

**СЕКЦІЯ 8.**  
**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ГРОМАД**

**PUBLIC SERVICES IN THE ERA OF ARMED CONFLICT**

**Elżbieta Żywucka-Kozłowska**, Associate Professor,  
**Rossana Broniecka**, Doctor of Science,  
*Department of Criminal Procedure and Executive Criminal Law*  
*University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland*

Public services have become an integral part of the reality of modern countries. It is difficult to imagine the existence of a society without this element. According to Krzysztof Witkowski, "public services are tasks serving the inhabitants of a given local government unit (these tasks are performed for the benefit of all persons permanently or temporarily staying in a given territory - this also applies to legal person, organizations established or operating in a given territory)" [1].

The services in question include those goods that are available to everyone and it is not possible to exclude anyone from using such goods [2]. The situation in the provision of public services during an armed conflict is quite different. While in peacetime the access to services, including public ones, is unlimited, in times of war some of them become completely unavailable. The classification of the title services in the simplest sense includes: public administration, tax administration, social security, medical, educational, cultural, care and transport services [3].

Public services within the public administration include, for example, the issuance of identity documents, permits, licenses, concessions, etc. In the area of tax administration, usually the services that include taxes, duties, stamp duties are indicated. Social insurance is the basis for retirement, disability, rehabilitation and medical benefits. Medical services are related to the provision of medical, rescue and nursing services; they are related to the pharmacy activity. Educational establishments are schools of all types and levels. The main feature is teaching activity. Cultural services are usually identified as cinemas, theaters, libraries, museums, concert halls, operas, open-air museums. Nursing service activities are associated with nurseries, nursing homes, and hospices. The transport services are mainly public transport. Each of the above-mentioned services requires, to a greater or lesser extent, appropriate infrastructure and people [4].

Armed conflicts, which need not be justified, involve the violation (if not destruction) of the infrastructure necessary for the essence of public services. The law of armed conflicts (in a very broad sense) is equated with humanitarian law, which are understood as "international norms established by international agreements or international custom, the particular task of which is to solve humanitarian problems arising directly from international or non-international armed conflicts and which for reasons humanitarian aid, restrict the right of the parties to an armed conflict to freely choose the methods and means of carrying out hostilities or protect persons and goods that are or may be affected by the effects of an armed conflict [5]. Regardless

of the region of the world, the country in which the armed conflict took place, the provision of public services is collapsing, especially those related to access to medical care, education and public transport. Other public services are becoming constrained as the focus is shifted to active protection of internal security. Such a situation took place during the war in the territory of the former Yugoslavia, in particular in besieged Sarajevo [6]. It was similar in Rwanda, where the civil war broke out [7]. Today, the war that the Russian Federation has started against the sovereign state is being fought on the territory of Ukraine, treating these actions as a special operation. Despite the ongoing war, public services are provided, ranging from education, medical care to the payment of pensions. Insurance companies, government administration and local governments also work continuously [8]. Bogdan Pshik and Roman Oleynyk indicate that during the war (2022), social benefits for disabled people and benefits for people who are not entitled to a disability pension, as well as allowances for children up to 6 years of age raised in families with many children are also provided [9]. Medical facilities are constantly working, even those that have been damaged as a result of attacks by Russian troops. There is also state and regional administration, which is of particular importance for the citizens of the attacked country [10]. With regard to services in the area of administration, referring to the literature on the subject, it should be emphasized that the mission of these structures is to act in the public interest and for the benefit of citizens [11]. The Polish literature also emphasizes cooperation in the provision of public services. According to Dawid Sześciło, “we are not only a material for the educational system, but also a creator. The final product of this system in the form of a specific level of public education is a joint work of the state, teachers, parents and students, not to mention all other people who contribute to the functioning of education. Without us, as students, this product will never reach the desired level [12]. In such a case, both the service provider and the beneficiary are closely related, which translates into the common good. The armed conflict changes the functioning of the state. Organizational activity priorities change and there is nothing unusual about it. From the perspective of the past years, it is impossible not to notice that even in the most difficult moments of Polish history of the 20th century, public services were generally provided on a permanent basis. During World War II, there was secret teaching, which was of great importance [13]. The defense war of 2022 in Ukraine caused the suspension of educational activities at all levels only for a short time. Classes were resumed on-line - at all levels of education. This is evidence of the continuity of public services in this regard.

Each war causes numerous social phenomena, including refugees to third countries. The outbreak of the war in Ukraine caused the escape of Ukrainian citizens from the areas covered by the theater of war to Poland and to other countries. This, in turn, generated the need to cover these people with assistance from the host countries. In Poland, refugees found help in the broadest sense of the word as soon as they crossed the Polish state border [14]. Refugees became recipients of public services (administrative, medical, educational, social), which was quickly sanctioned by appropriate legal acts [15]. In art. 1.1. of the Act of March 12, 2022 on assistance to Ukrainian citizens in connection with an armed conflict in the territory of that state,

"the act specifies specific rules for legalizing the stay of Ukrainian citizens who came to the territory of the Republic of Poland directly from the territory of Ukraine in connection with hostilities conducted on the territory of that state , and Ukrainian citizens who have a Pole's Card, who, together with their closest family, came to the territory of the Republic of Poland due to these hostilities" [16] The legislator, when implementing the act in question, changed other acts of law to make them compatible with the act in question [17].

The act became the basis for the provision of public services to war refugees from Ukraine. Among other things, the *PESEL* number, a registration number that allows employment, access, medical care, and the education system (at all levels), has become available. Social assistance (cash and material benefits) is extremely important. The act also enables the registration and recognition of a refugee as an unemployed person who is entitled to periodic benefits. In the absence of an adult guardian of a minor who has entered the territory of Poland, the family court will appoint a legal guardian to protect the rights of this person. A minor is provided with not only legal, but factual protection.

The provision of art. 26.1. of the Act provides:

"A citizen of Ukraine residing on the territory of the Republic of Poland, whose stay on the territory of the Republic of Poland is considered legal pursuant to Art. 2 clause 1, you have the right to:

1) family benefits referred to in the Act of 28 November 2003 on family benefits,

2) child benefit referred to in the Act of 11 February 2016 on state aid in bringing up children (Journal of Laws of 2019, item 2407 and of 2021, items 1162, 1981 and 2270), if lives with children in the territory of the Republic of Poland,

3) a good start, referred to in the regulations issued on the basis of art. 187a of the Act of June 9, 2011 on supporting the family and foster care system (Journal of Laws of 2022, item 447), if he lives with children in the territory of the Republic of Poland,

4) family caring capital, referred to in the Act of 17 November 2021 on family caring capital (Journal of Laws, item 2270), if he or she lives with children in the territory of the Republic of Poland,

5) co-financing the reduction of the parent's fee for the child's stay in a nursery, children's club or with a day carer referred to in art. 64c of paragraph 1. 1 of the Act of February 4, 2011 on the care of children up to the age of 3 (Journal of Laws of 2021, items 75, 952, 1901 and 2270), if they live with the child in the territory of the Republic of Poland- respectively on the terms and in the manner specified in these provisions, with the exception of the condition of having a residence card with the annotation "access to the labor market" [18].

The above-mentioned entitlements to benefits are fully in line with the public services provided in Poland. This act is an expression of aid to war refugees.

On the basis of these considerations, the question arises whether it is possible to develop a model of providing public services in the light of the threat to common security, which is an armed conflict. In our opinion, it is achievable from the theoretical point of view. Although in many countries the system of these benefits is

similar, it is not the same [19]. Public services are a permanent element of human functioning in the modern world, including during exceptional situations, and this is certainly the state of war. Restrictions on access to services occur during a pandemic, during natural disasters, and usually do not last long. War has its own rules, if you can say so at all, and the one that takes place on the territory of Ukraine [2022] does not fall within the limits of any rules of international law of armed conflicts. Members of military tactical unions are by definition Russian soldiers, while in fact they murder civilians, torture prisoners, rape women and children, steal property from Ukrainian citizens, and destroy everything they encounter on their way. Hence the importance of public services for war refugees provided in third countries or by third countries in the form of humanitarian aid, which includes not only securing basic existential needs, but also assistance in maintaining continuity of services by the attacked state.

### References:

1. K. Witkowski, *Inwestycje infrastrukturalne w realizacji usług publicznych ( w: ) PWSZ IPIA STUDIA LUBUSKIE, Sulechów 2011, s. 262.*
2. Zob. między innymi : B. Pawłowska, I. Serechocha, *Wybrane metody doskonalenia jakości usług publicznych. Prace Naukowe Akademii Jana Długosza w Częstochowie, 2012, nr (6); T. Michalski, K.Kopeć, Monitoring jakości usług publicznych samorządów szczebla lokalnego narzędziem podnoszenia spójności społecznej. Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Jana Kochanowskiego w Kielcach, 2015, 19(4, t. 1 )Zintegrowane podejście do spójności-rola statystyki publicznej).*
3. Zob. M.Stępnia, Wiśniewski R., S. Goliszek, S. Marcińczak, *Dostępność przestrzenna do usług publicznych w Polsce(Vol. 261). IGiPZ PAN, Warszawa 2017.*
4. Zob. między innymi: J. Dominiak, *Dostępność usług publicznych na terenie województwa wielkopolskiego. IGSEiGP, UAM, Poznań 2009; K.Witkowski, Inwestycje infrastrukturalne w realizacji usług publicznych. Studia Lubuskie 2011, nr 7; P. Ucieklak-Jeż , A. Bem, Dostępność opieki zdrowotnej na obszarach wiejskich w Polsce [Availability of health care in rural areas in Poland]. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych–Problems of Small Agricultural Holdings, 2017, nr4.**
5. Z. Falkowski, M. Marcinko, (red.) *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych, WCEO, Warszawa 2014, s. 23-24.*
6. M. Trawczyńska , *Geneza i konsekwencje konfliktu w Bośni i Hercegowinie w latach 1992–1995, Wrocław 2009; M. Skrzyszewska, „Kap moje krvi poteče i Bosna ne presuši”1 – pamięć o oblężeniu Sarajewa ( w: ) Studenckie Zeszyty Naukowe, Instytut Filologii Słowiańskiej UJ 2014 , nr 2 (6); S.L. Szczesio, *Życie codzienne w oblężonym Sarajewie (1992–1995) ( w: ) Oblicza Wojny. Tom 4. Miasto i wojna;. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021.**
7. Zob. B. Bruneteau , *Wiek ludobójstwa, tłum. B. Spieralska, Warszawa 2005; J. Hatzfeld , Nagość życia. Opowieści z bagien Rwandy, tłum. J. Giszczak, Wołowiec 2011; J. Hatzfeld , Sezon maczet, tłum. J. Giszczak, Wołowiec 2012; C. Koff , *Pamięć kości. Pośród umarłych w Ruandzie, Bośni, Chorwacji i Kosowie, tłum. J. Malinowski, Warszawa 2007.**
8. Zob. B.Pshik, R. Oleynyuk, *Sytuacja finansowa na Ukrainie i środki zapewniające jej stabilność w czasie wojny. Bezpieczny Bank 2022, nr 86(1).*
9. *Tamże, s. 75.*
10. *Informacje publikowane : MOLNIYA – aplikacja Viber [publikacje w języku ukraińskim].*
11. Zob. między innymi: *Wytrązek W., Odpowiedzialność za społeczność lokalną w państwie zdecentralizowanym ( w: ) Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu Administracja i Zarządzanie, 2008, t. IV; Komierzyńska E.,Zdyb M., Klauzula interesu publicznego w działaniach*

administracji publicznej ( w: ) *Annales Universitatis Mariae Curie- Skłodowska, Lublin Polonia*” 2016, nr 63; Rogalska, A. *Misja urzędnika publicznego. Od koncepcji dobra wspólnego do Public governance. Studia Administracji i Bezpieczeństwa* 2020, nr 1(8).

12. D. Sześciło, *Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych ( w: ) Zarządzanie Publiczne* 2015, nr 1 ( 31), s. 14.

13. Zob. H. Będkowska, *Tajne nauczanie w powiecie łukowskim w czasie okupacji hitlerowskiej (1939-1944) (w:) Radzyński Rocznik Humanistyczny* 2009, nr 7; T. Brodziak, *Tajne nauczanie na ziemi Wieluńskiej w okresie okupacji Hitlerowskiej. Rocznik Wieluński* 2010, nr 10(10).

14. Na temat pomocy uchodźcom w Polsce zob. między innymi: K. Laskus, *Pomoc społeczna dla uchodźców–ochrona cudzoziemców w Polsce–zobowiązania międzynarodowe (w:) Kontrola Państwowa* 2016, nr 61(2 (367)); N. Rafalik , *Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość (praktyka) (stan prawny na dzień 31 grudnia 2011 r.)*, CMR, Working Paper nr 55(113), 2012; P. Lewandowski, *Między deklaracją a realizacją. Zabezpieczenie społeczne uchodźców w Polsce [w:] Wokół problematyki migracyjnej. Kultura przyjęcia*, J. Balicki, M. Chamarczuk (red.), Rządowa Rada Ludnościowa, Międzyinstytutowy Zakład Badań nad Migracją, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2013; M. Książak , *Dostęp do pomocy medycznej i psychologicznej osób ubiegających się o status uchodźcy w Polsce [w:] Poza systemem. Dostęp do ochrony zdrowia nie- udokumentowanych migrantów i cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce*, A. Chrzanowska, W. Klaus (red.), Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2011.

15. Ustawa z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa [ Dz.U. 2022, poz. 583].

16. Tamże, art. 1.1. ustawy przywołanej wyżej.

17. Zmieniono : ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawę z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawę z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, ustawę z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się, ustawę z dnia 12.

18. Art. 26 ustawy z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa [ Dz.U. 2022, poz. 583].

19. Między innymi zob. E. Ferlie, K.J. Geraghty, *Professionals in Public service organizations. The Oxford handbook of public management* 2005; F.C. Mosher, *Democracy and the public service (Vol. 53)*. Oxford University Press: New York 1968; F. Djellal, F. Gallouj, *L'innovation dans les services publics. Revue française d'économie*, 2012, nr 27(2).

### **List of legal acts**

Ustawa z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa [ Dz.U. 2022, poz. 583] - na mocy tej ustawy zmieniono: ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawę z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę z dnia 27

*sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawę z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, ustawę z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się, ustawę z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne, ustawę z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, ustawę z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, ustawę z dnia 7 lipca 2017 r. o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej, ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, ustawę z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych*

## **EVALUATION OF THE PUBLIC AUTHORITIES ACTIVITIES**

**Iryna Honcharenko**, Dr. Econ., Prof., Professor  
*Mykolayiv national agrarian university*

Society expects from the public authorities an effective and responsible management aimed at meeting both its needs and the needs of individual citizens. A systematic and objective assessment of the public authorities activities is one of the main conditions for increasing their socially useful activities and responsibilities, as well as accelerating the pace of socio-economic development of regions. Therefore, in recent decades, discussions on the use of quality and efficiency indicators for objectively assessment of the performance of public administration have intensified.

The question of the evaluation of the management effectiveness in general is reflected in the works of P. Drucker, who emphasized that "These days, practically all of us work for a managed institution, large or small, business or nonbusiness. We depend on management for our livelihoods. And our ability to contribute to society also depends as much on the management of the organization for which we work as it does on our own skills, dedication, and effort" [2]. T. Peters, R. Waterman, reveal the concept of successful management through continuous innovation [10], the works of other scientists also consider this issue.

Scientists follow a general approach to determining the success of management, which is based on the ratio of performance to the costs associated with ensuring these results. But so far any methods have not been developed to ensure adequate and objective evaluation, both of the results and corresponding costs, as well as the comparability of the obtained estimates.

The theory and methodology of public administration evaluation is actively developing in the United States. The experience of evaluation in education, public health and hygiene, the country received before the First World War

But the most turbulent period came in the 1960s [14]. At this time in the Johnson administration the US federal government pursued a policy using the slogan "War on Poverty." This has led to the creation of the measurement of efficiency as a scientific method of governance, which has traditionally been developed in the study