotion expenses

Promotion expenses, \$	Quantity of political parties	Promotion expenses, \$ million	
		In total	By 1 party
2.73–1.96	3	5.57	1.86
1.96–1.20	-	-	-
1.20–0.44	3	1.72	0.57
In total	6	7.29	-
In average	-	-	1.22

It is possible to see in tab. 2 that expenses of political parties of Ukraine on advertizing are either overestimated, or underestimated.

It is worth noting, based on the distribution received, that political advertising has a negative impact on social and economic security in Ukraine. This is due to the fact that mainly political parties' spending on political advertising is very high - \$5.57 million of the total \$7.29 million is situated in the category with high political advertising costs.

This shows that political advertising has a negative influence on social and economic security as a result of massive psychological impact on citizens and overload of spending of budgetary funds.

Conclusions and proposals for further study

It is highly recommended to upgrade the political advertising to make it more socially and economically secure.

In particular, it is necessary to:

- Adapt political advertising technologies to contemporary social attitudes in society;
- Reduce budgetary expenses on political advertising and attract more financial resources from commercial entities;
- Use less aggressive methods of psychological influence in political advertising.

The proposed complex of actions will significantly increase the level of social and economic security of political advertising in Ukrainian society.

References

10. James B. Bexley and Karen Sherrill (2017). Where to put your money to get their money: a bank advertising awareness study. *Banks and Bank Systems*, 12(1-1), 152-159.
11. Bovee, Courtland L. & Arens, William F. (1989). Contemporary advertising. 662 p. Homewood: Irwin.
12. Bovee, Courtland L. & Thill, John V. (1992). Marketing. 811 p. New York: McGraw – Hill.
13. Bird, Allan & Stevens, Michael (2003). Toward an emerging global culture and the effects of globalisation on obsolescing national cultures, *Journal of International Management*, 6, pp. 395–407.

14. Brown, R. G. (1963). *Smoothing, Forecasting and Prediction*. 468 p. Cliff, New Jersey: Prentice-Hall.
15. Burns, Alvin C. & Bush, Ronald F. (2003). *Marketing Research*. 642 p. New Jersey: Prentice Hall.
16. Cateora, Philip R. & Graham, John L. (2011). *International Marketing*. 622 p. Irwin: McGraw-Hill.
17. Clark, T. & Mathur, L.L. (2003). Global Myopia: Globalisation Theory in International Business, *Journal of International Management*, 9, pp. 361–372.
18. Czinkota, M., Ronkainen, I. & Zvobgo, G. (2011). *International marketing*. 752 p. Hampshire: Cengage Learning EMEA.
19. Ghauri, P. & Kirpalani Manek, V.H. (2015). *International Entrepreneurship Strategy: Improving SME Performance Globally*. 432 p. London: Edward Elgar Publishing.
20. Ghauri, P.N. & Cateora, P.R. (2010). *International marketing*. 332 p. Irwin: McGraw-Hill Higher Education.
21. Ghemawat, Punkaj, (2003). Semiglobalisation and International Business Strategy, *Journal of International business Studies*, 34(1), pp. 139–152.
22. Granger C. W. J. (1990). *Modeling Economic Series*. 419 p. Oxford : Oxford University Press.
23. Harris, G. (1994). International Advertising Standardization: What do the Multinationals Actually Standardize, *Journal of International Marketing*. 2, pp. 13–30.
24. Tareq Hashem (2017). Impact of using humor advertisement on airline customers' mental image. *Innovative Marketing*, 13(3), 25-32. doi:10.21511/im.13(3).2017.03
25. Hollensen, S. (1998). *Global Marketing - Market-Respective Approach*. Hertfordshire, New Jersey: Prentice Hall.

26. Kanso, A.M. & Nelson, R.A. (2007). Multinational Corporations and the Challenge of Global Advertising: what do US Headquarters Consider Important in Making Media-selection Decisions, *International Marketing Review*. 24, pp. 563–590.
27. Ko, E. (2007). Cross-national Market Segmentation in the Fashion Industry: a Study of European, Korean, and US Consumers, *International Marketing Review*, 24, pp. 629–651.
28. Kovalchuk, V.G., Khaustova, V. Ye., Demchenko, N. V. & Volkova, M. V. (2018). Global financial system: risks and forecasts, *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, Vol. 1, #24, pp. 368–373.
29. Little John D.C. (1996). A Model of Adaptive Control of Promotional Spending. *Operations Research*, 163, pp. 175–197.
30. Nelson, P. (1974). Advertising as Information, *Journal of Political Economy*, 82, pp. 729–54.
31. Ricks, David A. (2006). *Blunders in International Business*, 192 p. London: Wiley-Blackwell.
32. Romin, A.V., Dombrovska, S.M. & Shvedun, V.O. (2018). Aspects of development and implementation of financial strategy of higher educational institution, *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, Volume 1, Issue 24, pp. 461–468.
33. Root, R.F. (1994). *Entry Strategies for International Markets*. 324 p. San Francisco, California: Jossey-Bass, Inc. Publishers.
34. The Internet advertizing share in global expenses will reach 40% in 2018 (2017). <http://mmr.ua/tags/ZenithOptimedia#1556036473.1518525932/> Accessed 13 February 2018.
35. The world advertizing market was stabilized (2013). <http://www.advertology.ru/article117805.htm/> Accessed 13 February 2018.
36. Streltsov, Volodymyr & Moskalenko, Oleksandr (2015). The European Parliament in the EU-Ukraine relations – from independence to

Orange revolution, *Eastern Journal of European Studies*, Volume 6, Issue 2, pp. 111–129.

37. Volume of the advertizing and communication market of Ukraine 2016 and forecast of volume of the market of 2017 (2017). <http://sostav.ua/publication/obem-reklamno-kommunikatsionnogo-rynka-ukrainy-2016-i-prognoz-obemov-rynka-2017-73391.html/> Accessed 13 February 2018.

38. Wilson, J. H., Keating B. (1994). *Business Forecasting*. 476 p. Irwin: McGraw-Hill Companies.

Dr Michał Gołoś**Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych Komunikacji Społecznej
Chełm - Polska****Pluralizm polityczny w państwach Azji Centralnej w wymiarze
teoretycznym i praktyczny u progu XXI wieku – próba oceny
(DOI: 10.5281/zenodo.3666427)**

The subject of the study is the problem of implementing freedom of association in political parties in Central Asian countries, including: Kazakhstan, Uzbekistan, Tajikistan, Turkmenistan and Kyrgyzstan. Countries of this region in the normative dimension, adopted regulations about political pluralism and rules for the creation and activity of political parties, that generally meet their international obligations.

However, in Turkmenistan, Kazakhstan, Uzbekistan and Tajikistan, due to the system actually functioning there, not in line with generally accepted democratic models, and respect for the right to freedom of association in political parties is very limited. The most difficult situation in this respect exists in Turkmenistan. Only Kyrgyzstan among Central Asian countries enjoys complete freedom of creation and activities of political parties. The functioning of the party system in all countries of the region is influenced by the phenomenon defined as Tribalism.

Keywords: Central Asia, freedom of association, political party, tribalism.

W globalnej przestrzeni politycznej istniejące państwa oceniane są wielowymiarowo – jako wolne i zależne, biedne i bogate, demokratyczne i nie demokratyczne. Faktyczny stan rzeczy oceniany jest przez - czynniki zewnętrzne w postaci instytucji międzynarodowych oraz czynniki wewnętrzne rozumiane jako społeczeństwo z jej aktywnością.

Najważniejszym kreatorem tworzącym wizerunek polityczny współczesnych państw jest skala stosowanej swobody przy tworzeniu i funkcjonowaniu partii politycznych i organizacji obywatelskich. Interesującym w tym aspekcie regionem jest Azja Centralna, która w znaczeniu węższym obejmuje pięć państw: Kazachstan, Uzbekistan, Tadżykistan, Turkmenistan i Kirgistan.

Państwa tego regionu w wymiarze normatywnym przyjęły regulacje dotyczące pluralizmu politycznego oraz zasad tworzenia i działalności partii politycznych, które na ogół spełniają przyjęte przez nie w tym zakresie zobowiązania międzynarodowe – zarówno uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, jak i systemów regionalnych. Jednak w praktyce po uzyskaniu przez nie niepodległości w 1991 r., w efekcie tzw. „pierestrojki” i rozpadu Związku Radzieckiego, wykształcił się w nich autorytarny system rządów. Wyjątkiem jest jedynie Kirgistan i to dopiero po rewolucji kwietniowej 2010 r., która wpłynęła na wyhamowanie tendencji autorytarnych i powstanie parlamentarnego systemu rządów.

W budowie niepodległego bytu tych państw niemałe piętno wywarła ponad siedemdziesięcioletnia radziecka przeszłość. Skutkuje ona właściwie nadal brakiem społeczeństwa obywatelskiego, niskim stopniem świadomości prawnej i mentalnością kolektywną. Zjawiskiem, które również wpływa na realizację prawa do wolności zrzeszania się w partie polityczne w państwach Azji Centralnej jest wciąż obecny tam trybalizm. Jest on zakorzeniony tak głęboko, że nie poradziły sobie z nim nawet władze carskie ani radzieckie, pomimo stosowania różnorodnych represji. Trybalizm uwydatnił się już w warunkach niepodległych państw.

Cechuje go subetniczna solidarność klanowa oraz patronacko zależność członków klanu od przywódców tych nieformalnych struktur. O awansie do tamtejszych elit władzy decydują przede wszystkim: przynależność do rodu, plemienia i klanu, zajmowana pozycja w strukturach tych wspólnot oraz lojalność i posłuszeństwo wobec przywódców, zaś kompetencje czy wykształcenie mają w tym względzie o wiele mniejsze

znaczenie. Powszechnymi zjawiskami związanymi z trybalizmem są: klientelizm, korupcja, nepotyzm i kult wodza. Trybalizm miał istotny wpływ na ukształtowanie się reżimów autorytarnych w Turkmenistanie, Tadżykistanie, Uzbekistanie i Kazachstanie, a także ma wpływ na funkcjonowanie systemów partyjnych w państwach Azji Centralnej¹.

W państwach Azji Centralnej, za wyjątkiem Kirgistanu, przyjęte regulacje dotyczące wolności zrzeszania się w partie polityczne są notorycznie naruszane. Najtrudniejsza sytuacja w tym względzie istnieje w Turkmenistanie, gdzie do 2012 r. funkcjonowała tylko jedna partia polityczna – Demokratyczna Partia Turkmenistanu. Powstała ona w grudniu 1991 r. z przekształcenia Komunistycznej Partii Turkmeńskiej SRR i pełni rolę typowej partii władzy, będąc zapleczem politycznym pierwszego Prezydenta Turkmenistanu – Saparmurata Nijazowa, a następnie obecnie urzędującego prezydenta Gurbanguły Burdymuchamedowa.

Druga partia polityczna w Turkmenistanie powstała dopiero w sierpniu 2012 r. Jest nią Partia Przemysłowców i Przedsiębiorców Turkmenistanu. W grudniu 2013 r. mogły się w związku z tym odbyć pierwsze „pluralistyczne” wybory parlamentarne z udziałem kandydatów dwóch partii politycznych i kilku organizacji społecznych. Przed każdymi wyborami przywódcy partii politycznych i organizacji społecznych w Turkmenistanie muszą składać Berdymuchamedowi – Arkadagowi (Opiekunowi) przysięgę wierności, zapewniając o swojej lojalności².

1 Szerzej zob. A. Wierzbicki, P. Załęski, *Trybalizm a władza w Azji Centralnej*, Pułtusk 2008, s. 282-288; P. Załęski, *Kultura polityczna więzi w Azji Centralnej (przypadek Kirgistanu na tle państw regionu)*, Warszawa 2011, s. 45-48, 117-129, 269-301; T. Bodio, *Układy klanowe jako mechanizm polityki (na przykładzie państw Azji Centralnej)*, [w:] *Transformacja społeczeństwa i władzy w postradzieckiej Azji Centralnej: studia i rozprawy*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, A. Wierzbicki, Pułtusk 2008, s. 152-162.

2 Zob. A. Bohr, *Turkmenistan: Power, Politics and Petro-Authoritarianism*, London 2016, p. 8-9, 27-30; <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-03-08-turkmenistan-bohr.pdf>, [dostęp: 12.11.2019]; В. Жаворонкова, *Парламентские выборы состоялись: Туркменистан продолжит традиционный политический курс*, <http://www.trend.az/casia/turkmenistan/2222192.html>, [dostęp: 12.10.2019]; J. Dziuba-Wiśniewska, *Co nowego po wyborach w Turkmenistanie?* <http://joannadziuba.natemat.pl/86391,co-nowego-po-wyborach-w-turkmenistanie>, [dostęp: 12.11.2019].

W grudniowych wyborach 2013 r. po raz pierwszy w charakterze obserwatorów mogli uczestniczyć przedstawiciele OBWE, którzy dostrzegli liczne naruszenia ordynacji wyborczej i nikłe możliwości uczestnictwa partii politycznych i organizacji społecznych w kampanii wyborczej, przejawiające się chociażby w mocno ograniczonym dostępie do środków masowego przekazu, które są tam wyłącznie państwowe i poddane cenzurze³. We wrześniu 2014 r. powstała w Turkmenistanie trzecia partia polityczna – Agrarna Partia Turkmenistanu. Tworzenie nowych partii politycznych jest w tym państwie mocno utrudnione.

Wszystkie partie i organizacje społeczne istniejące w Turkmenistanie poddane są kontroli służb specjalnych. W parlamencie – Medżlisie nie istnieją żadne frakcje parlamentarne, co jest ewenementem nawet w warunkach regionu Azji Centralnej. Na terytorium państwa nie funkcjonują żadne partie opozycyjne, a obrońcy praw człowieka są tam prześladowani. Turkmeńskie partie opozycyjne mogą działać jedynie na emigracji, głównie w Rosji. Są nimi Rosyjska Wspólnota Turkmenistanu, Komunistyczna Partia Turkmenistanu i Socjaldemokratyczna Partia Turkmenistanu. W 1997 r. utworzyły one Zjednoczoną Demokratyczną Opozycję Turkmenistanu, która poprzez emisariuszy utrzymuje kontakty z krajem⁴.

W Kazachstanie, Uzbekistanie i Tadżykistanie warunki w jakich działają partie polityczne są na ogół zbliżone. Okresem największej aktywności partyjnej w tych państwach był początek lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy powstało wiele partii i ruchów, stawiających sobie za cel odcięcie się od radzieckiej przeszłości i budowę demokratycznych państw prawnych w warunkach niepodległych już państw.

3 OSCE/ODIHR, *Turkmenistan, Parliamentary Elections, 15 December 2013: Final Report*, Warsaw 2013, <http://www.osce.org/odihr/elections/116011>, [dostęp: 12.11.2019]; Freedom House, *Turkmenistan, Report 2016*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/turkmenistan>, [dostęp: 12.11.2019].

4 Sz. Kardaś, K. Kozłowski, *Opozycja polityczna, [w:] Turkmenistan: historia – społeczeństwo – polityka*, red. T. Bodio, Warszawa 2005, s. 367-368.

Szybko się jednak okazało, że władza znalazła się w rękach byłych sekretarzy partii komunistycznych, którzy – poza wymiarem normatywnym – nie zamierzali realizować przyjętych zobowiązań międzynarodowych w zakresie pluralizmu politycznego. Na scenie politycznej wskazanych państw dominującą pozycję zdobyły sobie partie powstałe na bazie partii komunistycznych. Stały się one partiami władzy. Pozostałe partie mają charakter koncesjonowany, stanowiąc partie satelickie lub partie tzw. miękkiej opozycji⁵.

W Uzbekistanie rolę partii władzy pełni Ludowo-Demokratyczna Partia Uzbekistanu (dalej: LDPU), utworzona w listopadzie 1991 r. przez członków byłej Komunistycznej Partii Uzbekistanu. Jej pierwszym przewodniczącym był do 1996 r. Islām Karimow, sprawujący urząd Prezydenta Uzbekistanu nieprzerwanie od marca 1990 r. aż do swojej śmierci w dniu 2 września 2016 r. W rękach tej partii znalazła się prężna baza materialna i środki masowego przekazu. Do partii koncesjonowanych należy w Uzbekistanie zaliczyć: Socjaldemokratyczną Partię Uzbekistanu „Adolat” („Sprawiedliwość”), Partię Narodowo-Demokratyczną Uzbekistanu „Fidokorlar”, Demokratyczną Partię Uzbekistanu „Millij Tiklanisz”, Liberalno-Demokratyczną Partię Uzbekistanu i Ruch Ekologiczny Uzbekistanu, który w grudniu 2017 r. zastąpiła Ekologiczna Partia Uzbekistanu. Partie nie są jednakowo traktowane przez władze, co przejawia się m.in. w ich dostępie do środków masowego przekazu, zwłaszcza w trakcie kampanii wyborczych.

Zdarzały się przypadki bezpodstawnych aresztowań przywódców i aktywnych działaczy partyjnych, którzy byli torturowani. W Uzbekistanie nie ma realnych możliwości do organizowania przez partie polityczne mityngów i demonstracji⁶. Dopiero po śmierci Islāma Karimowa i objęciu urzędu prezydenckiego przez Szawkata Mirzijojeva nastąpiła częściowa liberalizacja

5 И.П. Иванов, С.Ю. Петренко, *Роль института президентства и политических партий в странах Центральной Азии*, «Наука без Границ» 2018, № 8, с. 33-37.

6 Szerzej zob. J. Szukalski, *System konstytucyjny Uzbekistanu*, Warszawa 2014, s. 46-52.

dotychczasowego systemu politycznego państwa, co ma dobroczynny wpływ na funkcjonowanie tamtejszych partii politycznych⁷.

W Kazachstanie według danych na dzień 1 stycznia 1999 r. było zarejestrowanych 10 partii politycznych. Były to: Obywatelska Partia Kazachstanu, Demokratyczna Partia Kazachstanu, Komunistyczna Partia Kazachstanu (KPK), Ludowo-Spółdzielcza Partia Kazachstanu, Partia Odrodzenia Kazachstanu, Partia Jedności Narodowej Kazachstanu, Partia Narodowy Kongres Kazachstanu, Republikańska Partia Kazachstanu, Republikańska Polityczna Partia Pracy i Socjalistyczna Partia Kazachstanu. Część powstałych w latach dziewięćdziesiątych partii politycznych nie uzyskała z różnych powodów rejestracji. Zdarzały się też zatrzymania ich działaczy lub zmuszania ich do emigracji. Rolę partii władzy pełniła początkowo KPK, a następnie przejęła ją w 1999 r. Partia Republikańska „Otan” („Ojczyzna”)⁸.

Zręcznym posunięciem władz Kazachstanu zmierzającym do wykluczenia ze sceny politycznej partii opozycyjnych było przyjęcie w 2002 r. nowej ustawy o partiach politycznych. Wprowadziła ona wymóg posiadania bardzo wysokiej liczby członków przez partię polityczną, która ubiegała się o rejestrację. Próg graniczny określono bowiem aż na 40 000 członków, a przy tym oddziały partii musiały istnieć we wszystkich obwodach oraz miastach wydzielonych i liczyć co najmniej po 600 osób. w przedmiotowej ustawie zupełnie pominięto przepisy gwarantujące partiom politycznym katalog tak istotnych uprawnień, jak: dostęp do państwowych środków masowego przekazu, organizowanie zebrań, mityngów i demonstracji, czy zakładanie własnych mediów.

Do restrykcyjnych regulacji przedmiotowej ustawy i do tego niezgodnych ze standardami międzynarodowymi należy zaliczyć również przepis obligujący zarejestrowaną już partię polityczną do utrzymania

7 A. Poczobut, *Uzbekistan zakończy torturowanie więźniów?*, „Gazeta Wyborcza” z 7 grudnia 2017 r., <http://wyborcza.pl/7,75399,22750874,uzbekistan-zakonczy-torturowanie-wiezniow.html> [dostęp: 28.11.2019].

8 M. Mashan, *Partie polityczne...*, s. 190.

aktywności w wyborach parlamentarnych, pod groźbą rozwiązania partii na mocy postanowienia sądu, jeżeli dwukrotnie z rzędu nie weźmie ona udziału w wyborach parlamentarnych. W ustawie znalazł się też przepis pozwalający na zakazanie na mocy orzeczenia sądowego działalności partii politycznej, gdy w publicznych wypowiedziach członków organu kierowniczego partii wystąpią treści nakierowane na „realizację ekstremizmu”.

Zakaz działalności partii politycznej może być orzeczony na okres od trzech do sześciu miesięcy⁹. Jej wyśrubowane wymogi spełniały wówczas jedynie trzy proprezydenckie partie polityczne: „Otan”, Obywatelska Partia Kazachstanu i Partia Agrarna¹⁰. Podobnie jak w Uzbekistanie partie koncesjonowane nie mają możliwości swobodnego organizowania mityngów i demonstracji, a ich działacze za udział w takich zgromadzeniach pod zarzutami naruszenia porządku publicznego otrzymują kary piętnastodniowego aresztu. Partie te mają bardzo utrudniony dostęp do środków masowego przekazu¹¹.

W Tadżykistanie rolę partii władzy pełniła w latach 1992-1998 Komunistyczna Partia Tadżykistanu. Następnie partią władzy stała się tam Ludowo-Demokratyczna Partia Tadżykistanu, której przywódcą w kwietniu 1998 r. został urzędujący nieprzerwanie od 16 listopada 1994 r. prezydent Emomali Rachmon. Po zakończeniu wojny domowej w latach 1992-1997, władze przejściowo przyjęły kurs „tolerowania” partii opozycyjnych, wśród których największe wpływy zdobyła Partia Islamskiego Odrodzenia Tadżykistanu (PIOT).

Dopiero w październiku 2015 r. zdecydowano się na delegalizację PIOT pod zarzutem prowadzenia przez nią działalności terrorystycznej i ataków na

9 Закон Республики Казахстан № 344-II от 15 июля 2002 года «О политических партиях» (по состоянию на 28 января 2018 года), ст. 10, 13-14, https://online.zakon.kz/document/?doc_id=103214 [dostęp: 30.11.2019]; P. Grochmalski, *Kazachstan: studium politologiczne*, Toruń 2006, s. 450-451.

10 P. Grochmalski, op. cit., s. 451.

11 Д. Молдабеков, *Жанболат Мамай объявил о создании Демократической партии Казахстана*, <https://vlast.kz/novosti/35717-zanbolat-mamaj-obavil-o-sozdanii-demokraticeskoj-partii-kazahstana.html>, [dostęp: 13.11.2019].

siły rządowe. Formalną podstawę stanowiło postanowienie Sądu Najwyższego Tadżykistanu z 29 września 2015 r.¹² Od tego czasu pogorszyły się również znacząco warunki funkcjonowania pozostałych partii opozycyjnych. Zostały one w praktyce pozbawione możliwości swobody organizowania mityngów i demonstracji. Wielu działaczy partii opozycyjnych i członków ich rodzin jest prześladowanych, co znajduje wyraz w raportach organizacji międzynarodowych¹³.

Partiami koncesjonowanymi są obecnie: Agrarna Partia Tadżykistanu, Komunistyczna Partia Tadżykistanu i Partia Reform Ekonomicznych Tadżykistanu. Próby rejestracji innych partii politycznych napotykają na opór władz i spotykają się z represjami ich założycieli. Stąd opozycja przeszła do działalności w warunkach konspiracji oraz rozwinęła też ożywioną działalność poza granicami kraju¹⁴.

Wydaje się, że jedynie Kirgistan wykorzystał swoją szansę związaną z uzyskaniem niepodległości, co formalnie nastąpiło 31 sierpnia 1991 r. W Kirgistanie w pełni są bowiem realizowane obecnie konstytucyjne gwarancje dotyczące wolności zrzeszania się. Demokratyzacja życia politycznego państwa po rewolucji 2010 r. stworzyła korzystne warunki do tworzenia i działalności kirgiskich partii politycznych. Partie mają równy dostęp do środków masowego przekazu i mogą bez problemu organizować mityngi i demonstracje. W szeregach partii politycznych Kirgistanu jest również wiele kobiet, co zostało nawet w postaci 35% parytetu zagwarantowane w ustawie o partiach politycznych.

12 Министерство культуры Республики Таджикистан, *Решение Верховного Суда Таджикистана об объявлении пивт экстремистско-террористической организацией*, <http://www.vfarhang.tj/index.php/ru/deyatelnost/kategorii/tema-dnya/285-reshenie-verkhovnogo-suda-tadzhikistana-obob-yavlenii-pivt-ekstremistsko-terroristicheskoy-organizatsiej>, [dostęp: 14.11.2019].

13 Zob. Department of State, *Country Reportson Human Rights Practices for 2018*, <https://www.state.gov/country-reports-on-human-rights-practices-for-2018/>, [dostęp: 14.11.2019]; *Обсерватория по защите прав правозащитников, Последний рубеж? Как вытесняют правозащитников из Таджикистана. Отчет о миссии*, https://www.omct.org/files/2019/07/25409/tajikistan_hrd_report_rus.pdf U.S., [dostęp: 14.11.2019].

14 Sputnik, *Политические партии Таджикистана*, <https://tj.sputniknews.ru/spravka/20150220/1014490183.html> [dostęp: 30.11.2019].

Do najbardziej znaczących partii, które powstały w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku należą chronologicznie według daty ich rejestracji: Postępowo-Demokratyczna Partia „Erkin Kirgistan”, Partia Komunistów Kirgistanu, Partia Odrodzenia Narodowego „Asaba”, Socjalistyczna Partia „Ata-Meken”, Partia Ludu „Ar Namys”, Partia Jedności Kirgistanu, Partia Demokratyczny Ruch Kirgistanu, Partia Agrarna Republiki Kirgiskiej, Partia Jedności Kirgistanu, Agrarna Partia Pracy Kirgistanu, Demokratyczna Partia Kobiet Kirgistanu, Partia Polityczna Weteranów Wojny w Afganistanie i Uczestników Innych Lokalnych Konfliktów Wojennych, Socjaldemokratyczna Partia Kirgistanu, Partia Działania „Mój Kraj”, Partia Ludu „Ar-Namys” i Republikańska Partia Kirgistanu „Adilet”. Z kolei w następnej dekadzie ukształtowały się: Partia Sprawiedliwości i Postępu, Partia Jedności i Rozwoju „Alga Kyrgyzstan!”, Idealistyczna Demokratyczna Partia „Ata Žurt”, Partia Ludowa „Ak Žol”, Partia Polityczna „Respublika” i wiele innych drobniejszych partii politycznych¹⁵.

Najbardziej dynamiczny rozwój partii politycznych w Kirgistanie przypadł na lata 2005–2006, co związane było z aktywizacją społeczeństwa w okresie „rewolucji tulipanów”. Zarejestrowano wówczas aż 40 nowych partii politycznych. Kolejnym impulsem, który wpłynął w Kirgistanie na tworzenie partii politycznych były wydarzenia rewolucji kwietniowej 2010 r. Według stanu z 27 lipca 2014 r. w rejestrze partii politycznych Ministerstwa Sprawiedliwości Kirgistanu widniało prawie 200 zarejestrowanych partii politycznych. Zdecydowana większość partii ma jednak charakter komitetowy i liczą one od kilkuset do kilku tysięcy członków¹⁶.

W Kirgistanie proces tworzenia i funkcjonowania partii politycznych należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, ale także jako wyraz instytucjonalizacji interesów klanowych. Członkami niewielkich partii są tam często przedstawiciele poszczególnych

15 J. Szukalski, *System konstytucyjny Kirgistanu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 62-63.

16 Ibidem, s. 63-64.

klanów, którzy realizują partykularne interesy swoich małych ojczyzn. Do najbardziej znaczących obecnie partii politycznych w Kirgistanie należą: Socjaldemokratyczna Partia Kirgistanu, Socjalistyczna Partia „Ata-Meken” i „Respublika-Ata Žurt”¹⁷. Przed rewolucją kwietniową w Kirgistanie najczęściej naruszane były przepisy dotyczące dostępu partii politycznych do środków masowego przekazu. Najłatwiejszy dostęp do mediów miały wówczas partie prezydenckie i oraz partie tworzące z nimi koalicyjną większość parlamentarną.

Reasumpcja. Powyższe rozważania dotyczące wolności zrzeszania się w partie polityczne w państwach Azji Centralnej należy stwierdzić, iż generalnie podejmowane są próby demokratyzowania sceny politycznej wskazanych państw. Jednak skala tego zjawiska jest niezwykle zróżnicowana w każdym z państw regionu. W ocenie autora opracowania głównymi determinantami wpływającymi na ten stan rzeczy jest: po pierwsze – istniejące systemy polityczny odbiegające od przyjętych regulacji konstytucyjnych, które zasadniczo zbliżone są do demokratycznych standardów; po drugie – zróżnicowana struktura narodowościowa, etniczna i religijna w tych państwach (niejednokrotnie przekracza ponad 100 różnych grup etnicznych w poszczególnych obszarach); po trzecie – silne tradycje historyczne związane z systemem klanowym o patriarchalnym charakterze i wynikający z nich trybalizm; po czwarte – wykluczenie lub marginalizacja pozycji kobiet z życia politycznego, szczególnie w Turkmenistanie i Tadżykistanie; po piąte – położenie geopolityczne poszczególnych regionów zwłaszcza o charakterze górzystym, uniemożliwiającym pełną kontrolę procesów demokratyzowania życia politycznego; po szóste – zbyt miękka polityka organizacji międzynarodowych i państw demokratycznych, skierowana na te państwa Azji Centralnej, w których procesy demokratyzowania życia politycznego są pozorne lub w dużym stopniu

17 Ibidem, s. 65-66.

ograniczane; po siódme – brak lub ograniczone warunki funkcjonowania wolnych mediów.

Iwan Parubczak,
prof. Nadzw., doktor habilitowany w administracji publicznej.
Kierownik katedry zarządzania publicznego, Lwowski Narodowy
Uniwersytet Medycyny Weterynaryjnej i Biotechnologii im. S. Z.
Gzhytskoho

Maryana Matveyeva,
doktor nauk ekonomicznych.
Docent katedry zarządzania publicznego, Lwowski Narodowy
Uniwersytet Medycyny Weterynaryjnej i Biotechnologii im. S. Z.
Gzhytskoho

Humanitarny rozwój jako czynnik demokratyzacji państwa w procesach transformacyjnych w kontekście przemian społecznych i kulturowych
(DOI: 10.5281/zenodo.3666429)

The main reason for reforms in public administration in the transformational aspect of states is the decentralization of state functions and the development of local self-government. In transformational societies, properly functioning state governance plays a major role in the processes of decentralization and development of civil society. Local self-government is a social and public form of the implementation of state power on an area and the embodiment of democratic changes in the administrative-territorial structure of the state. With the participation of the local self-government system in general, transformational societies in the structure of state power are undergoing democratic changes, without which it would be impossible for civil society to function.

Keywords: society, local self-government, democracy, state power, decentralization, state administration, transformation.

Społeczeństwo obywatelskie ma coraz większą świadomość, że zarządzanie publiczne powinno być wykorzystywane jako narzędzie do zapewniania organizacji, wykonywania funkcji kierowniczych z korzyścią dla nacji i narodu. Społeczeństwo musi tworzyć władzę, a władza stara się stworzyć taki system zarządzania publicznego, dzięki któremu zarówno państwo, jak i społeczeństwo mogą wypracować jeden model nacionalnej samoidentyfikacji. Niebezpieczeństwo polega na tym, że zarządzanie publiczne i sprawowanie funkcji władzy są procesem dynamicznym, a nie statycznym.

Społeczeństwo może go na stałe skrytykować. Organy władz publicznych powinny działać w ramach obowiązującego prawa, jednocześnie badając stan opinii publicznej, używając działań w celu maksymalizacji perspektyw rozwoju wszystkich dziedzin życia, w tym socjalnych i humanitarnych. Przez długi czas w nauce o zarządzaniu publicznym istnieje pozycja o tym, że nie ma tylko jednego modelu rozwoju interakcji społecznych, ponieważ nie ma możliwości zastosowania modelu zrównoważonego w warunkach transformacyjnego rozwoju społeczeństw.

Zarządzanie publiczne powinno przeprowadzić politykę socjalną i humanitarną i jako podstawę tego mogą w społeczeństwie służyć czynniki nacionalo-ideologiczne. W sferze społecznej i humanitarnej państwo odgrywa obecnie wiodącą rolę ponieważ ono powinno tworzyć warunki, które zaspokoją potrzeby społeczeństwa poprzez dopasowanie ich zainteresowań w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Kontekst nacionalny stanowi również podstawę do różnicowania i identyfikacji zjawisk kulturowych i społeczno-politycznych. Funkcjonowanie narodu, nacji, suwerenności, bezpieczeństwa narodowego opiera się na kontekst nacionalny.

Jednym z zadań zarządzania publicznego jest kwestia uzasadnienia idenytczności nacionalnej i dostosowania jej tradycyjnych form do współczesnych warunków, przede wszystkim dotyczących czynników

humanitarnych bezpieczeństwa narodowego¹⁸. Relacje między władzą a społeczeństwem pojawiają się w ramach jednego problemu, dla tego zarządzanie publiczne powinno przyjąć znaczną odpowiedzialność za politykę socjalną i humanitarną, a także za rozwiązywanie problemów społecznych, demograficznych, etnicznych, w kształtowaniu świadomości narodowej młodego pokolenia.

Relacje instytucji społecznych mają szeroki zakres w życiu społeczno-gospodarczym państwa: od procesów społecznych i gospodarczych po kwestie duchowe i samoidentyfikację nacionalną. Jednak zróżnicowanie w sferze społecznej i humanitarnej pozwala ocenić ich potencjał rozwoju we wszystkich innych dziedzinach. W dziedzinie stosunków humanitarnych państwo powinno wziąć odpowiedzialność za utrzymanie odpowiednich standardów edukacji, nauki i zdrowia obywateli. Cele te są osiągane poprzez bezpośrednie i pośrednie działania zarządzania publicznego. Organizacje pozarządowe w dużej mierze uzupełniają zadania państwa w modelu samoidentyfikacji nacionalnej w sferze humanitarnej.

Rola państwa w kształtowaniu i wdrażaniu polityk społecznych i humanitarnych może zostać wypełniona poprzez uporządkowanie czynników humanitarnych na podstawie uformowanej wizji wartości i priorytetów nacionalnych. Tylko pod tym warunkiem administracja publiczna będzie mogła koordynować działania organizacji rządowych i pozarządowych oraz innych podmiotów sfery społecznej i humanitarnej. Pozytywna funkcja transformacji polega na tym, że ona otwiera możliwości rozwoju społeczeństwa w przyszłości. Aby bardziej szczegółowo zdefiniować istotę polityki społecznej i humanitarnej państwa, należy rozważyć interakcję społeczeństwa obywatelskiego i władz państwowych w sferze humanitarnej.

18 Świder K., *Rosyjska świadomość geopolityczna a Ukraina i Białoruś (po rozpadzie Związku Radzieckiego)*, Warszawa 2015.

Najważniejszym warunkiem i niewyczerpanym zasobem rozwoju humanitarnego jest identyczność obywatelska wspólnoty nacionalnej, która opiera się na zestawie oświadczeń związanych z ideologią nacionalną, obowiązkami i prawami w stosunku do innych członków tej wspólnoty oraz państwa, które pozwala obywatelowi odnosić się z nimi. Rozwiązanie tych zadań zapewni dalszy stopniowy rozwój i odnowienie państwa, osiągnięcie wielkich celów rozwoju narodowego, które leżą u podstaw nacionalnej idei państwowej. Zadania polegające na zapewnieniu bezpieczeństwa społeczeństwa i państwa mają charakter kompleksowy i wymagają rozwiązania szeregu działań w sferze humanitarnej w celu podjęcia decyzji. Dzięki temu, zostało przemyślenie całego szeregu zagadnień związanych z zasadami bezpieczeństwa obywatelskiego.

Humanitarny rozwój identyfikacji nacionalnej opiera się na gromadzeniu kapitału ludzkiego, który stymuluje wzrost społeczno-gospodarczy nauki i technologii, a także na stworzeniu środowiska instytucjonalnego zdolnego do zapewnienia ich skutecznego wdrożenia¹⁹. Wraz z społeczno-ekonomicznymi czynnikami polityki państwa na jakość rozwoju humanitarnego wpływa kompleks motywacji, pomysłów i świadomości nacionalnej na poziomie dużych grup społecznych. Kształtowaniu pozytywnej identyczności obywatelskiej przeszkadza przepaść między potencjałem zasobów kraju a rzeczywistą jakością życia jego ludności.

Dzisiejszy etap rozgraniczania według standardu życia, możliwości dostępu do nabytków społecznych tworzą społeczności i grupy między którymi w ogóle nie ma przecięcia, tym więcej interakcji. Podmiotami zbiorowymi w sferze humanitarnej są najczęściej nacji i religie, a tworzenie i reprodukcja dwóch rodzajów identyczności ma podwójną podstawę: instytucjonalną i ideologiczną. Identyfikacja jednostki z określoną

19

Orest Krasiewski, *Transformation of political culture in the process of social democratization of states during transitional period*, Poznań 2014.

społecznością opiera się na jej koncepcji wspólnego pochodzenia, misji zbiorowej, jednoczących wartości, znaczących różnic od innych społeczności tego samego typu.

Warunkiem rozwoju humanitarnego jest pozytywna identyczność obywatelska - świadomość państwowej wspólnoty nacionalnej jako najważniejszej cechy doświadczenia życiowego i wartości dla jednostki. Identyczność nacionalna charakteryzuje się skupieniem na idei humanitarnej i interakcją z innymi członkami społeczeństwa i ostatecznym punktem orientacyjnym jest przyszłość państwa. Identyczność nacionalna i obywatelska są kluczowymi czynnikami determinującymi wektor rozwoju humanitarnego państwa, wyznaczają zestaw cech, od których zależy rozwój nacji.

Identyczność nacionalna jest zbiorem wyobraźni i praktyk publicznych związanych z zaangażowaniem określonej społeczności pod warunkiem, że społeczność można ocharakteryzować jako państwo. Identyczności te mogą działać jako czynnik konsolidujący, tworząc społecznie aktywną grupę o cechach opartych na określonej ideologii państwowej. Jednak ten rodzaj identyfikacji znacznie różni się od sposobu w jaki większość członków społeczeństwa jest świadoma swojej równości płci, społecznej lub rasowej tożsamości, a zatem taka identyczność jest związana tylko z rozwojem humanitarnym.

Pojęcia identyfikacji nacionalnej i jej roli w kształtowaniu nacji politycznej związane z funkcjonowaniem tej identyfikacji dla większości obywateli społeczeństw transformacyjnych²⁰. Polityka identyfikacji w tym kontekście jest postrzegana jako przemoc ideologiczna, jako zjawisko wpływu propagandy, co powoduje reprodukcję stereotypów konfliktogennych świadomości masowej i przeszkadza konstruktywnemu rozwiązywaniu

20

Iwan Parubczak, *Świadomość narodowa i kultura narodowa w społeczeństwach transformacyjnych*,

Toruń 2017.

istniejących sprzeczności. Przez wszystkie lata główne typy identyfikacji, liberalno-kosmopolitycznej oraz imperialnej reprezentowane w społeczeństwach transformacyjnych w stałych proporcjach.

Zatem, wraz z przestarzałymi formami identyfikacji utrzymuje się wiele identyfikacji i ich potencjalny konflikt. Wywyższenie nacjonalnej walki o wyzwolenie, romantyczna interpretacja indywidualności kulturowej, próby unifikacji kulturowo-edukacyjnej nie miały oczekiwanego efektu. Na odwrót doprowadziło się do odrzucenia identyfikacji i jej dyskredytacja. Pod warunkami braku formowania lub braku atrakcyjności dominującego rodzaju identyfikacji nacjonalnej konkurencyjne wersje identyfikacji są odtwarzane i zaktualizowane. Identyfikacja nacjonalna jest częścią identyfikacji jednostki która łączy człowieka z innymi o podobnych cechach nacjonalnych i kulturowych.

Język, wspólne wartości, wzorce zachowania, symbole kulturowe oraz pamięć społeczna są podstawą, na której tworzy się i utrzymuje się przynależność do nacji. Identyfikacja nacjonalna zawiera ideę unikalności, jej różnicę od innych nacji, ideę wzajemnej przynależności do nacji. W czasie formacji identyfikacji nacjonalnej potwierdzenie tych atrybutów ma ogromne znaczenie, ich stabilne funkcjonowanie i wsparcie ludności jest ważną podstawą bezpieczeństwa narodowego²¹. Do ważnych zjawisk świadomości społecznej, które determinują bezpieczeństwo narodowe, należy także identyfikacja przez obywateli innych krajów i narodów. Tryb funkcjonowania i status języka definiuje jedną z podstawowych komunikatywnych zasad życia państwowego i publicznego.

Podważanie podstaw identyfikacji nacjonalnej, destabilizacja polityczna, osłabianie pozycji na arenie międzynarodowej to cele licznych ataków informacyjnych, kampanii propagandowych, które w wielu

21 Zapałowski A., *Ukraina i Europa Wschodnia – geopolityczne wyzwania dla Polski i Rosji*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2014.

współczesnych krajach są przedłużeniem ich własnej polityki identyfikacji, ale w zewnętrznym, ekspansjonistycznym wektorze. Analiza dzisiejszego stanu narodowej sfery identyfikacji nacjonalnej, a także uwzględnienie czynników wpływów wewnętrznych i zewnętrznych oraz doświadczenia świata w zakresie ich formowania, reprodukcji i korekty prowadzą do zidentyfikowania szeregu aktualnych zadań polityki tożsamości dla państwa.

Trzeba zdecydować się na podstawowy model identyfikacji nacjonalnej, co przewidywa oparcie o jednym z dwóch kontekstów nacjonalnych - etnicznego lub politycznego. Trudność tego wyboru polega na tym, że koncepcja «nacji politycznej», która dziś ma zwolenników na różnych poziomach, i jest wspierana zarówno w kraju, jak i przez kluczowych partnerów zagranicznych, w czystej formie nie uwzględnia w wystarczającym stopniu cech genezy państwowości i jej tradycyjnej legitymizacji historycznej i kulturowej. Przyjmując podstawowe pojęcia modelu politycznego nacji, takie jak fundamentalna równość praw obywateli wszystkich nacji, gwarancje zaspokojenia potrzeb kulturalnych i religijnych, konieczne jest uwzględnienie takich elementów standardowych, które odzwierciedlają szczególny status tradycji nacjonalnych w państwie.

Ogólnym celem polityki państwowej tożsamości nacjonalnej jest integralność komunikacyjna społeczności, zdolność do formowania i reprodukcji wspólnych idei, standardów i wartości, do podejmowania wspólnych decyzji i osiągania wspólnych celów. Pojęcia kulturowych, historycznych, politycznych i innych podstaw wspólnej identyfikacji obywateli pewnego państwa muszą tworzyć holistyczną koncepcję. Rewitalizacja i zaostrenie dyskusji wokół problemów identyczności nacjonalnej wiąże się z szeregiem przyczyn, które określają priorytety rozwoju państwa w sferze humanitarnej. Tendencja do instytucjonalizacji procesów kształtowania pozytywnej identyczności nacjonalnej opiera się na organizację działalności sieci społecznościowych. W kontekście zracjonalizowanej świadomości, która

jest ogólną cechą ścieżki cywilizacyjnej, polityka państwowa identyczności nacjonalnej opiera się zwykle na określonym modelu.

Kształtowanie identyczności nacjonalnej jest zadaniem procesu politycznego państwa. Inicjatywy rozwoju identyczności nacjonalnej powinny być wpisane w kontekście bezpieczeństwa narodowego. Jest to wpływ globalizacji, która zwiększa rolę podmiotów niepolitycznych w procesie stanowienia państwa, podniesienie progu ryzyka i zagrożeń, które rozwijają się głównie poza wspólnotami nacjonalnymi. Napięcie społeczno-polityczne można znacznie zmniejszyć, jeśli zostaną osiągnięte porozumienia między głównymi siłami politycznymi, które określają zasady państwowej polityki identyczności w zakresie stosunków międzyetnicznych, polityki językowej i edukacyjnej.

Takie porozumienie zawarte między władzą a opozycją przyczyni się do zmniejszenia napięcia socjalno-politycznego i znacznego obniżenia poziomu konfrontacji ideologicznej i kulturowej w całym społeczeństwie²². Przyjęcie zmodernizowanego modelu identyczności pozwoli podjąć skuteczniejsze rozwiązanie szeregu pilnych problemów społecznych. Znaczenie polityki państwowej identyfikacji nacjonalnej wśród innych dziedzin zarządzania publicznego jest zdeterminowane funkcjami pełnionymi przez mechanizm identyfikacji nacjonalnej w systemie organizacji publicznej i samoregulacji. Identyfikacja nacjonalna jest zawsze powiązana z zestawem wartości i norm społecznych, które jednostka uznaje i przestrzega jako własne.

Identyfikacja nacjonalna stwarza warunki wstępne do ustalania i realizowania wspólnych celów, artykułowania i realizacji interesów państwowych. W pewnym sensie można mówić o ideologicznej roli identyfikacji nacjonalnej, która niekoniecznie wymaga jej dyrektywności i niezmienności. W społeczeństwach transformacyjnych doktryna identyfikacji jest stale weryfikowana i krytykowana przez wszystkie podmioty polityki

22 Pawlas I., *Rozwój polskiej gospodarki na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej w okresie niestabilności w gospodarce światowej*, Katowice 2014.

państwowej. W społeczeństwach, opartych na autorytaryzmie, przemocy, niewzruszonej tradycji lub ideokracji doktryna identyfikacji nacionalnej pozostaje względnie stabilna i różni się jedynie środki jej realizacji. Polityka państwowa identyfikacji nacionalnej - to skomplikowany zestaw zarządzeń publicznych dotyczących opinii publicznej i bezpieczeństwa narodowego.

Obszar tematyczny polityki państwowej identyfikacji nacionalnej tworzą obszary życia publicznego, które są funkcjonalnie powiązane z odtwarzaniem bezpieczeństwa narodowego. Życie każdego członka społeczności ma więc dodatkowy sens, ponieważ te interesy i cele stają się do pewnego stopnia ich własnymi. Funkcja władzy państwowej w takim społeczeństwie stanowi integralną część procesu delegowania władzy i odpowiedzialności społecznej. Wspólna identyfikacja nacionalna jest pośrednią strukturą sensowną w relacji zaufania między ludźmi, władzą a społeczeństwem obywatelskim.

Ważna jest także identyczność nacionalna i związane z nią postrzeganie kultury, ideologii i polityki, a także mechanizmy instytucjonalne zapewniające ich formowanie, zachowanie i transformację. Polityka państwowa identyczności w zakresie bezpieczeństwa narodowego pełni prawie takie same funkcje jak ideologia świadomości i działania humanitarne. Polityka identyczności nacionalnej nie zastępuje modelu formacji nacji. Ona wynika jako dodatek do decyzji społeczności już podjętej przez członków. Taka polityka państwa jest możliwa, jeśli pewna grupa jest odpowiedzialna za wykonanie tej decyzji - biurokracja państwowa i społeczeństwo obywatelskie.

Adekwatność modelu państwa nacionalnego w jego zwykłych formach kształtowanych przez stymulowanie wzrostu ideologicznego. Identyczność nacionalna zmienia się pod wpływem innowacji, które w dużej mierze determinują pozytywny wektor jej dynamiki. Tworzenie identyczności nacionalnej w zaawansowanych demokracjach determinuje dynamikę równości socjalnej i poziom zaufania do władz państwowych i samorządu terytorialnego. W stosunkach międzynarodowych nacja jest podmiotem

skonsolidowanym, który musi wyraźnie zdawać sobie sprawę ze swoich interesów, podejmować własną strategię, podejmować terminowe i wolne od błędów decyzje, utrzymywać spójność i ciągłość polityki zagranicznej, niezależnie od zmian w polityce wewnętrznej.

Tak wysoki poziom spójności i koordynacji osiąga się dzięki złożonym formom świadomości nacjonalnej, tradycyjnie związanym z państwową elitą polityczną, poprzez zrozumienie i poparcie celów państwowych. Identyczność nacjonalna, posiadająca właściwości identyczności zbiorowej, nadaje społeczeństwu dodatkowy impuls do zjednoczenia, wpływając w ten sposób na różne procesy społeczne. Nacją, która nie jest dumna - nie ma przyszłości, jest to szczególnie problem w obecnym kontekście bezpieczeństwa narodowego.

Pytanie o identyczność nacjonalną społeczeństwa oraz sposoby jej rozwoju i umacnianie wspólnych wartości i znaczeń mających na celu rozwój społeczności określa lub szuka dziedziny bezpieczeństwa narodowego, które budują ekonomię socjalną i odpowiednie środowisko socjalne. W tworzeniu wielopłaszczyznowego modelu regulacji państwa socjalno-gospodarczego biznes odgrywa ważną rolę poprzez mechanizmy korporacyjnej socjalnej odpowiedzialności biznesu i społecznie odpowiedzialne inwestowanie²³. Coraz więcej uwagi poświęca się promowaniu i wspieraniu kreatywnych praktyk socjalnych na poziomie społeczności terytorialnej.

System zarządzania publicznego częściowo zbiega się z działalnością organizacji obywatelskich, chociaż sytuacje konfliktu nie są wykluczone ze względu na to że przyjęte standardy państwowe są niezdolne do objęcia całej różnorodności sfery społecznej i humanitarnej. Działania w dziedzinie społecznej i humanitarnej mogą dotyczyć szczegółów społeczno-ekonomicznych, narodowej samoidentyfikacji, które mają obiektywny wyraz w

konkretnych programach działań organów zarządzania publicznego na lokalnym terenie. Prawidłowy rezonans wpływu państwa może uwolnić potężne siły wewnętrzne i dać szansę dla społeczności socjalnej na opracowanie jednolitej ideologii państwa.

Identyfikacja prawidłowości funkcjonowania sfery społecznej i humanitarnej państwa w zarządzaniu publicznym jest ważnym obszarem badań w nauce zarządzania publicznego. Organizacje pozarządowe z reguły nie są autorami naukowego opracowania teoretycznego i metodologicznego, z pewnymi wyjątkami, ale są ich liderami w realiach życia społecznego. Chociaż konsekwentna polityka państwa w sferze społecznej i humanitarnej jest opracowywana nie tylko przez władze publiczne, ale także przez wiele instytucji pozarządowe, głównie dotyczących do sferę humanitarną.

Nie ma wątpliwości, że sfera humanitarna ma największe bogactwo praktyk samorządowych, takie praktyki są bardzo ważne w sytuacji rosnącego braku zasobów – doczesnych, materialnych, ludzkich. Socjalnym celem instytucji pozarządowych jest przede wszystkim pomóc społeczeństwu w rozwiązywaniu problemów życia codziennego, otwieranie możliwości inicjatywy obywatelskiej, sprawowanie funkcji samorządu. Zeby proces kształtowania przestrzeni narodowej samoidentyfikacji współczesnego państwa nie był chaotycznym, konieczne jest zrozumienie celu organizacji i stowarzyszeń obywatelskich, które już powstały lub są tworzone.

Stowarzyszenia obywatelskie mają charakter masowy i są tworzone w określonym celu. W przeciwieństwie do organizacji obywatelskich mogą to być niestrukturyzowane, nieformalne masowe stowarzyszenia obywateli o różnych orientacjach socjalno-ekonomicznych, których działania mają najczęściej na celu realizację określonych zadań społecznych. Stowarzyszenia obywatelskie są formacjami dobrowolnymi, które powstają w wyniku narodowej pozycji obywateli na podstawie wspólnych interesów. Różnica między wszystkimi stowarzyszeniami obywatelskimi związana jest ze

specyfiką funkcjonowania, kiedy charakter działalności nie powinien być upolityczniony.

Działalność stowarzyszeń obywatelskich jest jedną z głównych przeszkód w bardzo dużej centralizacji i stanowi ważny czynnik w zarządzaniu publicznym. Instytucje pozarządowe nie powstają na podstawie pojedynczych działań państwowych lub konfrontacji, ale zwykle powstają pod wpływem opinii obywatelskiej. Stowarzyszenia obywatelskie mogą kwestionować wartości społeczeństwa, wierząc, że opierają się one bezpośrednio na pozycjach państwowych. Tendencja do przeprowadzania procesów budowania państwowości wzrasta wraz z wpływem polityki państwowej dotyczącej funkcjonowania społeczeństwa.

Tam, gdzie system zarządzania publicznego skutecznie działa jako mediator między państwem a instytucjami pozarządowymi, stowarzyszenie obywatelskie może łatwiej kontrolować związek między swoimi przekonaniem a polityką państwa. Instytucje pozarządowe na każdym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego państwa powinny być swego rodzaju połączeniem między systemem zarządzania publicznego a społeczeństwem obywatelskim. Aby rozwinąć skuteczne zarządzanie publiczne w sferze socjalnej i humanitarnej, można argumentować, że polityka ta powinna mieć przede wszystkim charakter systemowy, wspierając w jak największym stopniu inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego.

Biorąc pod uwagę priorytety określone przez państwo jako strategiczne perspektywy dla samoidentyfikacji nacjonalnej, konieczne jest wspieranie rozwoju struktur państwowych koordynujących prace w dziedzinie działań socjalnych i humanitarnych. Zarządzanie publiczne w dziedzinie humanitarnej może być skuteczne pod warunkiem, że będzie prowadzone racjonalne zarządzanie, a przede wszystkim samorządzenie w tej dziedzinie²⁴. Z kolei to

24

Jańczuk L., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej*

w Polsce, Lublin 2013.

wymaga istnienia rozwiniętej i wielowymiarowej państwowej polityki socjalnej i humanitarnej, przede wszystkim poprzez identyfikację nacionalną.

Głównymi instytucjami tworzącymi socjalne i humanitarne elementy zarządzania publicznego są władza publiczna i organizacje pozarządowe. Głównym celem zarządzania publicznego polityką socjalną i humanitarną w państwie powinno być ukształtowanie stanowiska społecznego, którego zakres zależy od tego, w jakim stopniu społeczeństwo przyczynia się do rozwoju działalności władzy publicznej poprzez model zaufania publicznego. W transformacjach państwowych demokracja jest ogólnie postrzegana jako system zapewniający maksymalnie najszerszą reprezentację podmiotów społecznych zachowując moc państwa.

Wraz z tworzeniem procedur demokratycznych system zarządzania publicznego i inicjatywy publiczne w sferze socjalnej i humanitarnej są uważane za część procesu identyfikacji nacionalnej. Żaden organ państwowy nie może zaakceptować pełnej różnorodności interesów nacionalnych społeczeństwa obywatelskiego, jeżeli chodzi o sferę humanitarną. Polityka społeczna i humanitarna państwa powinna w szczególności polegać na znalezieniu optymalnej równowagi między bezpośrednimi i pośrednimi środkami zarządzania publicznego a regulacją sfery humanitarnej. W przeciwieństwie do instytucji pozarządowych system zarządzania publicznego zawsze obejmuje kwestie humanitarne przez pryzmat interesów nacionalnych.

Pojęcie podmiotu i obiektu polityki socjalnej i humanitarnej państwa nie jest typowe dla zarządzania publicznego. Korzystając z tego warunkowego podziału na społeczeństwo obywatelskie i państwo, administracja publiczna nie może być dominującą i wyłącznym podmiotem polityki humanitarnej ze względu na potrzebę pełnienia funkcji koordynowania polityki. W związku z tym, zmienia się postrzeganie obiektu zarządzania publicznego w sferze socjalnej i humanitarnej, to są nie tylko określone grupy społeczne lub jednostki, ale całe społeczeństwo.

Odrodzenie samorządu terytorialnego w państwach transformacyjnych jest jedną ze zdobyczy transformacji ustrojowej, reforma administracji i struktur lokalnych oraz budowa demokracji lokalnej jest bowiem niezbędnym elementem demokratycznych przeobrażeń. Jednostki samorządu terytorialnego w państwach transformacyjnych nie posiadają rzeczywistej autonomii finansowej, gdyż są nadal silnie uzależnione od dotacji państwowych.

Obok jednostek samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej są też organy administracji rządowej realizujących zadania administracyjne, organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej. Zagrożeniem dla rozwoju lokalnej administracji jest decentralizacja pozorna polegająca na przekazywaniu zadań bez odpowiednich uprawnień decyzyjnych, czyli bez kompetencji – aktywność społeczna w takiej sytuacji nie rozwija się.

Spis literatury:

1. Jańczuk L., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013.
2. Iwan Parubczak, *Świadomość narodowa i kultura narodowa w społeczeństwach transformacyjnych*, Toruń 2017.
3. Iwan Parubczak, *Spółeczeństwo obywatelskie jako czynnik demokratyzacji państwa w systemie ochrony praw człowieka*, Toruń 2017.
4. Orest Krasiwski, *Transformation of political culture in the process of social democratization of states during transitional period*, Poznań 2014.
5. Pawlas I., *Rozwój polskiej gospodarki na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej w okresie niestabilności w gospodarce światowej*, Katowice 2014.
6. Świder K., *Rosyjska świadomość geopolityczna a Ukraina i Białoruś (po rozpadzie Związku Radzieckiego)*, Warszawa 2015.

7. Zapałowski A., *Ukraina i Europa Wschodnia – geopolityczne wyzwania dla Polski i Rosji*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2014.

Dr Małgorzata Szymańska
Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych
i Komunikacji Społecznej
Chełm — Polska

Prawo dostępu do informacji publicznej - polskie doświadczenia
(DOI: 10.5281/zenodo.3666480)

Despite the passage of several years after the Act on Access to Public Information came into force, its implementation by the entities obliged to ensure it is in many cases still far from the standards designed by the legislator. Local government administration units are no exception here. There are two main modes of making information public: through the Public Information Bulletin and on request. The former is handled more efficiently by the units in question, there being none that do not have the Public Information Bulletin.

However, the range of information made available on each page of the Public Information Bulletin varies. In the case of providing public information on request, the situation is much worse and there are still cases when public information is not made available on request despite the explicit statutory duty.

Keywords: public information, right to public information, Public Information Bulletin, local government administration.

W polskim systemie prawnym prawo do korzystania z informacji publicznej reguluje art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który w ust. 1 stanowi, że **obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne**. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności innych organów, osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim

wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Definicja informacji publicznej i jej przedmiot

Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej informacją taką jest każda informacja o sprawach publicznych. W art. 6 tej ustawy skonkretyzowano zakres przedmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej enumeratywnie wymieniając rodzaje informacji podlegających udostępnieniu. Katalog zawarty w tym artykule jest wyliczeniem przykładowym, otwartym i obejmuje informacje: 1) o polityce wewnętrznej zagranicznej (o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, projektowaniu aktów normatywnych, programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań) – art. 6 ust. 1 pkt 1, Z kolei zasady i tryb korzystania z informacji publicznej regulują postanowienia ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429) – dalej też jako ustawa oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 10, poz. 68)²⁵.

O podmiotach zobowiązanych do udzielania informacji publicznych (o statusie prawnym lub formie prawnej, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, strukturze własnościowej podmiotów, majątku, którym dysponują) – art. 6 ust. 1 pkt 2. O zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznych (o trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych, trybie działania państwowych

25 Tarnacka K., *Prawo do informacji w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5.

osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw) – art. 6 ust. 1 pkt 3.

Następną kategorię informacji stanowią dane publiczne, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej, informacje o stanie państwa, samorządu i ich jednostek organizacyjnych. Na koniec ustawodawca wskazuje informacje o majątku publicznym – art. 6 ust. 1 pkt 4-5. Przy kwalifikacji danej informacji jako informacji publicznej nie wystarczy kierować się jedynie tym, kto wytworzył daną informację i jaką ma formę, czy postać. Istotne jest przede wszystkim to, co dana informacja zawiera, a więc, czy dotyczy sprawy publicznej (wyrok NSA z dnia 05.03.2013 r., sygn. I OSK 2888/12). Przedmiotem informacji „musi być sprawa publiczna i jakkolwiek jej rozumienie jest dość szerokie to jednak (...) dotyczyć ma ona sfery faktów” (wyrok NSA z dnia 18.12.2013 r., sygn. I OSK 1944/13).

Nie jest informacją publiczną wniosek, który obejmuje pytanie o zdarzenia przyszłe lub takie, które jeszcze nie nastąpiły. Ustawa nakazuje organom władzy państwowej (i innym podmiotom) udostępniać każdą informację o sprawach publicznych. Wyjątek stanowią informacje niejawne. Zgodnie z ustawą prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania takiej informacji, zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych – art. 13 ust. 1 ustawy.

Podmioty zobowiązane do jej udostępniania i uprawnione do jej otrzymywania

Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są jedynie podmioty będące w posiadaniu tych informacji – art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przepis nie przewiduje uprawnienia organu

administracji publicznej do występowania do innego podmiotu/organu, zobowiązanego na podstawie art. 4, o udzielenie informacji (postanowienie NSA z dnia 18.02.2010 r., sygn. II SAB/Wa 197/09). „Obowiązek informacyjny organu publicznego nie musi być adekwatny do ustalonego zakresu jego działania, ale jest tylko i wyłącznie konsekwencją faktu dysponowania przez organ daną informacją” (wyrok NSA z dnia 24.08.2005, sygn. OSK 1931/04). Dysponent informacji publicznej jest zobowiązany do jej udostępnienia tylko wtedy, gdy informacja fizycznie istnieje, nie została wcześniej udostępniona wnioskodawcy i nie funkcjonuje w obiegu publicznym, a zainteresowany nie ma innego trybu dostępu do niej (2012.10.10, wyrok NSA z dnia 10.10.2012r., sygn. I OSK 1499/12)²⁶.

Obowiązek udostępniania informacji publicznej przez władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne, nie dotyczy informacji ogólnodostępnej bądź będącej już w posiadaniu wnioskującego o jej udostępnienie (wyrok NSA z dnia 20.11.2003 r., sygn. II SAB 372/03). Prawo do informacji publicznej przysługuje każdej osobie. Od osoby występującej o informację publiczną nie wolno żądać uzasadnienia wniosku (wykazania interesu prawnego lub faktycznego) - art. 2 ustawy. Tak więc nikt nie musi uzasadniać swego żądania udostępniania mu informacji. Takie uregulowanie gwarantuje możliwość uzyskania informacji bezwarunkowo, na równych zasadach każdemu kto jest nią zainteresowany. Prawo dostępu do informacji publicznej powinno być interpretowane na korzyść podmiotu ubiegającego się o daną informację i w sposób umożliwiający jej udostępnienie chociażby w części (wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2014 r., sygn. VIII SA/Wa 987/13)²⁷.

Definicja informacji publicznej prostej i przetworzonej

26 Polański P., *Dostęp obywateli do informacji publicznej*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 18.

27 Kłaczyński M., *Komentarz do art. 4, w: M. Kłaczyński, S. Szuster, Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.01.112.1198)*, LEX.

Niezwykle istotne dla opisu problematyki niniejszego artykułu jest pojęcie informacji przetworzonej, tj. informacji przygotowanej specjalnie dla wnioskodawcy, której podmiot publiczny nie posiada, ale może ją wytworzyć, w oparciu o posiadane zasoby, stosownie do szczegółowych kryteriów wskazanych we wniosku. Informacją przetworzoną jest informacja publiczna opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych, czyli informacja, która zostanie przygotowana "specjalnie" dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów. Informacja przetworzona to taka informacja, której wytworzenie wymaga intelektualnego zaangażowania podmiotu zobowiązanego.

Informacją prostą, a nie przetworzoną jest informacja, którą podmiot zobowiązany może udostępnić w takiej formie w jakiej ją posiada, przy czym jej wyodrębnienie ze zbiorów informacji (rejestrów, zbiorów dokumentów, akt postępowań), nie jest związane z koniecznością poniesienia pewnych kosztów osobowych lub finansowych trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami zobowiązanego do udzielenia informacji podmiotowi (wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.10.2012 r., sygn. II SAB/Kr 140/12). Proces powstawania informacji przetworzonej skupia podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej na jej wytworzeniu dla wnioskodawcy, odrywając go od przypisanych mu kompetencji i zadań, toteż ustawodawca zdecydował, że proces wytworzenia nowej informacji w oparciu o posiadane dokumenty obwarowany będzie koniecznością wykazania, że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego (wyrok NSA z dnia 09.10.2012 r., sygn. I OSK 1737/12).

W pewnych przypadkach suma informacji prostych posiadanych przez adresata wniosku może przekształcić się w informację przetworzoną, jeżeli uwzględnienie wniosku wymaga ich zgromadzenia poprzez przegląd materiałów źródłowych w których są zawarte, a ilość informacji prostych konieczna dla sporządzenia

wykazu wskazanego we wniosku jest znaczna i angażuje po stronie wnioskodawcy środki i zasoby konieczne dla jego prawidłowego funkcjonowania (wyrok NSA z dnia 06.10.2011 r., sygn. I OSK 1199/11).

„Jeżeli (...) utworzenie zbioru informacji prostych wymaga takiego nakładu środków i zaangażowania pracowników, które negatywnie wpływa na tok realizacji ustawowych zadań nałożonych na zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, a w szczególności gdy wymaga to analizowania całego zasobu posiadanych dokumentów w celu wybrania tylko tych, których oczekuje wnioskodawca, to jest to informacja przetworzona” (wyrok NSA z dnia 09.08.2011 r., sygn. I OSK 977/11)²⁸.

Formy i sposoby udostępnienia informacji publicznej

Udostępnianie informacji publicznej następuje m.in. poprzez:

- 1) ogłaszanie informacji publicznej, w tym dokumentów urzędowych w BIP – art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy, żaden przepis prawa nie zabrania umieszczania w BIP informacji innych niż informacje publiczne ani też nie stanowi, że sam fakt umieszczenia takiej informacji w BIP czyni ją informacją publiczną (wyrok NSA z dnia 30.05.2012, sygn. I OSK 450/12),
- 2) wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych – art. 11 pkt 1 ustawy,
- 3) zainstalowanie w miejscach ogólnie dostępnych, urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z tą informacją – art. 11 pkt 2 ustawy,
- 4) wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia – art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy,

28 Błaszczyńska A., *Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 6.

- 5) udostępnianie na wniosek – art. 10 pkt 1 ustawy, tylko informacja publiczna nieudostępniona w BIP udostępniana jest na wniosek, organ administracji w przypadku informacji udostępnionej w BIP nie ma obowiązku dokonywania wydruków z Biuletynu i przesyłania ich żądającemu (wyrok NSA z dnia 25.09.2008 r., sygn. I OSK 416/08),
- 6) udostępnienie w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku informacji publicznej, która może być niezwłocznie udostępniona – art. 10 pkt 2 ustawy.

Zgodnie z art. 14 ustawy instytucja udostępniająca informację ma obowiązek umożliwić jej skopiowanie, wydrukowanie, przesłanie lub przeniesienie na powszechnie używany nośnik informacji. Jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia (wydruk, kserokopia, skopiowanie na CD, itp.), podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom – art. 15 ust. 1 ustawy²⁹.

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej w celu opracowywania pracy naukowej

W celu opracowania pracy naukowej każdy ma prawo do udostępnienia mu informacji i danych będących w posiadaniu podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Zainteresowany takimi danymi może je uzyskać w sposób wskazany w punkcie 5 artykułu, w szczególności korzystać z danych umieszczonych w BIP, poprzez wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej lub uzyskać je w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Niemniej jednak głównym sposobem pozyskania takich danych jest złożenie pisemnego wniosku do podmiotu obowiązującego do

29 Wójkowski G., Podgórska-Rykała J., *Przyjazny Urząd? Dostęp do informacji publicznej na wniosek w gminach i miastach województwa śląskiego. Raport z monitoringu*, Katowice 2012.

udostępniania informacji publicznej. Jeżeli wnioskowana informacja jest informacją prostą podmiot obowiązany udostępnia ją bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku lub w uzasadnionych przypadkach w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku – art. 13 ustawy.

W przypadku, gdy podmiot obowiązany do udostępniania informacji publicznej, po analizie wniosku, stwierdzi, że żądana informacja ma charakter przetworzony, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy ma prawo wezwać wnioskodawcę do wykazania, że wnioskowana informacja jest szczególnie istotna dla interesu publicznego, np. podmiot swoje stanowisko uzasadni tym, że wniosek obejmuje dużą ilość dokumentów i informacji w nich zawartych, a jego realizacja spowoduje obowiązek dokonania określonych analiz, przeszukania zawartości danych znajdujących się w zbiorach organu w celu wybrania tylko tych, których oczekuje wnioskodawca.

Powstała w ten sposób informacja stanowić będzie informację przetworzoną czyli taką, która została przygotowana specjalnie dla wnioskodawcy według wskazanych przez niego kryteriów. Organ nie jest w posiadaniu tych informacji i musi taką informację specjalnie dla wnioskodawcy opracować zgodnie z żądaniem wniosku. W wyniku przetworzenia / połączenia danych i informacji posiadanych przez podmiot powstanie nowa treść lub całkiem nowa informacja.

Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej oraz orzecznictwem w tym zakresie informacja przetworzona to przygotowana specjalnie dla wnioskodawcy, której podmiot nie posiada, ale może ją wytworzyć, w oparciu o posiadane zasoby, stosownie do szczegółowych kryteriów wskazanych we wniosku. Proces powstawania tej informacji skupia podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej na jej wytworzeniu dla wnioskodawcy, odrywając go od przypisanych mu kompetencji i zadań w oparciu o posiadane dokumenty (por. wyrok NSA z dnia 4.08.2015 r., sygn. I OSK

1645/14, wyrok NSA z dnia 5.03.2015 r., sygn.I OSK 865/14)³⁰.

Wobec powyższego w przypadku wniosków o udostępnienie informacji publicznej, których zakres obejmuje konieczność przetworzenia posiadanych informacji poprzez ich np. opracowanie, zestawienie, zsumowanie, analizowanie, w wyniku którego dochodzi do powstania nowej informacji, podmiot ma obowiązek pozytywnego rozpatrzenia wniosku wyłącznie w sytuacji spełnienia przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego określenie „szczególnie istotne dla interesu publicznego” jest wyrażeniem niedookreślonym, które nie może być definiowane w sposób abstrakcyjny, w oderwaniu od konkretnej sytuacji (wyrok NSA z dnia 5.12.2002 r., II SA/Wr 1600/02). Wnioskowana informacja służąca do opracowania pracy naukowej nie będzie uznana za szczególnie istotną dla interesu publicznego tylko dlatego, że np.:

- charakter publiczny mają czynności przewodu doktorskiego, przygotowanie rozprawy doktorskiej oraz publiczna obrona rozprawy doktorskiej po zakończeniu procesu zbierania i opracowania danych,
- publicznoprawny charakter mają badania naukowe i interes za nimi stojący,
- wyniki pracy mają praktyczny wymiar i mogą mieć znaczący wpływ na usprawnienie procesu legislacji,
- prowadzone przez doktoranta badania mają innowacyjny charakter,
- badania i ich wyniki odgrywają ogromną rolę dla nauki, są zatem szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Z analizy orzecznictwa i opinii dotyczących informacji publicznej przetworzonej jednoznacznie wynika, że fakt przygotowywania rozprawy doktorskiej nie wskazuje, aby udzielenie informacji publicznej przetworzonej było szczególnie istotne dla interesu publicznego. W pierwszej kolejności

30 Szuster S., *Komentarz do art. 6 i 11, w: M. Kłaczyński, S. Szuster, Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U.01.112.1198), LEX.

żądana informacja dotyczy przede wszystkim interesu doktoranta, który zbiera dane do pracy doktorskiej. Chyba, że wyniki pracy naukowej mogą spowodować usprawnienie funkcjonowania organów administracji.

Praca naukowa leży w sferze interesu prywatnego, gdyż ewentualne jej sfinalizowanie w postaci pracy doktorskiej nie oznacza, że praca ta zostanie szerzej opublikowana i co więcej wykorzystana przez właściwe organy (wyrok NSA z dnia 02.06.2011 r., sygn. I OSK 279/11)³¹. Prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej.

Wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej dla jej uzyskania powinien wykazać nie tylko, że jest ona ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, ale również, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego (wyrok NSA z dnia 27.01.2011 r., sygn. I OSK 1870/10). Podobnie wyrok NSA z dnia 10.01.2014 r., sygn. I OSK 2111/13 - podmioty, które nie pełnią funkcji w procesie stanowienia prawa, również mogą być w stanie wykazać swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domagają, ale w sytuacji, gdy np. występują w określonych procesowych rolach uczestników postępowań dotyczących tworzenia lub kontrolowania aktów normatywnych.

Szczegółowo wskazuje to wyrok NSA z 9.11.2011 r., sygn. I OSK 1365/11 - interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z

31 Niedośpiał J., Banach M., Żak P., *Przyjazny Urząd. Realizacja trybu wnioskowego dostępu do informacji publicznej w gminach województwa małopolskiego. Raport z monitoringu*, Kraków 2012.

funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako prawnej całości, zwłaszcza jeżeli związane jest ono z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Inne orzeczenie podało zastosowanie informacji publicznej przetworzonej w praktyce tworzenia prawa czy wymuszania jego skuteczności (wyrok WSA w Gliwicach z 22.1.2004 r., sygn. II SA/Ka 2633/03). Z kolei w judykaturze podnosi się, iż interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa (wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.02.2006 r., sygn. II SA/Wa 1721/05)³².

Dodatkowo podkreślić należy, że przez użycie w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy słów "szczególnie istotne dla interesu publicznego", prawodawca wprowadził kwalifikowaną formę interesu publicznego. Nie wystarczy więc, aby udzielenie informacji było "istotne" z punktu widzenia interesu publicznego, musi być ono "szczególnie istotne". Za taki nie można uznać faktu przygotowywania rozprawy doktorskiej (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16.12.2010 r., sygn. II SA/OI 980/10).

Okoliczności podnoszone przez wnioskodawców mogą wskazywać istnienie po ich stronie pewnego interesu o charakterze publicznym, lecz nie jest to interes o charakterze szczególnym. Uprawnienie do dostępu do informacji publicznej przetworzonej jest zaś obwarowane koniecznością wykazania, iż jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego (wyrok NSA z dnia 27.05.2015 r., sygn. I OSK 1313/14).

Odmowy udostępnienia Wnioskodawcy informacji publicznej przetworzonej nie można utożsamiać też z ograniczeniem wolności badań naukowych, o której mowa w art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wolność badań naukowych nie oznacza, że ciężar prowadzonych badań można przerzucić na organy administracji publicznej, domagając się

32 Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4.

przeprowadzenia przez nie działań badawczych, analitycznych w oparciu o posiadaną dokumentację/informację. Należy tutaj wyraźnie rozróżnić dostęp do informacji publicznej od udostępnienia materiałów źródłowych do badań (wyrok NSA z dnia 02.06.2011 r., sygn. I OSK 279/11)³³.

W przypadku ustalenia, iż żądana informacja jest informacją przetworzoną oraz stwierdzenia, że nie występuje przesłanka szczególnej istotności dla interesu publicznego organ odmawia udostępnienia informacji publicznej w formie decyzji administracyjnej - art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W terminie 14 dni od dnia doręczenia takiej decyzji wnioskodawca, na podstawie art. 127 § 1 i 2, art. 129 § 1 i 2 w związku z art. 17 pkt. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) i art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, ma prawo złożenia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego za pośrednictwem organu wydającego tą decyzję.

Bibliografia

Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4.

Błaszczyńska A., *Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 6.

Czarnow S., *Prawo do informacji publicznej w Polsce a wymogi prawa europejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4.

Kłaczyński M., *Komentarz do art. 4*, w: M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U.01.112.1198), LEX.

33 Czarnow S., *Prawo do informacji publicznej w Polsce a wymogi prawa europejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4.

Niedośpiał J., Banach M., Żak P., *Przyjazny Urząd. Realizacja trybu wnioskowego dostępu do informacji publicznej w gminach województwa małopolskiego. Raport z monitoringu*, Kraków 2012.

Polański P., *Dostęp obywateli do informacji publicznej*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 18.

Szuster S., *Komentarz do art. 6 i 11, w: M. Kłaczyński, S. Szuster, Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.01.112.1198)*, LEX.

Tarnacka K., *Prawo do informacji w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5.

Wójkowski G., Podgórska-Rykała J., *Przyjazny Urząd? Dostęp do informacji publicznej na wniosek w gminach i miastach województwa śląskiego. Raport z monitoringu*, Katowice 2012.

CONTENTS:

1. Svitlana Dombrovska - TO THE QUESTION OF MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE HIGHER EDUCATION SYSTEM OF UKRAINE.....3
2. Nadiya Karpeko - FORMATION OF ECONOMIC MECHANISMS OF QUALITY DEVELOPMENT OF SECONDARY EDUCATION.....12
3. Larysa Gren' - THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN QUALITY IMPROVEMENT OF SPECIALISTS' VOCATIONAL TRAINING.....21
4. Oleksandr Husarov, Kyrylo Husarov - AN APPROACH TO FORECASTING THE VALUES OF PERFORMANCE INDICATORS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM.....30
5. Maistro Serhii, Ryznikov Valeriy - FEATURES OF FORMATION AND REALIZATION OF THE STATE ENERGY POLICY IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE.....39
6. Nelli Leonenko, Yuliia Kharlamova, Kyrylo Husarov, Olena Akhmedova - The influence of political advertising on social and economic security in Ukraine.....48
7. Dr Michał Gołoś - Pluralizm polityczny w państwach Azji Centralnej w wymiarze teoretycznym i praktyczny u progu XXI wieku – próba oceny.....66
8. Iwan Parubczak, Maryana Matveyeva - Humanitarny rozwój jako czynnik demokratyzacji państwa w procesach transformacyjnych w kontekście przemian społecznych i kulturowych.....77
9. Dr Małgorzata Szymańska - Prawo dostępu do informacji publicznej - polskie doświadczenia.....92