

ISSN 2409-5532

# INTERNATIONAL JOURNAL OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE

*JOURNAL OF THE ASTANA CIVIL SERVICE HUB*

*Vol.5, No 2, September 2020*



## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

*ЖУРНАЛ АСТАНИНСКОГО ХАБА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ*

*[www.astanahubjournal.org](http://www.astanahubjournal.org)*

**INTERNATIONAL JOURNAL  
OF CIVIL SERVICE  
REFORM AND PRACTICE**

**Vol. 5, No. 2  
September 2020**

---

---

Nur-Sultan, Kazakhstan

## EDITORIAL TEAM

*Editor-in-Chief*

Panos Liverakos

*Editorial Assistant*

Tolkyn Omarova

*Editorial Board*

Demetrios Argyriades (USA)

Stephen Condrey (USA)

Max Everest-Phillips (Singapore)

Pan Suk Kim (South Korea)

Saltanat Liebert (USA)

Akira Nakamura (Japan)

Chester Newland (USA)

William Shields (USA)

Sholpan Yessimova (Kazakhstan)

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

*Главный редактор*

Панаиотис Ливеракос

*Помощник редактора*

Толкын Омарова

*Редакционный совет*

Деметриос Аргириадеc (США)

Стефен Кондри (США)

Макс-Эверест-Филлипс (Сингапур)

Пан Сук Ким (Южная Корея)

Салтанат Либерт (США)

Акира Накамура (Япония)

Честер Ньюленд (США)

Вильям Шилдс (США)

Шолпан Есимова (Казахстан)

## CALL FOR SUBMISSIONS

Practitioners and academics from the participating countries of the Astana Civil Service Hub (ACSH) and beyond are invited to submit their papers, case studies and book reviews for the next issue of the journal. Any papers related to the issues of civil service development including, but not limited to, human resources management, performance appraisal, training and development, ethics, anticorruption, etc. are welcome.

*Paper guidelines*

Please substantiate your policy analysis with tangible policy recommendations. Manuscripts should not exceed 8,000 words including abstract, end notes and references. Submissions must include a one-page (maximum) abstract of the paper with author's contact information. Citations must follow the social science author-date method in the Harvard style. Authors are also encouraged to submit their book reviews (max. 1,500 words).

*Manuscripts should be submitted electronically to [journal.acsh@undp.org](mailto:journal.acsh@undp.org)*

## ПРИГЛАШЕНИЕ

### К ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ

Приглашаем практиков и ученых стран-участниц Астанинского хаба и других стран направлять статьи, кейс-стади и обзоры книг для публикации в следующем номере журнала. Приветствуются статьи по вопросам развития госслужбы, управления персоналом, обучения, этики, противодействия коррупции и т.д.

*Требования к материалам*

Просьба отражать в направляемых материалах практические рекомендации. Объем статей не должен превышать 8 000 слов (с учетом примечаний и библиографии). Статьи должны содержать аннотацию объемом не более одной страницы и контактные данные автора. Цитирование должно соответствовать Гарвардскому стилю цитирования (Harvard style). Также приветствуются обзоры книг (макс. 1500 слов).

*Статьи предоставляются в электронном виде на адрес [journal.acsh@undp.org](mailto:journal.acsh@undp.org)*

## Notes from the Editor's Desk

---

### Dear Reader,

We are pleased to present the 14th issue of the International Journal of Civil Service Reform and Practice published by the Astana Civil Service Hub.

This issue includes four articles prepared by three scholars and a practitioner, focusing on governance, decentralisation, civic engagement and performance evaluation of public administration and civil service.

The first paper is written by Alikhan Baimenov, Chairperson of the ACSH Steering Committee and former Chairperson of the Agency for Civil Service Affairs in Kazakhstan. This article considers governance through a model of concentric spheres, each representing the political, administrative and operational domains, which are embedded inside the other, like “nesting dolls and where each outer sphere is the environment within which the immediate inner sphere operates. It concludes that the rules, traditions and values of the surrounding environment creates – or inhibits – opportunities for unlocking the potential of the inner spheres.

The second article is written by Jowanka Jakubek-Lalik who works at the Faculty of Law and Administration in the University of Warsaw. This article analyses the concept of decentralisation and provides a description of the legislative framework and features of the Polish self-government institution in the context of transition from an authoritarian to a democratic regime. It argues that local self-government proved to be one of the main important factors in establishing a functional democracy by radically changing the system of governance. The changes made by substantial

decentralisation modernised and improved the effectiveness of the state. Poland was able to implement a series of significant reforms, which equipped local communities with an independent legal position and substantial control over their functioning.

The third article is written by Professor Dr. Henadzi Palchyk, PhD in Physical and Mathematical Sciences, Doctor of Pedagogics, and former Rector of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus. This article deals with performance evaluation in the public administration system aiming at not only measuring the values of certain indicators, but also at building a common policy of human resources management, designed to ensure the coordination of activities of each civil servant at different levels with the overall management strategy.

The fourth and last article is written by Safura Aliyeva, a graduate of public policy from Nazarbayev University in Kazakhstan. The article discusses civic engagement in Azerbaijan and its benefits in terms of governance. It concludes that civil engagement is beneficial for governance as it helps to keep government more accountable and transparent. Therefore, civil engagement should be improved in Azerbaijan through the effective involvement of public councils and the use of collaborative technological platforms.

Enjoy reading!

Panos Liverakos  
Editor-in-Chief

## От редакционной коллегии

---

### Уважаемый читатель,

Мы рады представить Вашему вниманию 14-й номер Международного журнала реформы и практики государственной службы, издаваемого Астанинским хабом государственной службы.

Данный выпуск включает в себя четыре статьи трех ученых и практика, посвященные государственному управлению, децентрализации, гражданской активности и оценке эффективности государственного управления и государственной службы.

Первая статья написана Алиханом Байменовым, Председателем Управляющего комитета Астанинского хаба государственной службы и бывшим Председателем Агентства по делам государственной службы Казахстана. В этой статье государственное управление рассматривается через модель концентрических сфер, каждая из которых представляет собой политическую, административную и операционно-технологическую сферы, которые встроены одна в другую, как «матрешки», и где каждая внешняя сфера представляет собой среду, в которой непосредственно функционирует внутренняя сфера. В статье делается вывод о том, что правила, традиции и ценности окружающей среды создают – или препятствуют – возможности для раскрытия потенциала внутренних сфер.

Вторая работа подготовлена Йованкой Якубек, которая работает на факультете права и управления Варшавского университета. В статье анализируется концепция децентрализации и дается описание законодательной базы и особенностей института польского самоуправления в контексте перехода от авторитарного режима к демократическому. В ней утверждается, что местное самоуправление оказалось одним из основных важных факторов в установлении функциональной демократии путем радикального изменения системы государ-

ственного управления. Изменения, внесенные существенной децентрализацией, модернизировали и повысили эффективность государства. Польша смогла провести ряд значительных реформ, которые предоставили местным сообществам независимую правовую позицию и существенный контроль над их функционированием.

Третья статья написана профессором, доктором физико-математических наук, доктором педагогических наук, бывшим ректором Академии государственного управления при Президенте Республики Беларусь, профессором Геннадием Пальчиком. В данной статье рассматривается оценка эффективности в системе государственного управления, направленная не только на измерение значений определенных показателей, но и на построение общей политики управления человеческими ресурсами, призванной обеспечить координацию деятельности каждого государственного служащего на разных уровнях с общей стратегией управления.

Четвертая и последняя статья написана Сафурой Алиевой, выпускницей Высшей школы государственной политики Назарбаев Университета в Казахстане. В статье обсуждается гражданская активность в Азербайджане и ее преимущества с точки зрения государственного управления. В ней делается вывод о том, что гражданское участие выгодно для госуправления, поскольку помогает поддерживать подотчетность и прозрачность правительства. Таким образом, гражданское участие в Азербайджане должно быть улучшено за счет эффективного участия общественных советов и использования совместных технологических платформ.

Приятного чтения!

Панос Ливеракос  
Главный редактор

**INTERNATIONAL JOURNAL  
OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE  
VOL. 5, NO. 2, SEPTEMBER 2020**

---

**ARTICLES**

- Applying the model of dynamic concentric spheres in the analysis  
of governance* ..... 7  
Alikhan Baimenov
- Transition from authoritarian regime to democracy: the role of local  
self-government. The case of Poland* ..... 19  
Dr Jowanka Jakubek-Lalik
- The system of certification and performance evaluation of civil servants  
in the Republic of Belarus* ..... 40  
Henadzi Palchyk
- Civic engagement in Azerbaijan* ..... 46  
Safura Aliyeva

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И  
ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ТОМ 5, № 2, СЕНТЯБРЬ 2020

---

СТАТЬИ

*Применение модели динамических концентрических сфер  
при анализе государственного управления* ..... 57

Алихан Байменов

*Переход от авторитарного режима к демократии:  
роль местного самоуправления. Пример Польши* ..... 71

Д-р Йованка Якубек-Лялик

*Система аттестации и оценки деятельности государственных  
служащих в Республике Беларусь* ..... 95

Геннадий Пальчик

*Гражданская активность в Азербайджане* ..... 102

Сафура Алиева

## APPLYING THE MODEL OF DYNAMIC CONCENTRIC SPHERES IN THE ANALYSIS OF GOVERNANCE

---

*Alikhan Baimenov<sup>1</sup>*

### **Abstract**

*This article proposes a new approach to analysing governance systems - a model of dynamic concentric spheres, which allows for clearly demonstrating the limitations and corridors of opportunities determined by the influence of the political sphere on the administrative, and operations-technological systems. The author introduces the concept of 'elasticity of governance' as one of the characteristics of the political system, as well as the 'balance of powers, responsibility and resources' principle as one of the prerequisites for ensuring the effectiveness of the administrative system.*

**Keywords:** *model of dynamic concentric spheres, elasticity of governance, political system, administrative system, operations-technological system, balance of powers, responsibility and resources.*

### **Problem statement: contradictions of progress**

Analysis of the development of many countries in transition, including the post-Soviet states, reveals contradicting trends in their progress (ASCH, 2017). On the one hand, most experts highly appreciate the achievements of these countries – confirmed by their rankings in leading international indices - making the transition from a planned economy and a totalitarian system to a market economy and a democratic society. On the other hand, the analysis of socio-political processes and socio-economic development exposes several problems, for the solution of which there is no significant progress. These include the presence of high levels of corruption and the gap between rich and poor, as well as issues of the quality of government regulation.

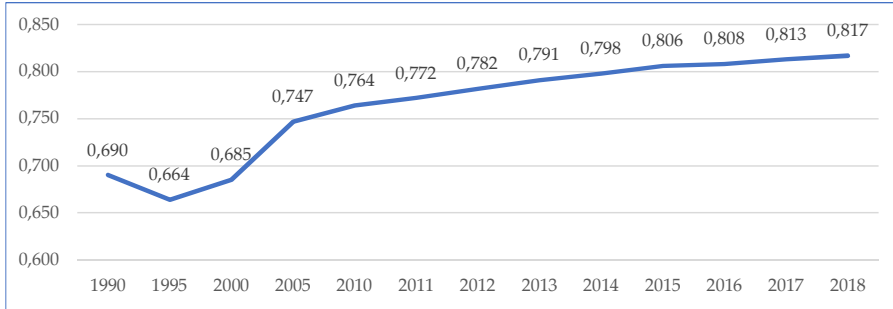
The indices values of Kazakhstan are a case in point. Kazakhstan has achieved some impressive results in the development of several sectoral areas, especially in comparison to other post-Soviet states. For instance, in 2018, the Human Development Index (HDI) score for Kazakhstan was 0.817, placing the country on the 50th out of 189 positions. A significant improvement in the country's performance since 1990.

---

<sup>1</sup> Chairperson of the Steering Committee of the Astana Civil Service Hub,  
email: alikhan.baimenov@undp.org



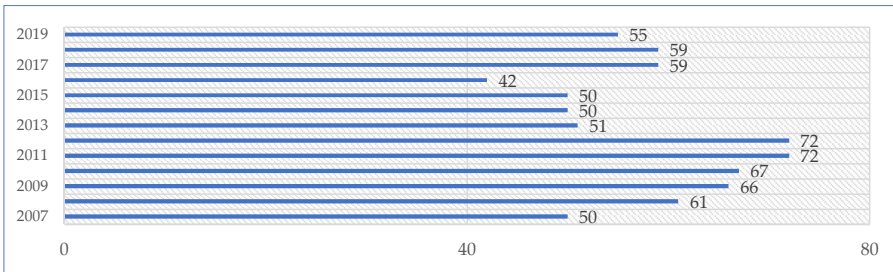
**Figure 1:** Human Development Index scores for Kazakhstan (1990-2018)



Source: HDR (2019); <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/KAZ>

Similarly, Kazakhstan consistently ranks among the 60 most competitive countries in the Global Competitiveness Index, over the past seven years.

**Figure 2:** Global Competitiveness Index rankings for Kazakhstan (2007-2019)



Source: Global Competitiveness Report 2019

Kazakhstan has also demonstrated even greater progress, between 2015 and 2019, in the Ease-of-Doing Business Index, ranked among the top 30 countries in the world in the past two years.

2015	2016	2017	2018	2019
51	35	36	28	25

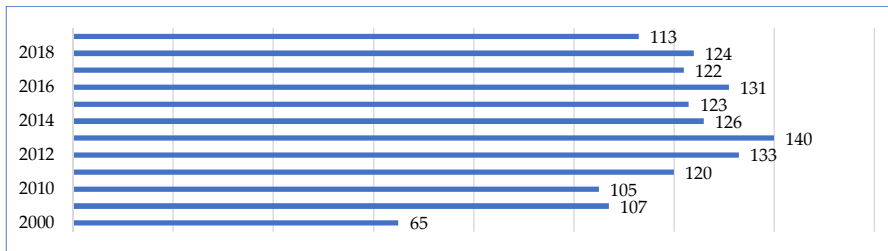
Source: <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/kazakhstan>

Kazakhstan has also made significant progress in public service delivery, including through the widespread application of the “one-stop-shop” principle (Knox and Janenova, 2019a). According to the E-Government Survey Report

(UNDESA, 2020), the country ranks 29th in the world on e-government development. Furthermore, international experts note the progress made in utilising budget and strategic planning systems, labour market regulation and other sectoral reforms (OECD, 2017a). Moreover, international institutions and experts recognise the country’s significant success in reforming its civil service and its leadership in the region.<sup>2</sup> In addition, the report on the results of the third round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan (OECD, 2014) highlights that civil service reform in Kazakhstan was not only carried out at the legislative level, but it was also implemented in practice. In 2018, a comparative analysis of the civil service in Kazakhstan concluded that the country’s civil service system was progressive and professional (OECD, 2018).

These achievements, however, contradict Kazakhstan’s rankings in the Corruption Perception Index (CPI), standing in the low hundreds (113th position in 2019 among 180 countries).

**Figure 3:** Corruption Perception Index ranking for Kazakhstan (2000-2019)

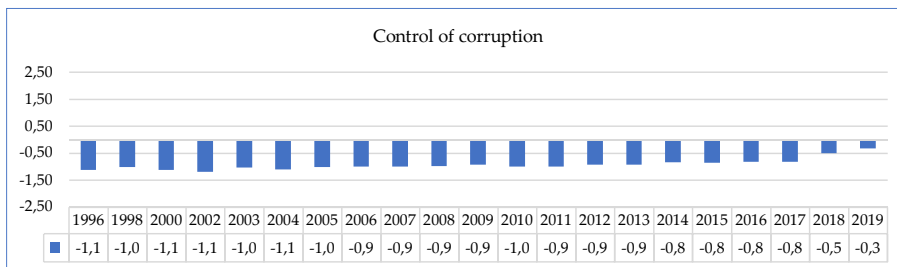


Source: Transparency International (2020)

The seriousness of corruption related issues is also evidenced by the country’s scores on the fight against corruption, a component indicator of the World Bank’s Governance Index, according to which the country scores are in the negative zone for the last ten years, ranking 107th (index value -0.3 in 2019).

<sup>2</sup> Newland contributes to shape of civil service in Kazakhstan (2014); [https://www.inform.kz/en/newland-contributes-to-shape-of-civil-service-in-kazakhstan\\_a2672984](https://www.inform.kz/en/newland-contributes-to-shape-of-civil-service-in-kazakhstan_a2672984); <https://kursiv.kz/news/vlast-i-biznes/2017-04/v-kazakhstane-obsudili-problemy-kadrov-na-gossluzhbe>

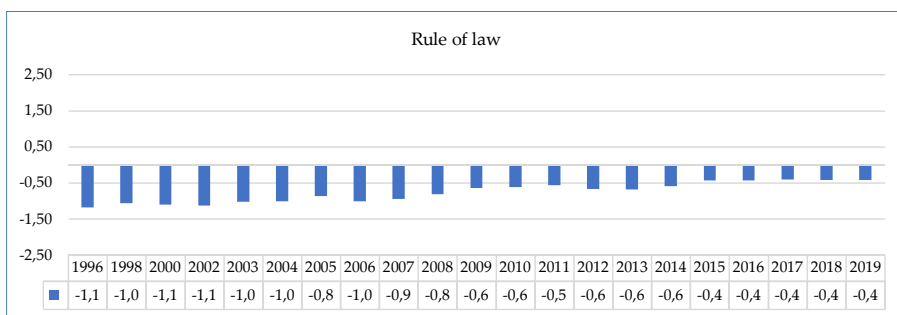
**Figure 4:** Control of Corruption Index values for Kazakhstan (1996-2019)



Source: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

Significant problems are also observed in ensuring the rule of law, a condition critical for the shift towards a market economy and a democratic society. Kazakhstan scores are again in the negative zone for the rule of law component indicator of the Governance Index (ranking 121st in 2019).

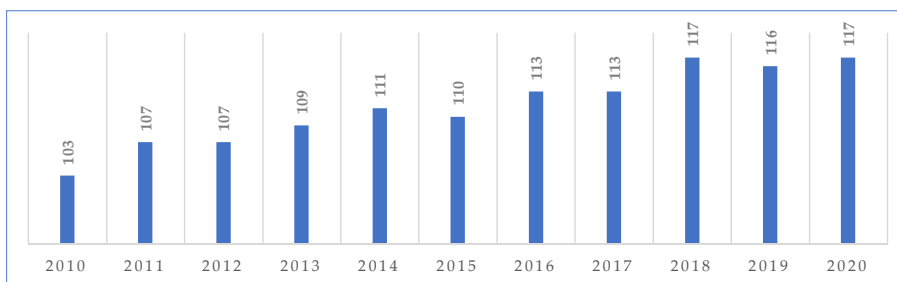
**Figure 5:** Rule of Law Index values for Kazakhstan (1996-2019)



Source: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

In the light of the above, the country occupying the 117th position out of 178 in the Fragile States Index looks logical.

**Figure 6:** Fragile States Index values for Kazakhstan (2010-2020)

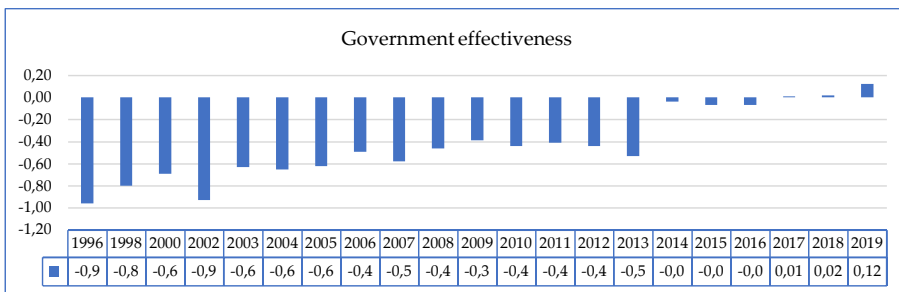


Source: <https://fragilestatesindex.org/>

It is also noteworthy that corruption is perceived as one of the most important issues in the country’s development (Transparency International, 2019), and the judiciary as corrupt, while it is expected to play a key role in ensuring the rule of law.<sup>3</sup> This is important as studies on corruption indicate the significant threat of this phenomenon to stability and sustainable development. Furthermore, high levels of corruption deepen social stratification, which result in periodic surges of social tension, jeopardising social and political stability. It is also perceived as a threat to the preservation of independence by some public figures.<sup>4</sup>

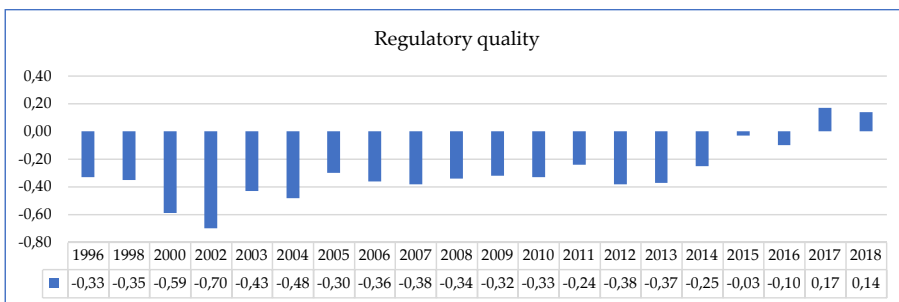
This contradiction between high rankings in some and low performance on other key indicators allows us to conclude that it is logical for Kazakhstan to be in-between on such indicators, as government effectiveness and regulatory quality.

**Figure 7:** Government Effectiveness Index values for Kazakhstan (1996-2019)



Source: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

**Figure 8:** Regulatory Quality Index values for Kazakhstan (1996-2019)



Source: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

<sup>3</sup> Призывы быть честными не работают – Асанов о росте коррупции в судебной системе РК [Appeals to be honest do not work – Asanov on the growth of corruption in the judicial system of the Republic of Kazakhstan]. <https://www.kazpravda.kz/news/obshchestvo/prizivi-bit-chestnimi-ne-rabotaut--asanov-o-roste-korruptsii-v-sudebnoi-sisteme>

<sup>4</sup> Саптаев Д. Коррупция в Казахстане и качество государственного управления [Satpauyev D. Corruption in Kazakhstan and the quality of public administration]. [https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Report/2012/pdf/C24\\_ch3.pdf](https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Report/2012/pdf/C24_ch3.pdf)

Apparently, the quality of governance and regulation is influenced by both groups of factors. On the one hand, achievements in sectoral reforms improve the quality of governance; on the other hand, corruption and issues associated with ensuring the rule of law worsen it. In this sense, it is no surprise that the country achieves average values in the quality of governance and regulation indices.

Thus, we observe a paradox between significant progress made in some areas and persisting problems remaining in others. For instance, ensuring transparency and accountability of government bodies, as well as independence of the judiciary, and dispensing indiscriminate justice are elements of the greatest importance in ensuring the rule of law and combating corruption. Evidently however, reforms in this direction are primarily resisted by those forces that are interested in maintaining the status quo. It should also be noted that resistance to reforms – in the context of insufficiently influential civil society – is to a great extent observed where the interests of large elite groups are directly affected. On the other hand, it is clear that combating corruption and ensuring the rule of law meet the needs and aspirations of ordinary citizens and society as a whole, since their implementation would provide a more equitable distribution of national income, as well as help fulfil the country's potential better, taking into account the richness of natural resources, a sufficiently high level of literacy of the population and the quality of human resources, as well as such a competitive advantage of the national culture as tolerance, openness and adaptability. Evidently, moving towards greater transparency and accountability is also in the interests of the entrepreneurial class and competitive actors of the economy, as it helps to create conditions for fair competition and an environment that allows private initiative to flourish.

Clearly, the mechanisms for reconciliation and coordination of the interests of citizens, civil society institutions, business entities, as well as groups of influence fall within the political system. Meanwhile, sectoral reforms aimed at improving the regulatory framework for the development of certain sectors of the economy, or certain areas of the functioning of the machinery of government, the use of modern methods of personnel selection and promotion, as well as new technologies in public service delivery – all these can be grouped into a subsystem, that may be referred to as the operations-technological system. In the interval between these subsystems, there are institutional issues of the functioning of the administrative system, in other words, of the executive branch of power, starting from the administrative-

territorial structure and ending with the delineation of powers between the levels of government.

The purpose of this article is to demonstrate the relationship and mutual influence between these governance subsystems. In this context, the term 'governance' is used here in its broadest sense, that is a common system that includes all branches of government, all subsystems that relate to the ownership, disposal, and management of state resources, including state and municipal property.

### **The model of dynamic concentric spheres**

In the vast literature on public administration, it is often said that the political system is a fundamental system, as it affects the efficiency of the administrative system and by extension of the governance system. That is why, in many countries, political reforms are implemented, to improve the efficiency of governance. In fact, the President of Kazakhstan Tokayev said, in his recent address, that the main goal of the reforms, including those in the political sphere, is to increase the efficiency of the functioning of the entire state.<sup>5</sup>

Similarly, many experts, as well as politicians, point to the need for improving the political system as a precondition for solving many socio-economic problems and thus increasing the quality of governance, as they realise that the political system provides the framework conditions for the establishment of good governance. However, there is still no clear idea of how this interaction works and what characteristics of the governance system are attributed to each subsystem. Moreover, there are no models that clearly demonstrate the relationship between political, administrative, and operations-technological systems.<sup>6</sup>

Our hypothesis is that within a particular country, causal relationships exist between the governance subsystems, the understanding of which can be facilitated through the definition and visualisation of some basic principles, and mechanisms and forms of their interconnection and mutual influence. For

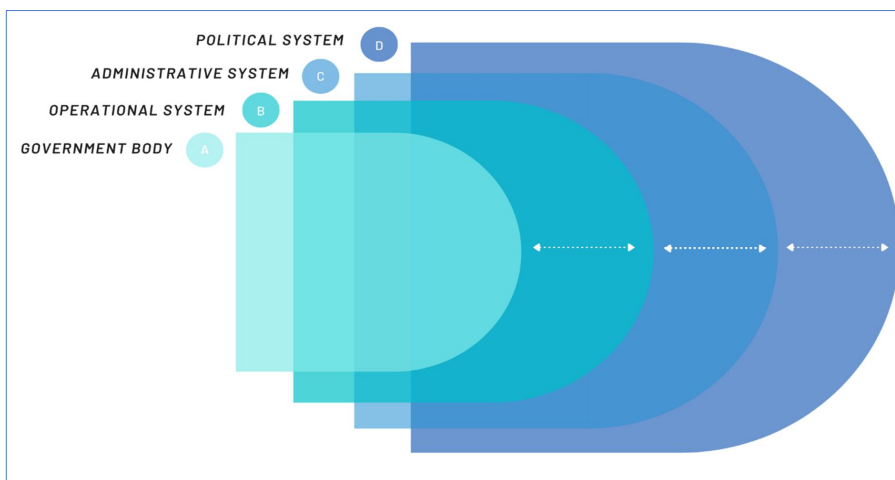
---

<sup>5</sup> President of Kazakhstan Kassym-Jomart Tokayev's State of the Nation Address, September 1, 2020, [https://www.akorda.kz/en/addresses/addresses\\_of\\_president/president-of-kazakhstan-kassym-jomart-tokayevs-state-of-the-nation-address-september-1-2020](https://www.akorda.kz/en/addresses/addresses_of_president/president-of-kazakhstan-kassym-jomart-tokayevs-state-of-the-nation-address-september-1-2020)

<sup>6</sup> The author also assumes that the functioning of each governance subsystem is influenced by many other factors - from culture, traditions, and history to geographical and geopolitical factors. However, the influence of such factors on the effectiveness of governance may be the subject of other separate studies.

this purpose, the author proposes the use of the model of dynamic concentric spheres; otherwise referred to as the model of ‘nesting dolls’.<sup>7</sup>

**Figure 9:** Model of Dynamic Concentric Spheres of Governance



The external sphere in this model is the political system that encompasses the institutional foundations of the whole governance system, as well as the mechanisms for interaction with civil society and the economic system. Inside the political system resides the administrative system – the institutional basis of the executive branch, designed to effectively manage resources and exercise powers. In turn, inside the administrative system resides the operations-technological system that covers the regulatory framework for the functioning of sectors and the levels of executive power. It also includes the rules, processes, and procedures for the functioning of the entire machinery of government and its interaction with recipients of public services. Finally, the core sphere of the model is a separate state body, encircled by an environment consisting of all other external spheres, thus delineating the limitations and opportunities. It is further assumed that each internal sphere can change positions (within the borders of every outer sphere) under the influence of various factors (culture, leadership, geopolitics, socio-economic context, etc), the consideration of which is beyond the scope of this article.

<sup>7</sup> Recently, while preparing an article on a similar topic for a Russian journal, the author compared the concept of ‘concentric spheres’ to a ‘big nesting doll’ (a matryoshka), whose subsystems are its smaller ‘nesting dolls’, to make the term simpler and clearer. This model was also mentioned in an interview in August 2020. Аликхан Байменов. Как починить машину госуправления Казахстана [Alikhan Vaimenov. How to fix the government machinery in Kazakhstan]. baigenews.kz: [https://baigenews.kz/news/alikhan\\_baymenov\\_gosupravlenie\\_kazakhstan/](https://baigenews.kz/news/alikhan_baymenov_gosupravlenie_kazakhstan/)

The political system creates the basic rules, and it provides the connections between society, the branches of government and the economy. It also creates the conditions for the realisation of the potential of the country and its citizens, as well as for the consideration of the economic and social interests of citizens in the functioning of the branches and levels of government. In terms of management, the political system provides the elasticity of the entire governance system. In this context, elasticity is the ability to feel and respond to the needs of citizens. The political system thus determines institutional elasticity, accountability, and motivation. In this regard, it should be noted that one of the challenges of the functioning of modern machinery of government is the conflict between the long-term interests of the state, which are to be protected by professional civil servants, and the short-term interests that are attractive to politicians in terms of their next election campaigns. At the same time, those representatives of the political system, who are elected and occupy senior positions, play a key politically determining role in relation to the machinery of government. The machinery, by definition, must implement the political direction set by senior level politicians.

Inside this large ‘nesting doll’ another sphere exists, which can be called the administrative system designed to ensure the correct distribution and effective use of powers, responsibilities and resources determined by the political system - both vertically between the levels of government and horizontally between state bodies of the same level. In other words, the administrative system is designed to provide institutional flexibility, efficiency and high manageability based on the balance of powers, responsibilities, and resources. Hence, the administrative system creates institutional transparency, accountability, and responsibility of government agencies. Consequently, if there is a clearer system of powers delineated among the various government levels, then citizens are better informed about who is responsible, and hence, they can demand higher quality of service provision from the appropriate authority. Thus, one of the prerequisite principles of effectiveness of the administrative system is the clear balance of powers, responsibilities, and resources between the levels of this system.

Within the administrative system, there are, relatively speaking, operations-technological systems (functional, sectoral, or territorial), which include the civil service (a system for the selection, recruitment, and promotion of personnel), the budget system (designed to effectively plan and use financial resources), the procurement system (designed to purchase the best goods and services for the state at the lowest price), and the information systems and a number of other segments. The operations-technological system, being the instrumentation of governance, ensures the effective functioning of state



institutions within the limits of their powers and resources set by legislation. This is what is called the ‘machinery of government.’ Finally, the fourth ‘nesting doll’ is a state body, for which the entire political, administrative, and operations-technological (including the civil service) systems are its external environment.

In this model, every outer sphere is the environment within which the inner one exists and operates. The rules, traditions, and values (culture) of this environment create the capacity to unleash the potential of the inner spheres. Thus, the political system creates a certain framework of opportunities and limitations of efficiency for the administrative system. Similarly, both of these systems set the scope and constraints for the operations-technological system. Consequently, no matter to what extent operations-technological systems are improved, the capabilities of this little ‘nesting doll’ are limited by the framework imposed by higher systems – the administrative and political.

Applying the dynamic concentric spheres model, when analysing the country’s development, we see that the highest rankings in international indices are associated with the operations-technological sphere, the lowest ratings are associated with the external political sphere, and in between, the average indicator values are associated with the administrative sphere, which is affected by both spheres. Conversely - within the limits and corridors of opportunities provided by the administrative system - the operations-technological subsystem can move to the limits of its capabilities within the framework of these restrictions. In turn, the administrative system will increase its efficiency to the limits of its potential as they are delineated by the political system. And accordingly, together with that, this entails an automatic increase in the performance and efficiency of the operations-technological sphere.

As noted above, many leaders, politicians, and experts, based on an understanding of this relationship, propose political and administrative reforms, as well as reforms of the operations-technological sectors, to resolve problems associated with socio-economic development. The proposed model can be useful to them and to researchers of public administration to visually demonstrate this relationship, in order to better understand the characteristics and properties of the governance system, as they are determined by the separate subsystems. The author hopes that this hypothesis will be further studied, and the knowledge body eventually accumulated will allow for further refinement of the proposed model.

## Conclusion

An overview of the complex evolutionary processes of post-totalitarian countries, including Kazakhstan, shows contradictory trends in socio-economic and socio-political development. This is confirmed by a number of international indices, where the country is among the leaders in some indicators and among the outsiders in others. The article makes an attempt to analyse such contradictions by utilising the model of dynamic concentric spheres. The application of the model illustrates the limits of capacity of internal subsystems of governance, while external conditions remaining constant. Therefore, it can be concluded that in order to achieve a greater effect from sectoral reforms, these must be supported by administrative reforms and, more importantly, by political reforms.

## References

ACSH. 2017. *Global and Regional Civil Service Trends*. Astana: Astana Civil Service Hub. [https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/research\\_pdf/GlobalandRegional%20trends\\_in\\_civil\\_service\\_development.pdf](https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/research_pdf/GlobalandRegional%20trends_in_civil_service_development.pdf)

Knox. C.; and S. Janenova. 2019. *The e-government paradox in post-Soviet countries*. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 32 No. 6: 600-615. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2018-0173>

OECD. 2014. *Anticorruption Reforms in Kazakhstan. Round 3. Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

OECD. 2017a. *Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы (Reforms in Kazakhstan: successes, tasks, and prospects)*. <https://www.oecd.org/eurasia/countries/Eurasia-Reforming-Kazakhstan-Progress-Challenges-Opport.pdf>

OECD. 2017b. *Towards a More Effective, Strategic and Accountable State in Kazakhstan*. <https://www.oecd.org/countries/kazakhstan/towards-a-more-effective-strategic-and-accountable-state-in-kazakhstan-9789264284005-en.htm>

OECD. 2018. *Benchmarking Civil Service Reform in Kazakhstan*. <https://doi.org/10.1787/9789264288096-en>

Satpayev D. 2013. *Коррупция в Казахстане и качество государственного управления [Corruption in Kazakhstan and the quality of public administration]*. Interim Report for Exploring Informal Networks in Kazakhstan: A Multidimensional Approach, IDE-JETRO. [https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Report/2012/pdf/C24\\_ch3.pdf](https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Report/2012/pdf/C24_ch3.pdf)

Schwab, Klaus (Ed.). 2019. *Global Competitiveness Report 2019*. World Economic Forum. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

Transparency International. 2019. *Monitoring the state of corruption in Kazakhstan*. <https://knowledgehub.transparency.org/product/monitoring-the-state-of-corruption-in-kazakhstan>

UNDESA. 2020. *E-Government Survey 2020*. [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)

TRANSITION FROM AUTHORITARIAN  
REGIME TO DEMOCRACY: THE ROLE OF LOCAL  
SELF-GOVERNMENT. THE CASE OF POLAND

---

*Dr Jowanka Jakubek-Lalik<sup>1</sup>*

**Abstract**

*This article analyses the concept of decentralisation and provides a description of the legislative framework and practical features of Polish local self-government in the context of the transition from authoritarian to a democratic regime. It argues that local self-government proved to be one of the main important factors in establishing a functioning democracy and radically changing the system of the state. Furthermore, it remains a strong democratising factor, despite growing recentralisation tendencies. By restoring local self-government in Poland, it was possible to build and strengthen a democratic regime on all levels – local, regional and national. The idea and practice of its functioning during the 30 years since its reestablishment provided it with strong rooting in the foundations of civil society in Poland. The changes made by substantial decentralisation modernised and improved the effectiveness of the state, as well as proved helpful on the way to membership in the EU. Poland was able to conduct a series of significant reforms, which equipped the local communities with an independent legal position and substantial amount of control over their authorities. For most of the time, local governments have served as safeguards from far reaching interference of the central government in local matters. It is important, however, that with constant pressure from the centre, the position and competences of local government units need to be protected and reinforced in order to serve the idea of genuine local democracy.*

**Keywords:** *Democracy, transition, democratisation, local government, local self-government, Polish local government, Central and Eastern Europe*

---

<sup>1</sup> Faculty of Law and Administration, University of Warsaw, Poland.  
Email: j.jakubek@uw.edu.pl

## **Introduction**

When investigating the transition from authoritarianism to democracy, especially in the post-Soviet states or those countries that were in the Soviet sphere of influence, it is important to look at different factors. Local self-government is one such important factor, as the extent to which democracy functions at the local level will impact the whole system of government in the country.

The restoration of local self-government in 1990 – and the deepening of decentralisation in 1998 - radically changed the system of the state, focusing on building a framework in accordance with the principle of subsidiarity. Between the assumptions of the functioning of local authorities in the Polish People’s Republic (PRL) and the Third Republic of Poland (after 1989) there was an evident dichotomy, which concerned not only the issue of organisation and functioning of the state, but above all the distribution of public authority at the national and local level.

The socialist system was characterised by overcomplexity and strongly centralised administration. The state administration structures were purely hierarchical and leaving very limited scope for any independent decision-making. This model was based on the principle of “democratic centralism” with no decentralised power at the local level – on the contrary, all local authorities were strictly subordinate to the central administration. Instead of horizontal attribution of competences at different levels, it was based on sectoral (vertical) connections, both in the decision-making process and in financial aspects. Therefore, the system of state administration was overburdened at the central level with different decisions and not functioning effectively.

Also, at the local level, the intersection of various divisions of special administrations made it hard to allocate responsibility for performing the relevant administrative tasks. After political changes and the termination of the communist party’s leading role, the premise of centralism in government has been eliminated, thus no longer being an obstacle in reforming the administration towards a well-functioning, democratic state.

The immediate reform impetus came from the necessity of filling the institutional gaps after the collapse of the communist regime and its discredited institutions. The reform programmes were nevertheless more ambitious than just copying or transferring institutional systems from abroad; they were much more creative processes of adaptation (Baldersheim, 2014: 19; 22-23). The restitution of local self-government was one of the necessary conditions for restoring the democratic system in Poland, as well as building a civil society.

Without independent local government - that is, with real competence of public authority at the level of local communities - and without social involvement, it would be impossible to develop the country as a result of citizens' action. In the PRL, cutting off local communities from decision-making blocked the initiatives and activities of people. Only the creation of appropriate conditions for free action of residents of municipalities (*gmina*) and counties (*powiat*) gave the opportunity to local authorities for playing a significant role in economic development.

Poland's path to democratisation has been acknowledged to be one of the biggest successes of political transformation in Central and Eastern Europe. Without strong and independent local self-government, it would have been much more difficult, if not impossible, to establish a functioning democracy. Nevertheless, it was convenient for the state to decentralise problems and challenges, while keeping control over finance and other resources. Polish local self-government needs to safeguard its competences, as its independence is one of the fundamental features of democracy.

The structure of the article is as follows. In the first part, the concept of decentralisation is presented, with special focus on its meaning as the right of local communities to govern themselves (bottom-up approach). In the second, the history of local government restoration and reform in Poland is examined, as well as the legal framework and most importantly the legal principles (the 1997 Constitution and acts of parliament) to present the degree of local autonomy for the territorial units. Subsequently, the practical aspects of local government's functioning are analysed, given the context of constant tensions between recentralisation and local autonomy.

## **Decentralisation**

The concepts of decentralisation and local self-governance are inextricably linked. A non-transferable feature of local self-government is that it can only exist in a decentralised state in which citizens are granted the right to make their own decisions, in congruence with their interests. Local government is an emanation of the interests of these citizens - a public law corporation, that is, a public administration entity equipped with administrative authority. Its indispensable element is obligatory membership "by virtue of the law itself", clear rules of belonging (residence within the boundaries of the local government unit) and existence regardless of the number or change of members. This is the most comprehensive "micro-democracy", where the state transfers part of its administrative functions and equips them with legal personality.

In this model, the competences of public administration are performed by the citizens or their groups, equipped with specific responsibilities and administrative powers. Also, giving local communities these powers is connected with the obligation to perform the delegated functions and the responsibility for the exclusive fulfilment of this obligation. The legal provisions of the Constitution and laws relating to local self-government are established in order to provide additional guarantees that, apart from the designated scope of supervision, the state cannot interfere with local government activities. Therefore, the principles of subsidiarity and decentralisation are most fully implemented by independently functioning local self-governments.

As it was explained before, local self-government has a significant and non-transferable characteristic – the right to settle local communities’ affairs in accordance with their own interests and the way these interests are identified by the members of the community. This right includes the assumption that a given community may act differently in some matters than others. Decentralisation also ensures that minorities’ rights are recognised in their own decisions and choices, even if they might not always be accurate. Activities carried by the local community as their own tasks should not (and, under applicable law, cannot) be assessed in terms of purpose or reliability, as this would lead to interference with local government autonomy and would mean the application of criteria assessed for self-employed activities. Legality therefore remains the only criterion for supervision over the activities of local government as part of its own tasks.<sup>2</sup>

The modern understanding of decentralisation should not only rely on independence in the “imperious” sphere - where the local government acts as a public authority, based on the law and within the limits of the law - but it is also solely responsible for independent management of local public affairs in economic terms. This part of local governments’ activities is exercised in a network system, not a hierarchical one, and its main objective is to achieve social and economic benefits on a local or regional scale. Self-governance is implemented by acting for the development of a given local government unit, organising the delivery of public services, as well as through cooperation and competition with other local governments and participation in supra-local and supra-regional markets. It also needs a broader legal mandate in order to be able to perform these functions effectively, but with respect to the civil rights of the citizens (Kulesza, 2009).

---

<sup>2</sup> However, the decision-making autonomy of the local government is not always unconditional or uncontroversial. Problems may arise, for example, in standardised public services, such as education or health care. The decentralisation of public authority cannot be in contradiction with the constitutionally guaranteed equality in access of public services by citizens.

## **Restoration and reform of Polish local government**

The restoration of Polish local self-government in 1990 (and the deepening of decentralisation in 1998) radically changed the system of the state, focusing on building a framework in accordance with the principle of subsidiarity. It is also a unique example of incremental, carefully designed institutional reform, where the final outcomes largely reflected the vision established at the starting point of the process (Sześciło, 2018). In effect, Poland could be categorised among the “champions of decentralisation” in Central and Eastern Europe. It developed a system that demonstrated several similarities to the model of extensive decentralisation in Northern European countries (Swianiewicz, 2013).

The year 1990 had undoubtedly the most important, even revolutionary, significance for the Polish administration, in which the local self-government was restored after 40 years of non-existence. The overriding objective of this reform was to hand over tasks to local government and cut off the management of local affairs from the national level. The principle of uniform state authority and ownership was broken, and much better conditions for the development of local communities were created, which facilitated the processes of their empowerment. Regional competition has been strengthened, while providing better instruments for management of public services. However, the introduction of new institutional models was accompanied by a certain degree of a cultural shock and disorientation among actors at the local level. Therefore, the next stages of reform processes – interpretation, naturalisation, and normalisation – had to take place (Baldersheim, 2014: 24).

After restoring local self-government, a significant strengthening of the state’s capacity for efficient functioning was expected. It was a necessary systemic change, as without it, there was a threat of maintaining a system programmed for state centralism and a lack of democratic control over the decision-making processes in the administration. In 1998, another stage of the decentralisation reform was undertaken, transferring to the Polish local government yet another large degree of shared responsibility for governing the state competences previously reserved for central government administration.<sup>3</sup>

This reform, establishing two additional tiers of self-government and equipping them with substantial responsibilities, was based on the important assumption that there will be no hierarchical subordination between individual

<sup>3</sup> In surveys of support for the reform of state administration, only 21% of respondents rated it as unfavorable, cf. for example up to 55% of opponents of health care reform. (Cztery reformy... 2000). In another study, the reform of administration was considered necessary by 50% of respondents, with 37% opposing it (Gadomska, 2003: 573).



local and regional government units. That was supposed to safeguard their decision-making autonomy not only from possible intervention by the central government, but also to provide clear lines of accountability to the citizens instead of hierarchical supervision by the state administration.

Another important underlying condition of the reform addressed the notion that citizens should have equal access to local administration bodies and be provided with influence on the institutions that represent them. These changes were also intended to enforce public finance reform, with far-reaching decentralisation of planning and utilisation of public expenditure, although the outcomes in this respect might be disputable (Kieżun, 2004: 8-9; Chojna-Duch, 2003: 144-145).

Further democratisation of the system consisted of the introduction, to the newly added levels of self-government, of universal and direct elections for local government representative bodies. The county council (*rada powiatu*) has acquired specific competences, including enacting local laws, choose and dismiss the members of the management board, determine the direction of the executive's activity, approve the local budget and adopt resolutions on county property matters. The regional assembly (*sejmik województwa*) was granted the power to adopt regional development strategies, to devise spatial development plans, determine regional budgets, as well as responsible for the appointment and dismissal of the management board (executive) and adoption of resolutions on property matters of the region (voivodship).

In the adopted model, the council had much more than an acceptance role. First of all, it was empowered to elect the collective management board (executive) and through the majority of votes it was to provide it with a "political umbrella". Having a mandate coming from general and direct elections, the council was in a position to authenticate and account for the activities of the executive. The executive was competent mainly to fulfil the councils' resolutions, prepare draft resolutions, manage property and implement the budget. However, its members being elected by the council meant that it was susceptible to political pressure.

The next reform from 2002 mainly strengthened the municipality executive. By the introduction of direct elections and replacing the collective management board with one-person executive, the new head of municipality (mayor/city president) had also a stronger mandate as it is directly representing the voters. The position has also been given more significant competences and possibilities of action, as its political standing has become much more independent, and thus, it does not necessarily need to be share the council's majority political will.

The continuation of local government reforms was also closely aligned with Poland's efforts to join the European Union, preparing for new challenges in the field of multi-level public management, absorption of European funds, participation in European programmes, and even decision-making on European matters, putting a strict division between tasks of the national and local government. Another source of institutional models that impacted the design of local government were the Council of Europe through its Charter of Local Government and the bodies of foreign assistance (Baldersheim, 2014: 23).

The main intention of the reform was undoubtedly the decentralisation of state power, as well as the continuation of changes initiated in 1989 and 1990. To achieve this, the competence between the central and local government had to be re-established, and local responsibilities had to be defined; and at the same time equipping these local government entities with legal and financial means to address them. Another goal was to organise the territorial structure of the state in the form of a more transparent and understandable division and rationalisation of administrative structures. An important consequence of introducing two successive levels of local government, was that it created another level for establishing local elites to lead further democratisation of the country and the combat against the legacy of the PRL. The mechanisms of local democracy gained a strong legal instrument in the form of civic control of local government authorities. Another significant outcome of the reform was the assumed reconstruction of the public finance system and an effort for more effective financial management at all levels of the administration.

The foundations of the new administrative system proved to be permanent and were strengthened over the years, despite the inevitable corrections in the administrative divisions. The reform was intended to reconstruct civic awareness and establish a new division of competences between the national and local government. These changes have undoubtedly modernised and improved the state structure, allowing for more effective governance and addressing new challenges. At the same time, they strengthened the processes of democratic control over the authorities and brought them closer to citizens. By empowering citizens, the responsibility for public policy decisions is shared, as well as a stronger sense of participation in public affairs is developed. Thanks to the reforms, the Polish local government can be considered one of the modern, especially in this part of Europe.

In a comparative perspective, it is even clearer that local government reforms were necessary. In that period, there were no alternative ways of modernisation in Central and Eastern Europe. The other post-communist countries did not implement such in-depth reforms, the most far-reaching changes took place

in Poland. In most of other countries in the region, only “nomenclature” changes were introduced, e.g. by renaming the soviets to city councils, and free elections were added to the old system, however, they were carried out under the conditions of a single, centralised state machine.

Therefore, in most Central and Eastern European countries the local government reform consisted of only two modifications: carrying out free municipal elections and changing the name of local authorities, with no specific powers delegated to local governments. There was a substantial difference between the level of reform, which can be assessed by looking at the effects of the changes. The introduction of democratic elections should be accompanied by guaranteeing the substantial amount of independence for local government units; otherwise the changes will be superficial. However, the mindset of centralisation took much longer than expected to be changed. The question, however, remains, whether if it actually did, judging from the on-going debate on the degree of local government autonomy and central government supervision over local government activities, in Poland.

### **Constitutional framework of Polish local government**

The Polish Constitution of 1997 has taken into account the fundamental importance of the principle of subsidiarity, and of decentralisation and independence of local government. The so-called “Little Constitution” (Constitutional Act on mutual relations between the legislative and executive power of the Republic of Poland and on local self-government) of 1992 defined local government as “the basic form of organisation of local public life” (Article 70, par. 1)<sup>4</sup> and granted territorial units a legal identity and competences in public matters (Izdebski, 2009: 80 et seq.). The Constitution of 2 April 1997 devotes the whole Chapter VII (Articles 163-172) to local government.<sup>5</sup> Furthermore, fundamental to the legal basis of the functioning

---

<sup>4</sup> Earlier, the title of Chapter 6 was changed in the Constitution of 22 July 1952 from «Regional authorities and state administration» to «Local government», with the first provision of this chapter situating local government as the basic form of public life.

<sup>5</sup> Chapter VII of the Constitution clarifies the basic character of the municipality (Article 164, par. 1) and the presumption of competence (Article 164, par. 3), at least the two-tier structure of local government (Article 164, par. 2). It accepts the existence of regional self-government as well as direct elections to all bodies constituting the local government. Article 163 contains an important presumption of competence in the performance of public tasks for the benefit of local government. Article 165 protects the property rights and legal personality of local government units, while Article 166 emphasises the role of local government in satisfying the needs of the local community. An additional guarantee of the subjectivity of the community of inhabitants is granting them, in Article 170, the rights to decide by way of a referendum, while in Article 171, the limits of supervision over the local government were limited and clarified.

of the local government, Articles 15 and 16, declare the principle of decentralisation of public authority, taking into account social, economic or cultural ties in territorial division, creating *ex lege* of the local government community by the population of the territorial units.

Another important provision is that local government participates in the exercise of public authority and performs public tasks on its own behalf and on its own responsibility. The Constitution also includes, first of all, the foundations of the political system on which the system was based after 1989:

- the principle of the rule of law;
- the principle of political pluralism;
- the principle of decentralisation;
- the principle of subsidiarity;
- the principle of autonomy of the municipality (*gmina*);
- the presumption of competence for the municipality (*gmina*); and
- the principle of legalism.

The municipality, constitutionally recognised as the basic unit of the territorial division of the country, had in the new administration structure a constitutionally legitimate leading position in relation to other units of territorial division - it served the presumption of competences not reserved for other local government units. The county and the self-governmental voivodship were to exercise competences reserved for them in statutes.

The sum of the provisions of the Constitution (and the earlier Law on Local Government) meant a radical break with the tradition of the PRL's "national councils" and opened the door for further decentralisation. Emphasising the separate legal identity, performing public tasks "*on own behalf and on its own responsibility*" (Article 16, par. 2) and limiting the administrative duality to the regional (voivodship – *województwo*) level emphasises the role of self-governance in the exercise of public authority. An additional significant feature is also the lack of hierarchical subordination of local government units, each of which is a fully independent local community, with a democratic structure of internal organisation, is separated from other institutions in order to decentralise the implementation of a substantial part of local public administration tasks, and with the right to use the legal forms of public administration authority.

Such a broad field for the functioning of local government, however, does not remain without interpretation problems. Nowadays, the greatest controversy

arises from Article 7 – the principle of legalism, providing for the operation of public authority on the basis of, and within the limits of the law, i.e. the possibility of making only such decisions and acts of authority, which are expressly permitted or ordered by law.

However, the narrow interpretation in judicial decisions of administrative courts and the Constitutional Tribunal causes that this clause extends to “non-imperious” activities of local government (e.g. social activities). Meanwhile, as repeatedly pointed out by M. Kulesza, the contemporary activity of local government goes far beyond the classical sphere of order and regulation (*imperium*), concentrating broadly on satisfying collective social needs and managing development.<sup>6</sup> These spheres rely mainly on the use of non-commanding activities and the use of public property (*dominium*). In these situations, the legal basis of the administration’s operation is much more relaxed than the classically applied principle to act only “on the basis of and within the limits of the law”.

Meanwhile, the entire judicial line of administrative courts assumes that the public task is only what has been positively and specifically defined in specific provisions, and the activities of a municipality without such a provision are deprived of a legal basis - somehow in isolation from the provisions of Article 163 in conjunction with Article 164, par. 3 and Article 165, par. 2 of the Constitution of the Republic of Poland (Kulesza, 2009: 7-10). It turns out, therefore, that the liberation of municipalities from the mechanisms of top-down decisions and the adoption of narrow supervision based on the criterion of legality quickly began to move towards purposefulness, which makes the independence of municipalities de facto fictional (Kulesza, 2009: 15).

What needs to be underlined, is the normative foundation of local government reform, that includes the values of local autonomy (freedom from state interference), democracy (scope for citizen participation and influence) and efficiency (Sharpe, 1970; Baldersheim, 2014). In the case of Poland, it was the democratisation factor, that was pursued more vigorously than the others – the considerations regarding local democracy as the means of departing from authoritarian regime took precedence.

---

<sup>6</sup> Professor Michał Kulesza was appointed in November 1997, as a government plenipotentiary for systemic reforms of the state with the rank of Secretary of State in the Chancellery under the Prime Minister. His tasks included among other: preparation of a schedule of work on the reforms, carrying out work related to the preparation of legal acts, translation of the sense of administrative changes to the public. As one of the main creators (including the communal reform of 1990), he remains the «face» of this reform.

### **The practice of Polish local government functioning**

One of the basic problems in the functioning of local government was from the beginning an incorrect understanding of its essence, which in Poland often focused on determining this as local authorities – the head of the municipality (*wójt*) / mayor (*burmistrz*) / city president (*prezydent miasta*) or the council. The essence of self-government is, however, rather different: it is the right and the ability to manage your affairs in and by the local community. Local authorities are institutions that – as history shows – do not have to be self-governmental.

The definition of territorial self-government in the European Local Government Charter indicates that it is *“the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population”* (Article 3, par. 1). This definition of the essence of local self-government emphasises the subjective aspect – its axis is not the local government unit, but the local community, and the basis of local governance is recognised as the subjective right of local communities to exercise public authority. It is only later that the Charter states that *“this right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot, on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute”*.

Real local government can develop only in a decentralised state with civil society; although, different views exist. See, for example, Levitas, (2017: 25), where he argues that Poland’s success is the product of a remarkably self-conscious strategy of institution building by a group of policy makers, who shared a specific vision of what the local government reform was about, instead of direct civic participation, with the absence of civil society. This is an indispensable element of the democratic system – where the actual and continuous participation of citizens in public life and exercise of their power, and not just participation in elections, is at the heart of political life (Regulski, 2010: 4). The system must, therefore, enable citizens to participate in the management of the state, and not only participate in the electoral process.

However, Polish local government is not free from problems, as it is displaying specific “diseases of local government authority”. The most important of them include the apparent character of representative democracy (weakness of councils, especially in relation to the executive of the municipality), lack

of transparency and openness of local government bodies, as well as quite an archaic formula of civic participation and resistance of local elites against wider admission of residents to decide on local matters. These problems should be discussed, and solutions should be sought. Nevertheless, *toutes proportions gardées*, it must be remembered first of all that the restoration of the local government has modernised and improved the Polish state, allowing for more efficient governance to meet the new challenges ahead, as well as strengthening democratic control over authorities, and a joint responsibility for state affairs that has triggered a stronger sense of participation in public affairs by citizens.

The decentralisation of public authority primarily allowed the state to give up the responsibility for the management of local public affairs, transferring these competences to local governments.<sup>7</sup> Only then it was possible to complete the reconstruction of the state's political and administrative centre, with its role focusing on handling strategic matters. As a result, a clearer division of public authority functions was introduced between the three main segments of the state system: local government (municipalities and counties) – responsible for meeting the collective needs of local communities; regional self-government (in voivodships) – responsible for regional development policy; and state government and their administration (central and local) – responsible for matters of a national character, and supervision of local government for complying with laws (province governors – voivods, *wojewodowie*). The reform did not only change the administrative division of the country, but also led to the reconstruction of the administration and a more effective division of competences and responsibilities.

The functioning of local government can be considered one of the greatest successes of the Polish transformation. However, the practice of government administration indicates an instrumental approach to local governments, while decentralisation often means transferring tasks and problems without accompanying them with appropriate and adequate financial resources.<sup>8</sup> As a result of decentralisation reforms, the central administration has lost a large part of its competences and consequently its impact on public affairs.

---

<sup>7</sup> Local governments control over a third of all public expenditures and a remarkable 70% share of public investment, delivering the goods, transforming environmental infrastructure, developing transport systems and urban spaces, and public schools (Levitas, 2017: 24).

<sup>8</sup> This is evident, for example, in education, where funds transferred to the local government in the form of educational subsidies are not sufficient and most municipalities must pay extra to maintain schools drawing on their own resources, at the expense of other tasks: <http://www.wspolnota.org.pl/rankingi/ranking-oswiatowy/subwencja-oswiatowa/>



Thus, new tensions between the national and local governments have appeared, which in the long-term perspective, they reinforce growing recentralisation tendencies at the national level. Initially, the problem appeared with respect to the issue of management and distribution of EU funds allocated for regional development (regional funds) (Kulesza, 2000: 230), in which the central authority from the beginning played a major role. To this end, new structures appeared, with specific names and tasks, resulting from the implementation of EU laws, standards and documents. The head of the national system - the Managing Authority - was the minister responsible for regional development and the coordination of the use of funds from foreign sources, including from the European Union budget, designated for co-financing operational programmes. The next level consisted of Intermediate Bodies, i.e. public administration bodies or other units of the public finance sector, which were entrusted by agreement with the Managing Authority with part of the tasks related to the implementation of the operational programme. Below this level of administration, there were Implementing Institutions - public or private entities entrusted with the implementation of tasks relating directly to the beneficiaries of European funds.

The recentralisation tendencies that have been visible for a long time have been intensifying by gradually depriving local governments of control over successive areas of tasks and by tightening supervision over local government. Further actions that limit the ability of local governments to act effectively – or may even bring it down to assuming the role of the contractor of the centre’s commands, and deprived of political independence and its own competences. After 1999, many changes were introduced that were unfavourable for local governments, including issues related to their share of income taxes (PIT and CIT), tightening central control over resources in the health care system, disregarding the subjectivity of local governments when changing communal boundaries, attempting to over-extend the competences of supervisory authorities over the local government, or failed approaches to the introduction of metropolitan governance.

In recent years, there has been a centralist acceleration, visible both in the form of educational reform, centralisation of environmental protection funds and environmental protection administration, planned centralisation of employment agencies, attempts to radically expand supervisory competences of the Regional Audit Chambers (RIO), as well as the central form of the housing programme “Mieszkanie +”, entering the field performed so far by local governments within the framework of municipal construction. The most important problem, however, is the slow but steady deprivation of local government of the large part of its financial income. For example, lowering



income taxes – although gladly accepted by the public – leads to a reduction of revenue for local government units and it presents difficult choices for the local councils to make, i.e. which part of the budget to cut.

That may lead to poorer quality of public services and growing dissatisfaction with the local government's performance, as it is responsible for the vast majority of public services. Should the direction of change be maintained, in a short period of time local government could become a structure devoid of real independence and own competences, with limited financial means, preventing its independent functioning. Without the formal winding-up of local government, it may turn out that the locus of public authority is inevitably heading towards the centre, taking up, in a bit, the competences previously arranged in a logical manner among particular levels of local government units.

The antidote for centralising tendencies, however, cannot only be the defence of the status quo, especially because many accusations are formulated against the actions of local government bodies. The one-man leadership of municipality heads, mayors and city presidents is often based on an idealised concept of a strong leader, who understands and satisfies the needs of the inhabitants best - while such an authoritative approach seems to be less and less valid. Considering the ideas of wider participation in governance, co-management of local affairs, participatory budget formulation, urban movements and various forms of social consultations, alternative leadership models are being sought, based on open communication, co-decision and community ship (Mintzberg, 2015).

The relationship between the size and effectiveness of local government units has been explored for a long time, but there is no consensus on the outcomes, and various studies lead to different conclusions (Swianiewicz et al., 2016). Three aspects are the most important when discussing the effectiveness of local autonomy. Firstly, the ability of local government units to provide services – there are opinions that smaller units cannot cope with the performance of certain tasks (Swianiewicz, 2014). The second aspect concerns the costs – the “economy of scale”, whether a larger self-government unit performs better and less costly than a smaller one. The third problem to be addressed is the functioning of local democracy. Here the views are also divided, with some opinions suggesting that small self-government units mean more trust and closer contact between the citizens and local authorities.

Others argue that smaller size could affect democracy, as the competition between candidates is limited, and it is counterproductive to networking of

civic organisations, leading to tendencies to form closed elite groups with no alternatives to them (Swianiewicz et al., 2016). What is also lacking in Polish local government in this respect, is the effective sub-regional level, being capable of solving the problems of bigger metropolitan communities, in many cases exceeding the scope of municipalities and counties powers and capabilities.

## Conclusions

The restitution of self-governing local government was one of the necessary conditions for restoring the democratic system in Poland and building a civil society. Without independent local government - that is, transferring the real competences of public authority to the level of local communities - and without social involvement, it would be impossible to develop the country as a result of citizens' work. In the PRL, cutting off local communities from the decision-making domain blocked the initiatives and activities of people. Only the creation of appropriate conditions for free action of residents of municipalities (*gmina*) and counties (*powiat*) gave the opportunity for local authorities to play a significant role in economic development (Regulski, 2010: 2).

Currently, Polish local government is the main functional component of a broad system of public administration, responsible for the vast majority of the day-to-day delivery of public services. Decentralisation served both as a tool for dismantling the communist state and as the foundation for a broader state-building strategy, with purposeful division of powers between the central and local government levels. Poland avoided the fragmentation and apparent character of reforms conducted in most other Central European countries, providing local authorities with a democratic mandate derived from popular vote, legal identities, independent budgets, property rights, and control over their personnel and substantive competences in the field of public services. Independence of local government should be considered as an important component of public administration reform, as well as the democratic empowerment in order to build a stronger state. On the other hand, Poland's success in restoring local government seems to have been diminished by creeping recentralisation and continuous efforts from the central government to control local authorities.

There are no strong arguments in favour of the position that taking over the competences of the local self-governments by the centre will yield better results in performing public tasks. Experience indicates – thus far – that central government is not more effective than local government in providing

public services, e.g. decentralised communal services or education in contrast to centralised health protection. An alternative to limiting the growing control of central government over local government may be a stronger empowerment of local communities, which will not only observe and oversee the actions of local authorities but have real instruments of co-deciding and holding accountable local government bodies for all shortcomings or failures. This most important evaluation role of the actions of local authorities should be vested to the inhabitants of local government units.

For this reason, the debate on the future of local government should focus on strengthening local government vis-à-vis the centre and introduce a qualitative change within local governments, placing particular emphasis on the sub-regional level, with local communities as co-decision-makers and public management actors. It should even be considered to increase the autonomy of local government, and above all, to simplify the division of tasks, competences and resources between the national and local government, providing the space for effective metropolitan management.

Even though the foundations of Polish local government seem to be solid, the sub-regional level needs to be strengthened, as the tasks assigned to municipalities and city-counties require wider cooperation. Additionally, by providing greater support to sub-regional cooperation, it is expected that a greater local autonomy and resilience will be achieved.

If one wants to truly counterbalance the recentralisation attempts, one needs to find ways to foster the cooperation on the local and regional level, as well as engage citizens in the decision-making process. The only way to build a genuine local community, as opposed to top-down/enforced local cooperation, is making this idea attractive to the people. Recentralisation is not a solution to the current problems of the local government, but rather a recipe for deepening the existing problems and creating new ones, related to the deficiencies in effectiveness of the central government.

## References

Ahrend R., Lembcke A., Schumann A. (2016), Why metropolitan governance matters a lot more than you think, *CEPR Policy Portal*, 19 January 2016, <https://voxeu.org/article/why-metropolitan-governance-matters>.

Baldersheim H. (2014), Reflections on 25 Years of Local Government Reforms in Europe, Valg, velferd og lokaldemokrati: Festskrift til Per Arnt Pettersen. 2014, 17-34 *Akademika forlag*, 2014.

Bardhan P, Mookerjee D, (2006) eds. *Decentralisation and Local Governance in Developing Countries*. Cambridge: MIT; 2006.

Bernhard M. (1996) Civil society after the first transition: dilemmas of post-communist democratization in Poland and beyond. *Communist Post-Communist Stud.* 1996; 29(3):309-21.

Borodo A. (2013) Z problematyki prawnej środków nadzorczych stosowanych przez regionalne izby obrachunkowe. In: Krawczyk R, Stec M, editors. *Samorząd-Finanse-Nadzór i Kontrola, XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*. Warsaw: LEX Volters; 2013. p. 233-46.

Buczkowski P. (1996) Rola władz lokalnych, struktur regionalnych i krajowych w warunkach transformacji ustrojowej. *Samorząd Terytorialny*. 1996;1-2:5-11.

Campbell A, Coulson A. (2006) Into the mainstream: local democracy in central and eastern Europe. *Local Gov Stud.* 2006; 32(5):543-61.

Cheema S, Rondinelli D, (2007) editors. *Decentralizing Governance, Emerging Concepts and Practices*. Washington: Brookings; 2007.

Chojna-Duch E. (2003) Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w latach 1999/2001. *Aspekty finansowo-prawne oraz funkcjonowanie*, in: A. Piekara (red.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999-2001*, Warszawa 2003.

Connerly E. (2009) *Democratic Decentralisation Handbook*. Washington DC: USAID; 2009.

Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, published in *Dziennik Ustaw* No. 78, Item 483.

Constitutional Act on mutual relations between the legislative and executive power of the Republic of Poland and on local self-government of 17 October 1992, *Dz.U.* 1992 No. 84 item 426.

Cztery reformy w opinii społecznej: poinformowanie i ocena. *Komunikat z badań Centrum Badań Opinii Społecznej*, Warszawa 2000.

Dębowska-Romanowska (2013) T. Na dwudziestolecie powstania regionalnych izb obrachunkowych. In: Krawczyk R, Stec M, eds. *Samorząd-Finanse-Nadzór i Kontrola, XX-Lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*. Warsaw: Lex Volters; 2013. p. 13-20.

Ekiert G, Kubik J. (1993) *Rebellious Civil Society: Popular Protest and Democratic Consolidation in Poland 1989-1993*. Michigan: Michigan University; 2001.

European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985

FRDL (2009) *Dwadzieścia lat Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej*  
<http://www.frdl.org.pl/index.php/badania-analazy-publicacje.html>

Gadomska B. (2003) *Opinia publiczna wobec reform decentralizacyjnych*, in: A. Piekara (ed.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999-2001*, Warszawa 2003.

Herbst M, Levitas A. (2012) *Decentralizacja oświaty w Polsce 2000-2010: Czas stabilizacji i nowe wyzwania*. In: Mikołaj H, editor. *Decentralizacja oświaty*. Warsaw: ICM; 2012.

Herbst M, Herczyński J, Levitas A. (2009) *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy*. Warsaw: EUROREG; 2009.

Howard M. (2003) *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University; 2003

Izdebski H. (2009) *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis Warszawa 2009, p. 80 et seq.

Jakubek J., (2010) *Reforma administracji publicznej 1998 r. : z perspektywy minionej dekady*, *Społeczeństwo i Polityka*, nr 1/2010, nr 1, s. 95-113.

Jankowska M. (2018) *Związek powiatowo-gminny – analiza nowej formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, 2018.

Kieżun W. (2004) *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, in: Kieżun W. i Kubin J. (ed.), *Dobre państwo*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2004.

Komninos N. (2008) *Intelligent Cities and Globalisation of Innovation Networks*, London and New York, Routledge 2008.

Kramer M. (2002) *Collective protests and democratization in Poland, 1989-1993: was civil society really 'rebellious'*. *J Communist Post-Communist Stud.* 2002; 35:213-21.

Kulesza M. (2009) *Ile decentralizacji w centralizacji, czyli o nawykach uczonych administratywistów*, „*Samorząd Terytorialny*” nr 12/2009.

- Kulesza M. (2000) Słowo końcowe, Pełnomocnik i polityka, in: J. Milewicz, A. Wołek, Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową 1998 roku widziana oczami jej aktorów, wyd.1 Warszawa 2000, p. 230.
- Kulesza M. (2008) Budowanie Samorządu: Wybór tekstów ze Wspólnoty 1990-2007, Municipium: Warsaw; 2008.
- Law on Local Government from 8th March 1990
- Lisowski P. (2017) Nowe typy związków samorządowych w Polsce na przykładzie związków powiatowo-gminnych, w: Dolnicki B. (red.), Sposoby realizacji zadań publicznych, Warszawa 2017
- Ladner, A., Keuffer, N. and Baldersheim, H. (2015). Local Autonomy Index for European countries (1990-2014). Release 1.0. Brussels: European Commission.
- Levitas A. (2017) Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About „Decentralisation”, *St Comp Int Dev* (2017) 52:23-44
- Levitas A, Herczyński J. (2002) Decentralisation, local governments and education reform and finance in Poland:1990–1999. In: Davey K, editor. *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*. Budapest: LGI; 2002. p. 113-91.
- Mintzberg H. (2015) *Rebalancing Society: Radical Renewal Beyond Left, Right, and Center*; Berrett-Koehler Publishers. 2015.
- Miszczyński P. (2013) Measuring the Efficiency Of Local Government Units Management In The Central Region Of Poland In A Dynamic Perspective, *Quantitative Methods in Economics*, Vol. XIV, No. 2, 2013, pp. 108-117
- Pełnomocnik Rządu do Spraw Reform Administracji Publicznej. Założenia i kierunki reformy administracji publicznej. *Samorząd Terytorialny*. 1993; 1-2:107-50.
- Prud'homme R. (1995) The dangers of decentralisation. *World Bank Res Obs*. 1995; 10(2):201-20.
- Regulski J. (2010) Samorząd a model państwa, *Infos*, Biuro Analiz Sejmowych, 20 maja 2010.
- Regulski J. (2003) *Local Government Reform in Poland: an Insider's Story, Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute-Budapest 2003.

Regulski J. (1992) Samorząd terytorialny: Skąd i dokąd. Samorząd Terytorialny. 1992;1:104.

Regulski J. (2000) Samorząd III Rzeczypospolitej: Koncepcje i realizacja. Warsaw: PWN; 2000.

RIO. The Regional Chambers of Audit in Poland. Wrocław: National Council of Regional Audit Chambers; 2006.

Roiseland A. (2010), Local Self-Government or Local Co-Governance? *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, Vol. 8, No. 2, pp.133-145, April 2010

Sauer A. (2013) The System of the Local Self-Governments in Poland, The Research Paper prepared in the framework of the project Public Administration Reform in Visegrad Countries: Lessons Learned for Belarus and Ukraine. Association for International Affairs, 2013

Sharpe L.J. (1970) Theories and Values of Local Government, *Political Studies* XVIII, 153-174.

Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., (2009) Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(35)/2009.

Selznick P. (1957) *Leadership in Administration*. Berkeley: University of California; 1957.

Stec M. (2009) *Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową*. Warsaw: KSAP; 2009.

Stępień J. (1991) Samorząd a państwo. *Samorząd Terytorialny*. 1991;1-2: 91-6.

Swianiewicz P, (2002) ed. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: LGI; 2002.

Swianiewicz P. (2011) Poland: Europeanization of Subnational Governments. In: Hendriks F, Lidström A, Loughlin J, editors. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University; 2011.

Swianiewicz, P. (2013). An empirical typology of local government systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 40(2), 292-311

Swianiewicz P., (2014) Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje, Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, 2014.

Swianiewicz P., Gendźwił A., Łukomska J., Kurniewicz A., (2016) Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania: hipotezy wielkoludów i liliputów, 2016.

Sześciło D. (2016) Ustawa metropolitalna – jeszcze mniej demokracji w samorządzie? *Prawo Europejskie w praktyce*, nr 1(139)/2016

Sześciło D. (2018) Is there a room for local and regional self-government in the illiberal democracy? Struggle over recentralization attempts in Poland; Paper presented at EGPA Conference, Lausanne 5-7 September 2018

Sześciło D. (ed.) (2019). *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, Fundacja Batorego, Warszawa 2019.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz.95).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1890, z 2016 r. poz. 2260)

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730).

Treisman D. (2017) *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralisation*. New York: Cambridge University; 2007. *St Comp Int Dev* (2017)

Tworecki H. (2008) A disaffected new democracy: identities, institutions and civic engagement in Poland. *J Communist Post-Communist Stud.* 2008

Walczak P. (2013) Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych–stan obecny i perspektywy przekształceń. In: Krawczyk R, Stec M, eds. *Samorząd–Finanse–Nadzór i Kontrola XX-Lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*. Warsaw: Lex Wolters; 2013.



## THE SYSTEM OF CERTIFICATION AND PERFORMANCE EVALUATION OF CIVIL SERVANTS IN THE REPUBLIC OF BELARUS

---

*Henadzi Palchyk<sup>1</sup>*

### **Abstract**

*Performance evaluation in the system of public administration is aimed not only at measuring the values of certain indicators, but also at building a common policy of human resources management, designed to ensure the coordination of the activities of each civil servant at different levels with the overall management strategy. The main goal is to encourage civil servants to constantly improve their professional knowledge and skills in order to be able to move up the career ladder and achieve higher levels in their professional development. Evaluation and certification procedures are complex and involve the use of various levels of assessment and performing a series of interrelated stages. According to the results of law enforcement practice, it is planned to intensify work on the implementation of specific software tools (testing facilities) for evaluation of activities and assessment of civil servants using modern means of automation of these processes.*

**Keywords:** *assessment, certification, civil servant.*

### **Introduction**

In the Republic of Belarus, civil servants have a special legal status since they exercise their power on behalf of the State in the interests of the people while they perform socially-oriented functions. This situation calls for the quality of provision of public services, the efficiency of the work at all levels of public administration and the existence of effective mechanisms for assessing the effectiveness of civil servants' activities.

### **Performance evaluation system for public servants**

One of the key tools for the formation of a modern, professional state apparatus is a system of performance evaluation of public servants. Moreover, the evaluation vector should be shifted from measuring departmental reporting

---

<sup>1</sup> Professor Dr. Henadzi Palchyk, PhD in Physical and Mathematical Sciences, Doctor of Pedagogics, Rector of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, e-mail: palchyk@pac.by

performance indicators to comprehensive assessment of the effectiveness and coherence of public servants' actions and their congruence with the general strategy of the state body and the priorities of the country's for achieving socio-economic development as a whole. Properly organised assessment activities will create the conditions for attracting and retaining the most talented, motivated, proactive and qualified specialists in the public service, as well as stimulate civil servants to improve their knowledge and skills and make it possible to reveal and put into use their full potential.

Evaluation of civil servants' performance in the Republic of Belarus is carried out at various stages of their professional activity, including when entering the civil service, when their contracts are extended, when they move to another position, when they are assigned a class or when they pass certification (attestation). Evaluation results determine the incentives provided, e.g. allowances and bonuses and other incentive-related payments.

The approaches utilised for assessment and certification (attestation) of civil servants are based on two key components:

1. Assessing the efficiency and effectiveness of the professional activities of civil servants for a certain period, measuring the extent to which their assigned tasks have been performed and have contributed to meeting the goals and objectives of the government organisation they work for.
2. Determining the degree of congruence of civil servants professional competencies, professional and personal qualities with the requirements of their position.

The performance evaluation system mechanism is based on the following elements: principles, subjects, objects, tools and methods. The principles on which the performance evaluation system should be built upon are the same as the principles for civil service enshrined in Article 6 of the Law "On Civil Service in the Republic of Belarus" (hereinafter, the Law on Civil Service).<sup>2</sup> As such, we would like to propose the following for consideration:

Legality	Consider current legislation and comply with the priority of the state socio-economic policy;
Credibility	Verify initial information and accuracy of data of the results obtained during civil servants' evaluation process;
Consistency	Strictly define periodicity of evaluation and regularity of the assessment process;

<sup>2</sup> Law No 204-3 (14.06.2003); <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10300204>

Formalisation	Standard and common evaluation criteria are available, as well as uniform reports for presenting results of evaluations;
Publicity	Ensure openness and transparency of information to all stakeholders involved in the process;
Performance	Simply achieve the goal.

Individuals involved in performance evaluations are the managers, HRM department specialists, certification (accreditation) commissions, subordinates, colleagues, independent experts, etc. What they evaluate are professional and personal qualities, as well as the effectiveness of the work. Objects of the assessment are individuals first entering the civil service, civil servants or government bodies. An interview, a report recording the work performed, analysis of several characteristics, testing, etc can be used as assessment tools. The choice of the tool used should be guided by taking into account the personal characteristics of the individuals to be evaluated.

Upon admission to the civil service, candidates are checked for compliance with the qualification requirements contained in Article 26 of the Law on Civil Service, as well as in other legislative acts. Requirements include: appropriate education – with the exception of cases when no education qualifications are required; adequacy of length of service and experience in the field – unless they are required for filling a civil service position; sufficient knowledge of the official languages of the Republic of Belarus; sufficient knowledge of the Constitution of the Republic of Belarus; knowledge of laws relevant to the exercise of their duties. Individuals first entering the civil service have to pass a qualification examination that assesses their knowledge of the Constitution, the fundamentals of the civil service, state personnel policy, Belarussian ideology, state regulation in economy and office work (Ivanouski, 2018).

The methods for evaluating civil servants in the Republic of Belarus may include certification (attestation), the procedure of which is determined by regulatory legal acts approved by decrees of the President of the Republic of Belarus, as well as by local government acts. The purpose of certification (attestation) is to provide an objective assessment of the actual performance of civil servants' work, the level of their professional knowledge, legal culture and their career prospects. Certification aims at establishing the congruence of civil servants' professional and personal qualities with the requirements of a position, identifying potential abilities and opportunities for career advancement, as well as determining the needs for further training and re-training.

Certification (attestation) of civil servants is carried out by the certification (attestation) commission of the government body in which civil servants work. Attestation is carried once every three years for each civil servant. The process provides for the consideration of the official characteristics of the appraisees and their discussion with the head of the structural unit they work for, the appraiser. If necessary, testing may be arranged. For example, testing for individuals first entering the civil service is developed by the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus and it is used by all government organisations of the country.

### **The role of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus**

The Academy of Public Administration is a leading institution of higher education, which provides training, re-training and advanced training to civil servants, ensuring the continuous advancement of their education. The Academy is also tasked with participation in the implementation of the state personnel policy, scientific and methodological support for the functioning of the civil service institution in the Republic of Belarus, including certification and performance evaluation of civil servants. The Research Institute of Theory and Practice of Public Administration, an integral part of the Academy of Public Administration has developed and implemented various methods – based on the study of domestic and foreign experience, and utilising modern technologies - for selecting candidates for public service and assessing the professional development of personnel working in state bodies.

Through surveys conducted among civil servants, it was possible to discern the main problematic issues arising from the exercise of their rights and the performance of their functional duties. It was revealed that clear criteria for assessing the effectiveness of civil servants were absent or insufficient, thus there was a need to improve the system of civil servants' motivation, providing them with additional legal and social guarantees (Ivanouski, 2018). It was further revealed through requests of the Belarusian society that there is a need to strengthen the responsibility of civil servants for compliance with labour and executive directives.

### **Improving the performance evaluation system**

Consequently, the need is obvious for improving the system for performance evaluation of civil servants based on an integrated approach, using various levels of assessment – individual, group, institutional and systemic – and the implementation of a number of interrelated stages. At the individual level, evaluation should focus on the achievement of the goals and objectives that are assigned to individual civil servants, which may be reflected in an individual development plan or a similar document. At the group level, evaluation should concentrate on the performance of a professional group, department of a government body or organisation. At the institutional level, evaluation should assess whether results of civil servants' activities are consistent with the goals and objectives of an entire state organisation or sector of the economy. At the systemic level, the compliance of the results of civil servants' activities with programme documents regulating public administration should be assessed.

Moreover, in view of rapid digitalisation, priority should be given to ways of conducting assessments through the use of specialise software (testing facilities), which may help to determine the level of knowledge of legislative acts and of organisational and administrative documents that guide civil servants' work activities. Furthermore, such digitalised assessment should also be able to measure the level of the needed skills for effective performance of civil servants' official duties, the degree to which they possess certain character traits and the type of thinking that would allow them to maintain adequate capacity in their work under conditions of prolonged periods of hard work and stressful situations, as well as the level of their emotional intelligence.

There is a need for a balanced adaptation of foreign experience on the use of key performance indicators (KPIs). Among other issues that need to be resolved is to determine the optimum frequency of assessing civil servants' performance, as well as to strengthen the ethical component of their activities through the introduction of mechanisms for assessing civil servants' compliance with ethical standards and rules of official behaviour, to determine the impact of evaluation results on career prospects and in the formation of individual plans for professional development and identification of training needs.

In sum, it is proposed that these and other methodological approaches are taken into account for improving the certification (attestation) and the implementation of the performance evaluation system for civil servants in the new draft Law on Civil Service, which is currently in preparation with the active participation of the Academy of Public Administration. This topic was also the subject of discussion at the International Scientific and Practical

Conference “Public Service: Current Status and Development Prospects”, which was organised by the Academy of Public Administration jointly with the Astana Civil Service Hub and the Council of Europe on 22-23 October 2019 in Minsk.

## **References**

Ivanouski, A. V. 2018. Model for the Assessment and Attestation of Civil Servants in the Conditions of Innovative Development of the Republic of Belarus. A research report No. SR 20180215. Minsk: Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus.

Law No 204-3 (14.06.2003) “On Civil Service in the Republic of Belarus”. 2019. ETALON. Legislation of the Republic of Belarus. Minsk: National Legal Information Centre of the Republic of Belarus; <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10300204>

## CIVIC ENGAGEMENT IN AZERBAIJAN

---

*Safura Aliyeva<sup>1</sup>*

### **Abstract**

*This paper aims at analysing the current appreciation of civic engagement in Azerbaijan, discusses its benefits in terms of governance and provides recommendations to improve the situation. Civic engagement is beneficial for governance as it helps to keep the government more accountable and transparent. Citizens' ideas are a source of innovation and entrepreneurship. Therefore, civic engagement needs to be improved in Azerbaijan. It may be improved through the effective involvement of public councils and the use of collaborative technological platforms, for which the country has a potential.*

**Keywords:** *civic engagement, public councils, collaborative technological platforms, public awareness, Azerbaijan*

### **Introduction**

#### ***Citizens play a crucial role in the decision-making process, because...***

The Azerbaijani government values its citizens' opinions in the decision-making process. The recent events in the country are evidence of this. For instance, after the protests against the local authority of Ganja in August 2018, the mayor has been discharged from his position. Another protest of approximately 20,000 people in support of a human rights activist's release for prison - Mehman Huseynov – it resulted to his release on 2 March 2019. After the events, the President also signed several decrees for an increase in social assistance benefits, decrease in interest rates, and more favourable terms for borrowers. These events demonstrate that the Government cares about its citizens' views and needs. The events also show that the citizens are active and willing to participate in the decision-making process. Conversely, the protests also demonstrate the lack of conciliatory tools for civic engagement.

Thus, this paper will present and discuss the tools that enhance civic engagement conciliatory methods and tools that would avoid any aggression manifested in the decision-making process. Improvement of public councils' involvement and broadening the use of collaborative technological platforms are discussed as potential alternative solutions, for increasing public awareness

<sup>1</sup> Master of Arts in Public Policy, Nazarbayev University, Kazakhstan. Email: safura.aliyeva@nu.edu.kz

and involvement in choosing among policy alternatives put forward by the Government. Each alternative is evaluated based on the criteria of legality, administrative feasibility, and political acceptability.

The paper first presents some general information about the benefits of civic engagement. It then discusses the role of public councils, and third, it elaborates on collaborative technological platforms and social media integration as an alternative to facilitate civil participation. It finishes with a discussion on the undeniable role of public awareness in the policy implementation process.

## **General information**

### ***Civic engagement is beneficial because...***

Civic engagement in the public sector is broadly defined as collective action and participation in the governance process (Cooper, 2005; Cooper, et al., 2006; Peterson, 2014; Dawes, et al., 2015). A UNDP Global Centre for Public Service Excellence paper (2016) describes the following benefits of civil participation in governance. Governments can benefit from citizens' ideas and get information about their needs and preferences for serving them better, through the utilisation of civil engagement in the policy making process. Citizens' ideas are potentially sources of innovation and may be catalytic in initiating entrepreneurial activities in the public sector. Furthermore, more public involvement in the decision-making process also means more public trust in the government, as civic engagement safeguards and defends public interest against clientelist decisions made. Moreover, civil participation in policy-making makes the government more transparent and hence, more accountable to the public and more legitimate in the eyes of citizens. Given the array of such benefits, governments should support and create conditions for civic engagement.

## **Policy alternatives**

### ***Public councils amplify civic engagement because...***

Public councils are an internationally practiced tool for civil participation in the policy making process. For example, community councils exist in the United Kingdom, Canada and New Zealand, neighbourhood committees in Netherlands, and neighbourhood councils in Italy, the Nordic countries, Japan, and the United States, which effectively serve to augment citizen



empowerment, democratic values, and government responsiveness to the needs of citizens (Schmid, 2001).

According to the law of the Republic of Azerbaijan on Public Participation (2013), public councils shall be established for the purposes regarding public participation indicated in the law. One candidate shall be nominated from each civil society institution. Public council members do not get any compensation, salary, or any other payment, for their activities while serving on the public councils. Their membership is for two years. However, such councils



Meeting of Public Councils  
in the Ministry of Labour and Social  
Protection of the Population (January 2019)

have not been established yet, and hence they are not active. Besides, only few people are aware of their enactment as a tool for civil participation in policy decision making, including myself, who despite of the fact that I am an educated member of the society, who is interested in public affairs, I only learnt about the councils, while searching about the civic engagement activities in Azerbaijan. Otherwise I would not have known that there are public councils in the country.

Thus, it seems that it is not actions, changes, or active citizenship that reflects the job of the public councils, although photographs exist that show few women and men in their suits depicting the “hard work” of the councils. The news section on the website of the Ministry of Labour and Social Protection of the Population (2019) presents a meeting to discuss the activities of the council among its members. However, no report of this meeting and its activities could be found on the Ministry’s website or elsewhere; hence the public has not been informed about the details of this activity, if there was any. Consequently, despite the fact that the purpose of public participation is “provision of clarity and transparency in the activities of central and local executive authorities and local self-government bodies”, for which the public councils are created, it seems that they have failed to provide transparency and clarity with respect to their own activities.

Public councils contribute to strengthening the citizen involvement in the decision-making process and public control over the activities of the government as their participants deliver their views, complaints, problems,

or ideas to the governmental level (Law on Public Participation, 2013). This is a democratic process that helps to keep the government accountable to its citizens. Therefore, if the public councils work properly and realize their functions as considered in the Law on Public Participation, civic engagement and henceforth, democracy will be consolidated, the government will be more accountable, and the citizens will get more satisfied and empowered as the policy outcomes will be partially dependent on them (Diamond, 1999; Szawiel, 2009; UNDP, 2016).

Nevertheless, one of the issues is that the public council members are not paid for their activities on the council, thus, there is a lack of incentives. Another issue is that two years, as term of office, is a short time to develop robust channels of communication with citizens. Regarding these issues, Gadirov (2017) recommends that membership in a public council should be based on the self-nomination principle to ensure that the candidates are willing to serve on the councils voluntarily and without any payment. If it is not possible to instil the self-nomination principle, then compensation or some reward should be provided to the persons serving in this position. Moreover, the term of office should longer than two years for the establishment and development of proper and effective relationships to be established with citizens.

In sum, as public councils are established legally based on the law on public participation and thus politically acceptable and administratively feasible, they should be supported by ministries and local authorities, and the only remaining issue will be the endorsement by civil society and government authorities.

## **Collaborative tools**

### ***Collaborative technology platforms accelerate civil participation because...***

Technology-based collaborative platforms are one of modern participatory mechanisms that enable citizens to get information about governmental activities and express their views and suggestions conveniently. Greitens and Joaqui (2012:4) claim that a manifestation of democracy is citizens' involvement in policy deliberation and advancement of their involvement depends on information technologies because the trust and the convenience with the government, which are the generators of accountability and participation, get facilitated by such kind of technologies. Through the use of electronic collaborative platforms, citizens can engage actively in the policy-making process from any distance, without physical interaction needed with public

officials. Such platforms enable crowdsourcing, arrangements for formal e-petitions, engagement in urban planning, and examination of established budgeting programmes (e-Governance Academy, 2018).

In Azerbaijan, e-government is a technological tool that works effectively and efficiently by delivering public services electronically. In the e-Governance Conference (Tallinn, 2018), the Azerbaijani e-government model based on the Estonian experience has been suggested to the countries to modernise the delivery of their public services. However, e-government substantially builds a channel from the government to the public. Thus, there is a need for another technological platform that would create a channel “from the public to the government”. Successful implementation of e-government is proof that the country has the potential and the capacity to create other electronic tools that can utilise the collective wisdom for better policy outcomes.

Social media may also be used as a tool for the establishment of electronic communication between the government and the citizens. In this case, citizens who do not possess the knowledge using formal procedures to reach the governmental bodies, can use these informal ways of communication. Mack (2016) endorses social media integration for government-citizen communication: “Citizen engagement generally requires going where the people are rather than asking them to come to you”. For instance, the communication can be sustained via the Facebook pages of a governmental organisation, the users can present their ideas and recommendations regarding public policies, and surveys can be conducted with a wide audience while policy making is in the process, as Facebook is the most widely used (36.36%) social media among Azerbaijani citizens (Statcounter, 2019).

Such collaborative tools based on modern technologies are legal because there is already an e-government system established in Azerbaijan, sections for presenting citizens’ complaints and suggestions already exist in websites of governmental organisations. The existence of e-government systems in this country, also indicate that the creation of online platforms are administratively feasible. Despite the fact that the establishment of such platforms to enhance civic engagement, transparency, accountability, and thus, democracy may conflict with some special political interests, acquiring citizens’ views in the policy making process and making decisions based on their preferences, and satisfying them may also be valuable politically. Hence, the establishment of technology-based participatory mechanisms may also be politically acceptable.

## **Role of public awareness**

### ***Role of public awareness in civic engagement is undeniable because...***

The crucial part in the potential implementation of both alternatives, in order to increase civil participation in the policy making decision process is to make the citizens aware of their rights and the conditions where they can practice those rights. Therefore, campaigns to increase public awareness are crucial. Posters, brochures, workshops, and TV and radio programmes can be utilised to educate the public with respect to their rights and the existence of participatory mechanisms. Thus, when there is a vacancy on a public council or a meeting is with the public, the least that could be done is to be announced frequently through widely used communication channels, such as TV or social media. For instance, if I was aware of the existence of the public councils, I would consider them as an opportunity to engage in policy-making and participate in their meetings to deliver my opinions. Henceforth, increasing public awareness is a subcomponent of almost all public policy alternatives, as successful implementation of any public policy highly depends on the awareness of the public where the policy is implemented and who gets affected.

## **Conclusion**

### ***It is a conclusion because...***

#### ***You have reached the end of the paper, thus...***

To conclude, the recent events in Azerbaijan have proved that the Government values its citizens' opinions in the decision making process. However, there are potentially other tools to achieve citizen involvement in the policy making process rather than just protests. In this context, proper operation of public councils is one of the tools to enhance and strengthen the government-citizen relationship. Another tool is collaborative mechanisms based on modern technologies such as e-governance, and social media. Introduction of both such alternatives would lead to more active citizens participating in the process, as well as to more transparency and accountability of the government, effectively consolidating democracy. Notwithstanding the introduction of such tools, public awareness campaigns informing citizens of their rights and the conditions through which they may practice those rights, these tools are meaningless. Therefore, public campaigns should take place while implementing any of these alternatives.

## References:

Azərbaycan Respublikası Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi. (4 January 2019). Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi yanında İctimai Şuranın növbəti il üçün fəaliyyət istiqamətləri müzakirə olunub; <http://sosial.gov.az/post/mk-v-halinin-sosial-mudafisi-nazirliyi-yaninda-ictimai-suranim-novbti-il-ucun-faliyyt-istiqamtlri-muzakir-olunub>

Bamberg, J. & Lehtonen, P. (2012). Facilitating Knowledge Sharing in e-Governance: Online Spatial Displays as Translating Devices. In A. Manoharan & M. Holzer (Eds.), *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy* (pp. 149-172). The United States of America: IGI Global.

Cooper, T. (2005). Civic Engagement in the Twenty-First Century: Toward a Scholarly and Practical Agenda. *Public Administration Review*, 65(5), 534-535; <http://www.jstor.org/stable/3542519>

Cooper, T., Bryer, T., & Meek, J. (2006). Citizen-Centred Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 66, 76-88; <http://www.jstor.org/stable/4096572>

Council of Europe. (2017). *Civil Society Dialogue in Azerbaijan*. (Civil Society Dialogue in Azerbaijan report). Baku, Azerbaijan: Javid Gadirov.

Dawes, C., Settle, J., Loewen, P., McGue, M., & Iacono, W. (2015). Genes, psychological traits and civic engagement. *Philosophical Transactions: Biological Sciences*, 370(1683), 1-10; <http://www.jstor.org/stable/24768379>

Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. The United States of America: The Johns Hopkins University Press.

E-Governance Academy. (2018). Tallinn e-Governance Conference 2018; <https://2018.egovconference.ee>

Greitens, T. & Joaquin, M. (2012). The ARRA Websites through the Lens of Digital Accountability and Citizen Engagement. In A. Manoharan & M. Holzer (Eds.), *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy* (pp. 1-24). The United States of America: IGI Global.

Law of the Republic of Azerbaijan on Public Participation. (2013). Baku, Azerbaijan.

Mack, M. (2016). Tools for civic engagement. *Government Finance Officers Association*; <http://www.gfoa.org/tools-civic-engagement-0>

Peterson, M. (2014). Public Deliberation and Practical Application of Civic Engagement through a “Train the Trainer” Process at a Historically Black College. *The Journal of Negro Education*, 83(1), 77-92. doi:10.7709/jnegroeducation.83.1.0077

Schmid, H. (2001). *Neighbourhood Self-Management: Experiments in Civil Society*. New York, USA: Springer Science & Business Media.

StatCounter. (2019). Social Media Stats Azerbaijan; <http://gs.statcounter.com/social-media-stats/all/azerbaijan>

Szawiel, T. (2009). Democratic Consolidation in Poland: Support for Democracy, Civil Society and the Party System. *Polish Sociological Review*, (168), 483-506; <http://www.jstor.org/stable/41275121>

UNDP. (2016). *Citizen Engagement in Public Service Delivery*. (Global Centre for Public Service Excellence paper). Singapore: Elinor Bajraktari.



**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ  
РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ**

**Том 5, № 2  
Сентябрь 2020**

---

---

Нур-Султан, Казахстан





## ПРИМЕНЕНИЕ МОДЕЛИ ДИНАМИЧЕСКИХ КОНЦЕНТРИЧЕСКИХ СФЕР ПРИ АНАЛИЗЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

*Алихан Байменов<sup>1</sup>*

### **Аннотация**

*В настоящей статье предлагается новый подход к анализу систем государственного управления – модель динамических концентрических сфер, позволяющая наглядно продемонстрировать ограничения и коридоры возможностей, которые определяются политической, административной и операционно-технологической системами, а также их взаимовлияние.*

*Автор вводит понятие «эластичность государственного управления» как одна из характеристик политической системы, а также принцип «баланса полномочий ответственности и ресурсов» как один из базовых принципов эффективности административной системы.*

**Ключевые слова:** *модель динамических концентрических сфер, эластичность государственного управления, политическая система, административная система, операционно-технологическая система, баланс полномочий ответственности и ресурсов.*

### **Постановка задачи: противоречия прогресса**

Анализ развития многих транзитных экономик, в том числе, постсоветских стран, показывает противоречивые тренды в их прогрессе<sup>2</sup>. С одной стороны, большинство экспертов высоко оценивают достижения этих стран, осуществляющих переход от плановой экономики и тоталитарной системы к рыночной экономике и демократическому обществу. Их выводы подтверждают рейтинги ведущих международных организаций.

---

<sup>1</sup> Председатель Управляющего комитета Астанинского хаба государственной службы, email: [alikhana.baimenov@undp.org](mailto:alikhana.baimenov@undp.org)

<sup>2</sup> ACSH (2017). Global and Regional Civil Service Trends. Astana: Astana Civil Service Hub. [https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/research\\_pdf/GlobalandRegional%20trends\\_in\\_civil\\_service\\_development.pdf](https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/research_pdf/GlobalandRegional%20trends_in_civil_service_development.pdf), OECD (2018). Benchmarking Civil Service Reform in Kazakhstan <https://doi.org/10.1787/9789264288096-en>

С другой стороны, анализ общественно-политических процессов и социально-экономического развития указывает на ряд проблем, в решении которых не наблюдается значимого прогресса. К ним, прежде всего, относятся высокий уровень коррупции и разрыва между богатыми и бедными, а также вопросы качества государственного регулирования.

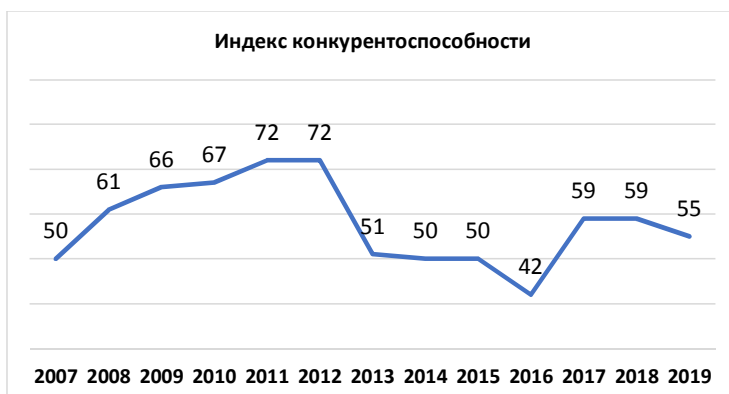
В данной статье в качестве примера используются показатели Казахстана. В частности, наряду с другими постсоветскими государствами Казахстан достиг весьма впечатляющих результатов в развитии целого ряда отдельных отраслевых направлений. Согласно отчетам ИЧР наблюдается улучшение показателей страны (*Рисунок 1*). В 2018 году значение индекса составило 0,817, что позволило ей занять 50-е место из 189.

**Рисунок 1.** Показатели индекса ИЧР Казахстана за 1990-2018 годы, по данным ООН<sup>3</sup>



В мировом рейтинге стран Глобального индекса конкурентоспособности Казахстан в течение последних семи лет стабильно входит в число 60 наиболее конкурентоспособных стран (*Рисунок 2*).

<sup>3</sup> Индекс человеческого развития 1990-2018 годы, по данным ООН, <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/KAZ>

**Рисунок 2.** Место Казахстана в мире по значению индекса Глобальной конкурентоспособности, по данным ВЭФ<sup>4</sup>

Еще больший прогресс отмечается в рейтинге Doing Business, в котором страна находится в Топ-30.

**Таблица 1.** Место Казахстана в “Doing Business Index”, по данным Всемирного Банка<sup>5</sup>

2015	2016	2017	2018	2019
51	35	36	28	25

Кроме этого, в последние годы Казахстан достиг серьезного прогресса в сфере оказания государственных услуг, в том числе, посредством широкого распространения принципа «одного окна».<sup>6</sup> По уровню развития электронного правительства страна заняла 29-место в мире согласно отчету ООН<sup>7</sup>. Международные эксперты отмечают продвижение страны в развитии бюджетного планирования, регулирования рынка труда и в других секторальных реформах<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Всемирный экономический форум, <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>

<sup>5</sup> <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/kazakhstan>

<sup>6</sup> Кнох С., Janenova S. (2019a) The e-government paradox in post-Soviet countries. International Journal of Public Sector Management, Vol. 32 No. 6: 600-615. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2018-0173>

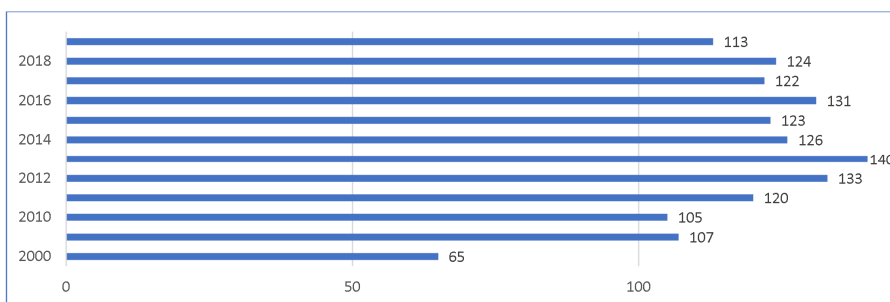
<sup>7</sup> 21. UN (2020). E-Government Survey <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey>

<sup>8</sup> OECD (2017a). Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы. <https://www.oecd.org/eurasia/countries/Eurasia-Reforming-Kazakhstan-Progress-Challenges-Opport.pdf>, OECD (2017b). Towards a More Effective, Strategic and Accountable State in Kazakhstan <https://www.oecd.org/countries/kazakhstan/towards-a-more-effective-strategic-and-accountable-state-in-kazakhstan-97892264284005-en.htm>

Международные институты и эксперты<sup>9</sup> отмечают значительные успехи страны в реформировании госслужбы и ее лидерство в регионе. В 2014 году в докладе по итогам третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией подчеркивается, что реформа госслужбы в Казахстане была не только проведена на законодательном уровне, но и реализована на практике<sup>10</sup>, а в 2018 году в отчете ОЭСР по сравнительному анализу госслужбы Казахстана система казахстанской госслужбы отмечена как прогрессивная и профессиональная<sup>11</sup>.

С другой стороны, с этими достижениями контрастирует тот факт, что Казахстан находится во второй сотне государств (113 место) по индексу восприятия коррупции (*Рисунок 3*).

**Рисунок 3.** Место Казахстана по ИВК за 2000-2019 годы, по данным Трансперенси Интернешнл



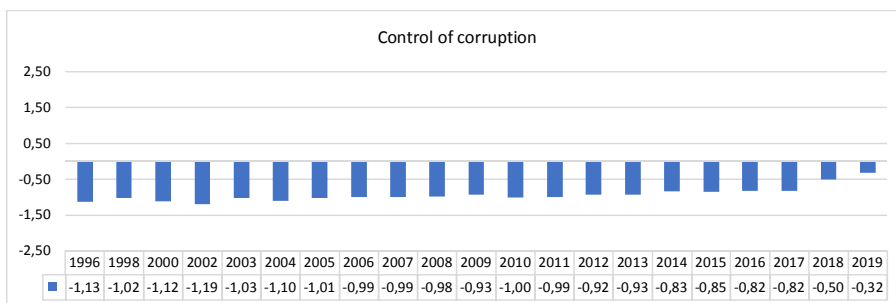
О серьезных проблемах в этой сфере свидетельствуют также показатели по борьбе с коррупцией Индикаторов государственного управления Всемирного Банка, согласно которым последние десять лет страна все еще находится в отрицательной зоне со значением  $-0,32$  и занимает 107 место (*Рисунок 5*).

<sup>9</sup> Newland contributes to shape of civil service in Kazakhstan (2014) [https://www.inform.kz/en/newland-contributes-to-shape-of-civil-service-in-kazakhstan\\_a2672984](https://www.inform.kz/en/newland-contributes-to-shape-of-civil-service-in-kazakhstan_a2672984); <https://kursiv.kz/news/vlast-i-biznes/2017-04/v-kazakhstane-obsudili-problemy-kadrov-na-gossluzhbe>

<sup>10</sup> OECD (2014). Anticorruption Reforms in Kazakhstan. Round 3. Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

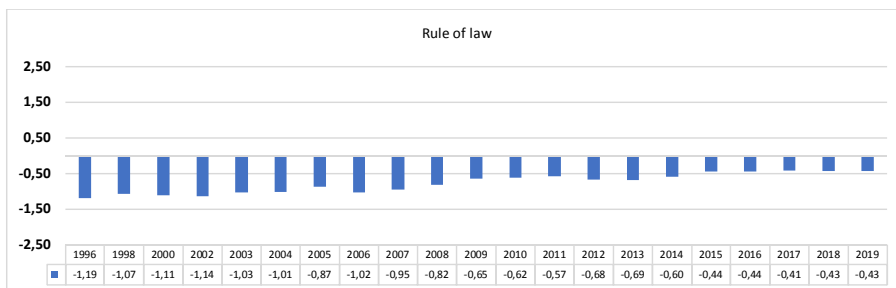
<sup>11</sup> 18. OECD (2018). Benchmarking Civil Service Reform in Kazakhstan <https://doi.org/10.1787/9789264288096-en>

**Рисунок 4.** Показатели Казахстана по контролю коррупции по WGI по данным Всемирного Банка<sup>12</sup>



Значительные проблемы наблюдаются также в обеспечении принципа верховенства закона, который является критически важным в движении к рыночной экономике и демократическому обществу. Например, в соответствующем индексе Всемирного Банка Казахстан находится в минусовой зоне и занимает 121 место (*Рисунок 5*).

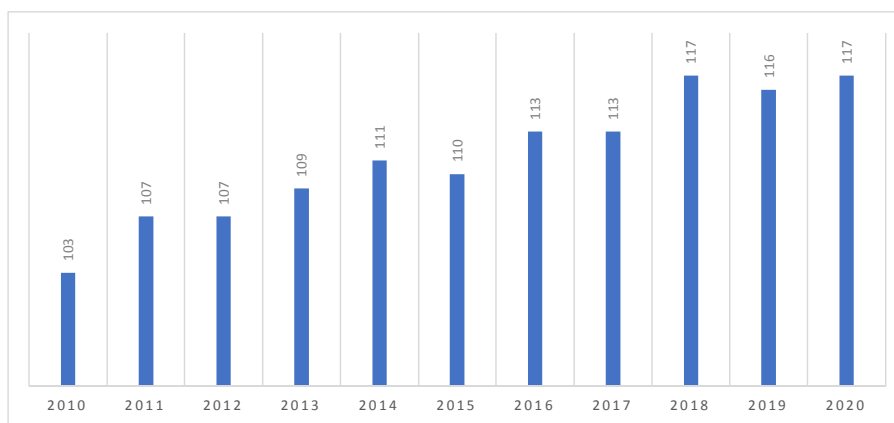
**Рисунок 5.** Показатели Казахстана по верховенству закона по WGI по данным Всемирного Банка<sup>13</sup>



В этом свете, логичным выглядит 117-место из 178 в Индексе недееспособности (слабости) государств, которое отводится стране Фондом мира (*Рисунок 6*).

<sup>12</sup> <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

<sup>13</sup> <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

**Рисунок 6.** Показатели Казахстана по индексу недееспособности государства, по данным Фонда мира<sup>14</sup>

Примечательно, что в общественном мнении самих казахстанцев коррупция воспринимается как одна из самых главных проблем развития страны<sup>15</sup>, а судебная ветвь, играющая ключевую роль в обеспечении верховенства закона, воспринимается как коррумпированная<sup>16</sup>. Специальные исследования, посвященные коррупции, указывают на серьезность угрозы этого явлению стабильности и устойчивому развитию.<sup>17</sup> Высокий уровень коррупции ведет к углублению расслоения общества по уровню доходов, что приводит к периодическим всплескам социального напряжения, подвергая риску общественно-политическую стабильность, а некоторыми общ. деятелями воспринимается как угроза сохранению независимости.

Этот контраст между высокими показателями в одних и низкими в других группах ключевых индикаторов позволяет сделать вывод о закономерности нахождения Казахстана в промежутке между этими группами по таким показателям, как эффективность госуправления и качество регулирования (*Рисунок 7, 8*).

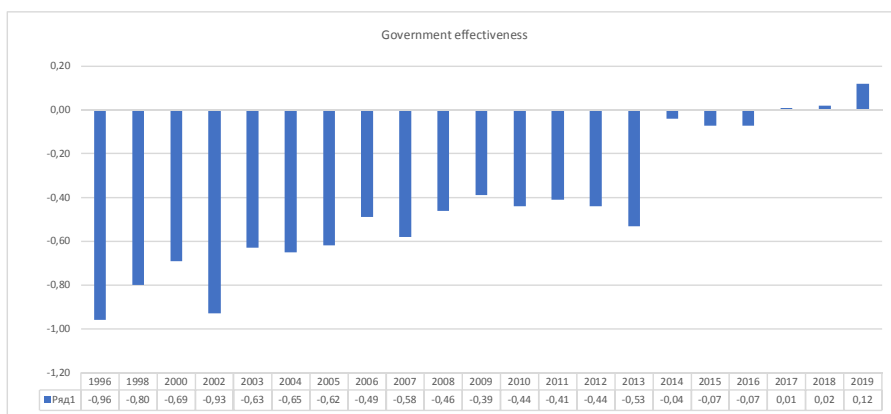
<sup>14</sup> <https://fundforpeace.org/>

<sup>15</sup> Transparency Kazakhstan (2019). Мониторинг состояния коррупции в Казахстане. – под ред. Шиян О.В.- Алматы, 520 с.,

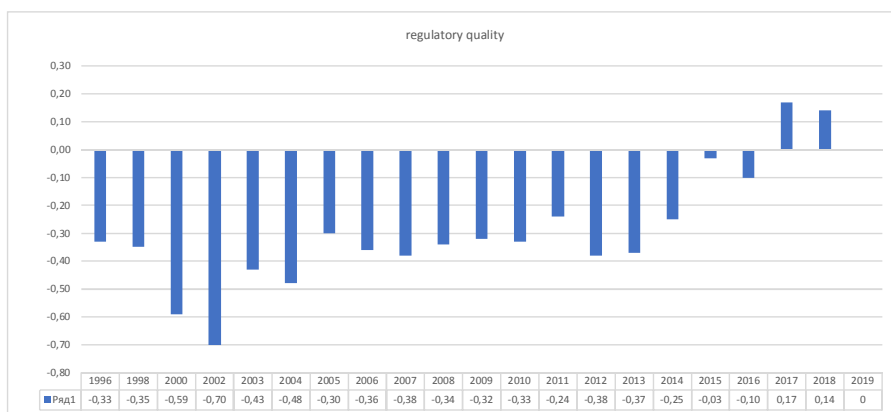
<sup>16</sup> Призывы быть честными не работают – Асанов о росте коррупции в судебной системе РК, <https://www.kazpravda.kz/news/obshchestvo/prizivi-bit-chestnimi-ne-rabotaut--asanov-o-roste-korrupsii-v-sudebnoi-sisteme>

<sup>17</sup> Д. Сатпаев, Коррупция в Казахстане и качество государственного управления, [https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Report/2012/pdf/C24\\_ch3.pdf](https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Report/2012/pdf/C24_ch3.pdf)

**Рисунок 7.** Показатели Казахстана по эффективности государственного управления, данные Всемирного Банка<sup>18</sup>



**Рисунок 8.** Показатели Казахстана по качеству регулирования, данные Всемирного Банка<sup>19</sup>



Очевидно, что качество госуправления и регулирования находится под воздействием обеих групп факторов. С одной стороны, достижения в секторальных реформах повышают качество государственного управления, с другой стороны, коррупция и проблемы с обеспечением верховенства закона ухудшают его. В этом смысле, логично, что у страны средние показатели качества госуправления и регулирования.

<sup>18</sup> <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

<sup>19</sup> <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>



Таким образом, мы видим противоречия прогресса, достигнутого в некоторых направлениях, с сохраняющимися проблемами в других. При этом в обеспечении верховенства права и противодействии коррупции наибольшее значение имеют подотчетность и прозрачность деятельности органов власти, а также независимость судебной ветви, неизбирательное правосудие. Очевидно, что реформам в этом направлении в первую очередь сопротивляются те силы, которые заинтересованы в сохранении статус-кво. Следует отметить, что сопротивление реформам в условиях, когда гражданское общество еще недостаточно влиятельно, в большей степени наблюдается там, где затрагиваются интересы непосредственно крупных элитных групп. С другой стороны, очевидно, что противодействие коррупции и обеспечение верховенства права отвечают нуждам и чаяниям рядовых граждан и общества в целом, так как их реализация позволила бы обеспечить более справедливое распределение национального дохода, а также более полную реализацию потенциала страны с учетом богатства природных ресурсов, достаточно высокого уровня грамотности населения и качества человеческих ресурсов (см. Рисунок 1), а также таким конкурентным преимуществом национальной культуры, как толерантность, открытость и адаптивность. Очевидно, что движение в сторону прозрачности и подотчетности также отвечает интересам класса предпринимателей и конкурентных субъектов экономики, так как оно способствует созданию условий для справедливой конкуренции и среды, позволяющей реализовать частную инициативу.

Вполне очевидно, что механизмы согласования и учета интересов граждан, институтов гражданского общества, субъектов экономики, а также групп влияния находятся в политической системе. Что касается секторальных реформ, направленных на улучшение нормативно-правового обеспечения развития отдельных секторов экономики, либо отдельных направлений функционирования госаппарата, применения современных методов отбора продвижения кадров, а также новых технологий оказания госуслуг, то их можно объединить в подсистему, условно названную нами операционно-технологической. В промежулке между этими подсистемами находятся институциональные вопросы функционирования административной системы, иначе говоря, исполнительной ветви власти, начиная от административно-территориального устройства и заканчивая разграничением полномочий между уровнями управления.

Задачей данной статьи является демонстрация взаимосвязи и взаимовлияния между этими подсистемами госуправления. При этом мы используем термин «государственное управление» в самом

широком смысле, – это общая система, включающая все ветви власти, все подсистемы, которые имеют отношение к владению, распоряжению, управлению всеми ресурсами государства, а также государственной и муниципальной собственностью.

### **Модель динамических концентрических сфер**

В обширной литературе о госуправлении достаточно часто говорится о том, что политическая система является базовой, и она оказывает влияние на эффективность административной системы, системы госуправления. Именно поэтому в ряде стран для повышения эффективности госуправления предлагаются политические реформы. Например, президент Казахстана К.К. Токаев в своем послании говорил о том, что основная цель преобразований, в том числе, в политической сфере – повышение эффективности функционирования всего государства<sup>20</sup>.

В этом же направлении многие эксперты и политики указывают на необходимость развития политической системы как условия решения многих социально-экономических проблем через улучшение качества государственного управления. Они видят, что политическая система закладывает базовые фундаментальные условия. Однако до сих пор нет чёткого представления, каким образом осуществляется это взаимодействие, какие характеристики системы госуправления закладываются каждой подсистемой и, более того, нет чётких моделей, наглядно демонстрирующих взаимосвязь между политической, административной и операционно-технологической системами.

Автор исходит из того, что на функционирование каждой подсистемы государственного управления оказывает влияние множество факторов – начиная с культуры, традиций, истории, и заканчивая географическими и геополитическими факторами. Их влияние на эффективность ГУ может быть предметом других специальных исследований.

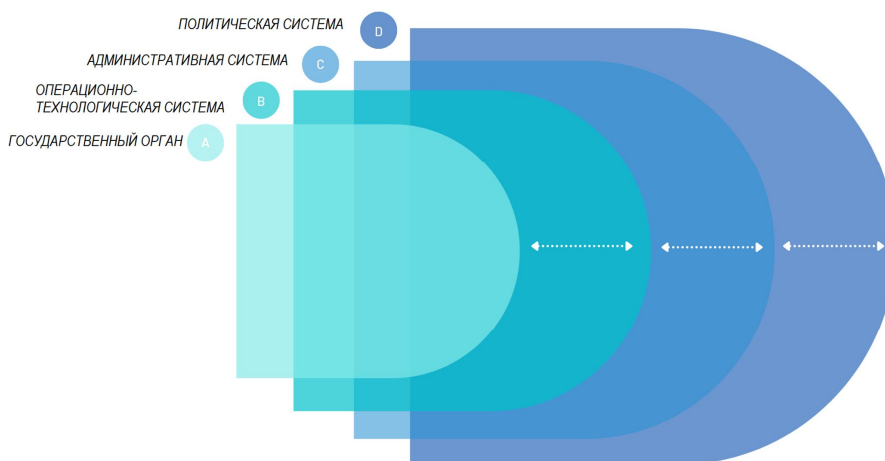
Наша гипотеза заключается в том, что в рамках конкретной страны существуют причинно-следственные связи между подсистемами государственного управления, пониманию которых может помочь их визуализация и определение базовых принципов, механизмов и форм их взаимосвязи и взаимовлияния.

---

<sup>20</sup> Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 1 сентября 2020 г., [https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g)

Именно для этих целей автор предлагает использовать модель динамических concentрических сфер, которую также условно можно назвать моделью матрешковых сфер<sup>21,22</sup> (Рисунок 9).

**Рисунок 9.** Модель динамических concentрических сфер государственного управления



Внешняя сфера в данной модели – это политическая система, которая охватывает институциональные основы всего государственного управления, а также механизмы взаимодействия с гражданским обществом и экономической системой, внутри которой находится административная – институциональная основа исполнительной ветви, которая призвана эффективно распоряжаться ресурсами и реализовывать полномочия. Внутри административной в свою очередь находится операционно-технологическая система, которая охватывает нормативно-правовую базу функционирования секторов и уровней исполнительной власти, а также все правила, процессы и процедуры функционирования всего государственного аппарата и его взаимодействия с потребителями услуг. И наконец, внутренней сферой модели является отдельный государственный орган, средой для которого являются все внешние сферы с их ограничениями и коридорами возможностей.

<sup>21</sup> Недавно при подготовке статьи по этой теме для российского журнала для большего упрощения и доходчивости автор использовал образ госуправления как «большой матрешки», последовательно включающей в себя подсистемы в качестве своих внутренних «матрешек».

<sup>22</sup> Данная модель упоминается в интервью в августе 2020 года «Алихан Байменов: Как починить машину госуправления Казахстана, baigenews.kz: [https://baigenews.kz/news/alikhan\\_baymenov\\_gosupravlenie\\_kazakhstan/](https://baigenews.kz/news/alikhan_baymenov_gosupravlenie_kazakhstan/)

Каждая внутренняя сфера может находиться в разных положениях (но не выходя за рамки возможностей) под воздействием различных факторов (культура, лидерство, геополитика, социально-экономический контекст и др.), рассмотрение которых не входит в задачи данной статьи.

Политическая система создает базовые правила, обеспечивает связи и взаимодействие общества, ветвей власти и экономики. Она создает условия реализации потенциала страны и граждан, а также учета экономических и социальных интересов граждан при функционировании ветвей и уровней власти. С точки зрения управления (менеджмента) политическая система закладывает эластичность или восприимчивость всего госуправления. Эластичность – это способность чувствовать и реагировать на спрос со стороны граждан, понимать реальные нужды и действовать исходя из этого. То есть, политическая система определяет институциональную эластичность, подотчетность и мотивацию. Необходимо отметить в этой связи, одни из вызовов функционирования современных госаппаратов является противоречия между долгосрочными интересами государства, которые призваны защищать профессиональные госслужащие, и краткосрочными интересами, привлекательными для политиков с точки зрения ближайших электоральных кампаний. При этом представители политической системы, те, кто выбирается и занимает высшие должности, играют ключевую политико-определяющую роль по отношению к профессиональному государственному аппарату, и профессиональный государственный аппарат по определению должен реализовывать ту политическую линию, которая ими задается.

Внутри этой большой «матрешки» находится следующая, которую можно назвать административной системой, которая призвана обеспечить правильное распределение и эффективное использование определенных политической системой полномочий, ответственности и ресурсов – как по вертикали между уровнями власти, так и по горизонтали между госорганами одного уровня. Иными словами, административная система призвана обеспечить институциональную гибкость, эффективность и высокую управляемость на основе баланса полномочий, ответственности и ресурсов. Таким образом, административная система создает институциональную прозрачность, подотчетность и ответственность госорганов. Следовательно, наличие такой четкой системы разграничений полномочий и ответственности внутри административной системы позволяет гражданам и обществу повышать качество спроса и требований к деятельности разных уровней власти. Одним из принципов эффективности административной системы является баланс полномочий, ответственности и ресурсов между уровнями этой системы.

Внутри уже административной системы находятся, условно говоря, операционно-технологические системы (функциональные, отраслевые или территориальные), к числу которых относятся государственная служба (система по отбору, найму, продвижению достойных кадров для реализации функции государства), бюджетная система (она призвана эффективно планировать и использовать финансы), система закупок (она призвана покупать для государства лучшие товары и услуги за наименьшую цену), информационные системы и ряд других сегментов. Операционно-технологическая система, являясь инструментарием госуправления, обеспечивает эффективное функционирование государственных институтов в рамках определенных законодательством ресурсов и полномочий. Это то, что называется «государственной машиной».

И наконец, четвертая «матрешка» представляет собой конкретный государственный орган, для вся политическая, административная и операционно-технологическая (включая госслужбу) системы являются внешней средой.

В этой модели каждая внешняя сфера является средой для внутренней сферы. Правила, традиции и ценности (культура) этой среды создают возможность для раскрытия потенциала внутренней сферы. Таким образом, политическая система создает некие рамки возможностей и ограничения эффективности для административной системы. Обе эти системы вместе точно так же устанавливают рамки возможностей и ограничения уже для операционно-технологической системы.

Следовательно, как бы мы ни совершенствовали отдельные операционно-технологические системы, возможности этой маленькой «матрешки» будут упираться в рамки, установленные системами более высокого порядка — административной и политической.

Применяя модель динамических концентрических сфер при анализе развития страны, мы видим, что высокие показатели в международных рейтингах связаны с операционно-технологической сферой, самые низкие рейтинги – с наружной политической сферой, и в промежутке, средние показатели связаны с административной сферой, которая испытывает воздействие обеих сфер.

В пределах ограничений и коридоров возможностей, которые заложены в административной системе, операционно-технологическая подсистема может двигаться к пределам своих возможностей в рамках данных ограничений. В свою очередь, административная система будет повышать

свою эффективность до пределов возможностей, которые закладываются политической системой. И соответственно, вместе с ней автоматически повышается результативность и эффективность операционно-технологической сферы. Следовательно, совершенствование политической системы в сторону высокой эластичности к большей институциональной прозрачности и подотчетности создает возможности повышения качества всего государственного управления.

Как было отмечено выше, многие лидеры, политики и эксперты, исходя из понимания этой взаимосвязи, предлагают политические реформы, а также совершенствование административной системы, наряду с развитием операционно-технологических секторов, для решения проблем социально-экономического развития. Предложенная модель может быть полезна им и исследователям государственного управления для наглядной демонстрации этой взаимосвязи, а также для понимания характеристик и свойств системы государственного управления, которые определяются отдельными подсистемами. Автор надеется, что гипотеза будет исследоваться далее и накопленная статистика позволит модифицировать представленную модель.

## **Выводы**

Анализ сложных процессов эволюции пост-тоталитарных стран, в том числе, Казахстана, показывает противоречивые тренды в социально-экономическом, общественно-политическом развитии. Это находит отражение и в международных индексах развития, где одна и та же страна может входить в число лидирующих по одним показателям и находиться в аутсайдерах – по другим. В статье сделана попытка объяснения взаимосвязи этих противоречий с уровнем развитости отдельных подсистем госуправления с использованием для этого модели динамических концентрических (матрешковых) сфер.

Применение модели показывает границы возможностей совершенствования внутренних подсистем государственного управления при неизменности внешних условий.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что для получения устойчивого долгосрочного результата и синергетического эффекта от разных реформ, важна определенная синхронизация в развитии политической, административной и операционно-технологической систем.

## Библиография

ACSH. 2017. Global and Regional Civil Service Trends. Astana: Astana Civil Service Hub. [https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/research\\_pdf/GlobalandRegional%20trends\\_in\\_civil\\_service\\_development.pdf](https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/research_pdf/GlobalandRegional%20trends_in_civil_service_development.pdf)

Knox, C.; and S. Janenova. 2019. The e-government paradox in post-Soviet countries. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 32 No. 6: 600-615. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2018-0173>

OECD. 2014. Anticorruption Reforms in Kazakhstan. Round 3. Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

OECD. 2017a. Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы (Reforms in Kazakhstan: successes, tasks, and prospects]. <https://www.oecd.org/eurasia/countries/Eurasia-Reforming-Kazakhstan-Progress-Challenges-Opport.pdf>

OECD. 2017b. Towards a More Effective, Strategic and Accountable State in Kazakhstan <https://www.oecd.org/countries/kazakhstan/towards-a-more-effective-strategic-and-accountable-state-in-kazakhstan-9789264284005-en.htm>

OECD. 2018. Benchmarking Civil Service Reform in Kazakhstan <https://doi.org/10.1787/9789264288096-en>

Satpayev, D. 2013. Коррупция в Казахстане и качество государственного управления [Corruption in Kazakhstan and the quality of public administration]. Interim Report for Exploring Informal Networks in Kazakhstan: A Multidimensional Approach, IDE-JETRO. [https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Report/2012/pdf/C24\\_ch3.pdf](https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Report/2012/pdf/C24_ch3.pdf)

Schwab, Klaus (Ed.). 2019. Global Competitiveness Report 2019. World Economic Forum. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

Transparency International. 2019. Monitoring the state of corruption in Kazakhstan. <https://knowledgehub.transparency.org/product/monitoring-the-state-of-corruption-in-kazakhstan>

UNDESA. 2020. E-Government Survey 2020. [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)



## ПЕРЕХОД ОТ АВТОРИТАРНОГО РЕЖИМА К ДЕМОКРАТИИ: РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ПРИМЕР ПОЛЬШИ

---

Д-р Йованка Якубек-Лялик<sup>1</sup>

### **Аннотация**

*В данной статье анализируется понятие децентрализации и дается описание законодательной базы и практических особенностей местного самоуправления в Польше в контексте перехода от авторитарного к демократическому режиму. В статье утверждается, что местное самоуправление оказалось одним из главных факторов в установлении действующей демократии и кардинальном изменении системы государства. Кроме того, оно остается сильным фактором демократизации, несмотря на растущие тенденции повторной централизации. За счет восстановления местного самоуправления в Польше удалось построить и укрепить демократический режим на всех уровнях – местном, региональном и национальном. Идея и практика его функционирования в течение 30 лет с момента его восстановления обеспечили ему прочные корни в основах гражданского общества в Польше. Изменения, внесенные децентрализацией, модернизировали и повысили эффективность государства, а также оказались полезными на пути к членству в ЕС. Польша смогла провести серию значительных реформ, которые предоставили местным общинам независимое правовое положение и значительный контроль за местными органами власти. На протяжении большей части времени местные органы власти выступали защитой от далеко идущего вмешательства центрального правительства в местные дела. Однако важно отметить, что, учитывая постоянное давление со стороны центра, положение и компетенция органов местного самоуправления нуждаются в защите и укреплении, чтобы служить идее подлинной местной демократии.*

**Ключевые слова:** демократия, переходный период, демократизация, местное управление, местное самоуправление, местное самоуправление в Польше, Центральная и Восточная Европа

---

<sup>1</sup> Факультет права и государственного управления, Варшавский Университет, Польша.  
Email: j.jakubek@uw.edu.pl



## Введение

При исследовании перехода от авторитаризма к демократии, особенно в постсоветских странах или в странах, которые находились под влиянием Советского Союза, важно учитывать различные факторы. Местное самоуправление является одним из таких важных факторов, поскольку то, в какой степени демократия функционирует на местном уровне, влияет на всю систему управления в стране.

Восстановление местного самоуправления в 1990 году и усиление децентрализации в 1998 году радикально изменили государственную систему, сосредоточив внимание на построении основы, базирующейся на принципе subsidiarity. Между предположениями о функционировании местных органов власти в Польской Народной Республике (ПНР) и Третьей Республике Польша (после 1989 года) существовала очевидная дихотомия, которая касалась не только вопроса организации и функционирования государства, а прежде всего, распределения государственной власти на национальном и местном уровне.

Социалистическая система характеризовалась чрезмерной сложностью и централизованным управлением. Структуры государственного управления были сугубо иерархическими и оставляли очень ограниченные возможности для любого независимого принятия решений. Эта модель основывалась на принципе «демократического централизма» без децентрализованной власти на местном уровне – напротив, все местные органы власти строго подчинялись центральному уровню государственного управления. Вместо горизонтального распределения компетенций на разных уровнях оно основывалось на секторальных (вертикальных) связях как в процессах принятия решений, так и в финансовых аспектах. Поэтому система государственного управления была перегружена на центральном уровне различными решениями и не функционировала эффективно.

Кроме того, на местном уровне взаимопересечение различных подразделений специальных служб затрудняло распределение ответственности за выполнение соответствующих административных задач. После политических изменений и прекращения ведущей роли коммунистической партии условие централизма в правительстве было упразднено, в результате чего оно перестало быть препятствием для реформирования государственного управления для построения функционирующего демократического государства.

Непосредственным стимулом к проведению реформ послужила необходимость восполнить институциональные пробелы после падения коммунистического режима и его дискредитированных институтов. Тем не менее, программы реформ были более амбициозными, чем просто копирование или воспроизведение институциональных систем из-за рубежа; имели место гораздо более творческие процессы адаптации (Baldersheim, 2014: 19; 22-23). Восстановление местного самоуправления было одним из необходимых условий для восстановления демократической системы в Польше, а также построения гражданского общества. Без независимого местного самоуправления, то есть с реальными компетенциями органов государственной власти на уровне местных общин, и без социальной вовлеченности было бы невозможно развивать страну на основе действий граждан. В ПНР отсечение местных общин от принятия решений блокировало инициативы и действия людей. Только создание соответствующих условий для свободных действий жителей муниципалитетов (*гмина*) и округов (*повят*) дало возможность местным органам власти сыграть значимую роль в экономическом развитии.

Опыт Польши по демократизации был признан одним из наиболее успешных политических преобразований в Центральной и Восточной Европе. Без сильного и независимого местного самоуправления было бы гораздо сложнее, если вообще возможно, установить действующую демократию. Тем не менее, государству было удобно децентрализовать проблемы и вызовы, сохраняя при этом контроль над финансами и другими ресурсами. Местному самоуправлению Польши необходимо защищать свои полномочия, поскольку его независимость является одной из основополагающих характеристик демократии.

Настоящая статья построена следующим образом. В первой части представлено понятие децентрализации с особым акцентом на таком ее значении как право местных общин управлять собой (восходящий подход). Далее рассматривается история восстановления и реформирования местного самоуправления в Польше, а также нормативно-правовые рамки и, что наиболее важно, правовые принципы (Конституция 1997 года и акты парламента) для представления читателю степени автономности местных территориальных единиц в стране. Затем анализируются практические аспекты функционирования местных органов власти, учитывая постоянную напряженность между децентрализацией и автономностью местных органов.

## Децентрализация

Концепции децентрализации и местного самоуправления неразрывно связаны между собой. Особенность местного самоуправления заключается в том, что оно может существовать только в децентрализованном государстве, в котором гражданам предоставляется право принимать собственные решения в соответствии со своими интересами. Местное самоуправление является проявлением интересов этих граждан – публично-правовой корпорации, то есть субъекта государственного управления, наделенного административными полномочиями. Его обязательным элементом является обязательное членство «в силу самого закона», четкие правила принадлежности (проживание в пределах границ территориально-административной единицы) и существование независимо от количества членов или изменения их состава. Это самая всеобъемлющая «микродемократия», когда государство передает часть своих административных функций и наделяет их правосубъектностью.

В этой модели полномочия государственного управления осуществляются гражданами или их группами, наделенными конкретными обязанностями и административными полномочиями. Кроме того, наделение местных общин этими полномочиями связано с обязательством выполнять делегированные функции и ответственностью за исключительное выполнение этого обязательства. Устанавливаются правовые положения Конституции и законов по вопросам местного самоуправления с целью предоставления дополнительных гарантий того, что, помимо установленного объема контроля, государство не может вмешиваться в деятельность местного самоуправления. Поэтому принципы субсидиарности и децентрализации наиболее полно реализуются независимо функционирующими органами местного самоуправления.

Как пояснялось выше, местное самоуправление имеет существенную и неотъемлемую особенность: это право регулировать дела местных общин в соответствии с их интересами и таким образом, которым члены сообщества определяют свои интересы. Это право включает в себя предположение о том, что данное сообщество может действовать по-разному в некоторых вопросах. Децентрализация также обеспечивает признание прав меньшинств в их решениях и выборе, даже если они не всегда бывают точными. Деятельность, осуществляемая местной общиной в виде своих задач, не должна (и согласно применимому законодательству не может) оцениваться с точки зрения цели или надежности, поскольку это приведет к вмешательству в автономию

местного самоуправления и будет означать применение критериев, оцениваемых для индивидуальной деятельности. Таким образом, законность остается единственным критерием для надзора за деятельностью местных органов власти в рамках выполнения его задач.<sup>2</sup>

Современное понимание децентрализации должно опираться не только на независимость в сфере «власти», где местное правительство действует в качестве публичного органа, основывающегося на законе и в рамках закона, но также несет единоличную ответственность за независимое управление делами местной общины в экономическом плане. Эта часть деятельности местных органов власти осуществляется в сетевой, а не иерархической системе, и ее основная цель заключается в достижении социальных и экономических выгод в местном или региональном масштабе. Самоуправление реализуется путем принятия мер по развитию определенного органа местного самоуправления, организации оказания государственных услуг, а также посредством сотрудничества и конкуренции с другими местными органами власти и участия в наднациональных и надрегиональных рынках. Для эффективного выполнения этих функций также необходим более широкий правовой мандат, но в отношении гражданских прав граждан (Kulesza, 2009).

### **Восстановление и реформирование местного государственного управления в Польше**

Восстановление местного самоуправления в Польше в 1990 году (и усиление децентрализации в 1998 году) коренным образом изменили государственную систему, сосредоточив внимание на создании основы в соответствии с принципом субсидиарности. Это также уникальный пример постепенной, тщательно продуманной институциональной реформы, где конечные результаты в значительной степени отражают видение, установленное в начале процесса (Sześciło, 2018). По сути, Польшу можно отнести к числу «чемпионов децентрализации» в Центральной и Восточной Европе. Здесь была разработана система, которая имеет несколько схожих черт с моделью экстенсивной децентрализации в странах Северной Европы (Swianiewicz, 2013).

---

<sup>2</sup> Однако автономность местного самоуправления в принятии решений не всегда является безусловной или бесспорной. Проблемы могут возникнуть, например, в стандартизированных государственных услугах, таких как образование или здравоохранение. Децентрализация государственной власти не может противоречить гарантированному конституцией равенству в доступе граждан к государственным услугам.

1990 год, несомненно, имел самое важное, даже революционное значение для государственного управления в Польше, когда после 40 лет отсутствия было восстановлено местное самоуправление. Главной целью этой реформы была передача задач местным органам власти и отсечение национального уровня от управления местными делами. Принцип единой государственной власти и собственности был сломан, и были созданы гораздо более лучшие условия для развития местных общин, что способствовало процессам расширения их прав и возможностей. Усилилась региональная конкуренция, обеспечивая при этом более качественные инструменты для управления государственными услугами. Однако внедрение новых институциональных моделей сопровождалось определенной степенью культурного шока и дезориентации среди участников на местном уровне. Таким образом, должны были произойти следующие этапы процессов реформ – интерпретация, натурализация и нормализация (Baldersheim, 2014: 24).

После восстановления местного самоуправления ожидалось значительное укрепление потенциала государства по эффективному функционированию. Это было необходимым системным изменением, так как без него существовала угроза сохранения системы, запрограммированной на государственный централизм и отсутствие демократического контроля над процессами принятия решений в государственном управлении. В 1998 году был проведен еще один этап реформы децентрализации, в результате которого местному самоуправлению в Польше была передана большая степень совместной ответственности за управление государственными полномочиями, ранее закрепленными за центральным правительством.<sup>3</sup>

Эта реформа, предусматривающая создание двух дополнительных уровней самоуправления и наделение их значимыми обязанностями, была основана на важном допущении, что между отдельными местными и региональными органами власти не будет иерархической подчиненности. Это должно было защитить их автономность в принятии решений не только от возможного вмешательства со стороны центрального правительства, но и обеспечить четкие линии ответственности перед гражданами вместо иерархического надзора со стороны государственного аппарата.

---

<sup>3</sup> В опросах по степени поддержки реформы государственного управления только 21% респондентов оценили ее как неблагоприятную, для сравнения до 55% респондентов выступили против реформы системы здравоохранения. (Czteryreformy... 2000). В другом исследовании реформа государственного управления была сочтена необходимой 50% респондентов, а 37% выступили против (Gadomska, 2003: 573).

Еще одно важное основополагающее условие реформы состояло в том, что граждане должны иметь равный доступ к местным органам власти и оказывать влияние на учреждения, которые их представляют. Эти изменения были также направлены на проведение реформы государственных финансов с масштабной децентрализацией планирования и использования государственных расходов, хотя результаты в этом отношении, возможно, являются спорными (Kiežun, 2004: 8-9; Chojna-Duch, 2003: 144- 145).

Дальнейшая демократизация системы заключалась во введении на вновь добавленных уровнях самоуправления всеобщих и прямых выборов в представительные органы местного самоуправления. Совет повята (*radapowiatu*) получил особые полномочия, включая принятие местных законов, выбор и освобождение от должности членов правления, определение направления деятельности исполнительной власти, утверждение местного бюджета и принятие решений по вопросам собственности повята. Региональная ассамблея (*sejmikwojewództwa*) была наделена полномочиями принимать стратегии регионального развития, разрабатывать планы территориального развития, определять региональные бюджеты, а также отвечать за назначение и отстранение от должности правления (исполнительного органа) и принятие решений по имущественным вопросам региона (воеводства).

В принятой модели совет выполнял гораздо большую роль, чем принятие. Прежде всего, он был уполномочен избирать коллегиальное правление (исполнительный орган) и большинством голосов обеспечивать ему «политическую поддержку». Имея мандат, вытекающий из всеобщих и прямых выборов, совет имел возможность удостоверять и отчитываться за деятельность исполнительной власти. Исполнительный орган отвечал в основном за выполнение решений советов, подготовку проектов решений, управление имуществом и исполнение бюджета. Однако тот факт, что членов правления выбирал совет, означал, что правление было подвержено политическому давлению.

Следующая реформа с 2002 года в основном была направлена на укрепление исполнительной власти муниципалитета. Благодаря введению прямых выборов и замене коллегиального правления исполнительным органом, состоящим из одного человека, новый глава муниципалитета (мэр/президент города) также получил более сильный мандат, поскольку он непосредственно представляет избирателей. Он также получил более значительные полномочия и возможности для действий, поскольку его политическое положение стало намного более независимым, и,

следовательно, необязательно, чтобы он разделял политическую волю большинства членов совета.

Продолжение реформ местного самоуправления также было тесно связано с усилиями Польши по вступлению в Европейский Союз, подготовкой к новым вызовам в области многоуровневого государственного управления, освоением средств Европейского Союза, участием в европейских программах и даже принятием решений по вопросам Европейского Союза, где ставится строгое разделение между задачами национального и местного самоуправления. Еще одним источником институциональных моделей, которые повлияли на структуру местного самоуправления, был Совет Европы посредством Хартии местного самоуправления и органов иностранной помощи (Baldersheim, 2014: 23).

Главной целью реформы, несомненно, была децентрализация государственной власти, а также продолжение изменений, начатых в 1989 и 1990 годах. Для этого необходимо было заново установить разграничение полномочий между центральным и местным правительством, определить обязанности местного уровня управления; и в то же время обеспечить эти органы местного самоуправления юридическими и финансовыми средствами для их выполнения. Другая цель состояла в том, чтобы организовать территориальную структуру государства в форме более прозрачного и понятного разделения и рационализации административных структур. Важным следствием введения двух каскадных уровней местного самоуправления стало то, что это обеспечило создание еще одного уровня для формирования местных элит, чтобы осуществлять дальнейшую демократизацию страны и борьбу с наследием ПНР. Механизмы местной демократии получили сильный правовой инструмент в виде гражданского контроля над органами местного самоуправления. Другим важным результатом реформы стала предполагаемая реконструкция системы государственных финансов и усилия по более эффективному управлению финансами на всех уровнях государственного управления.

Основы новой административной системы оказались постоянными и с годами укреплялись, несмотря на неизбежные корректировки в административном делении. Реформа была направлена на восстановление гражданского сознания и установление нового разделения полномочий между национальным и местным уровнем управления. Эти изменения, несомненно, модернизировали и улучшили государственную структуру, что позволило повысить эффективность управления и решать новые задачи. В то же время они усилили процессы демократического контроля



над государственными органами и сделали их ближе к гражданам. Благодаря расширению прав и возможностей граждан ответственность за решения в области государственной политики становится общей, а также формируется более сильное чувство причастности к государственным делам. Благодаря реформам местное самоуправление в Польше можно считать одним из наиболее современных, особенно в этой части Европы.

В сравнительной перспективе еще более очевидно, что реформы местного самоуправления были необходимы. В тот период в Центральной и Восточной Европе не было альтернативных путей модернизации. Другие посткоммунистические страны не осуществили такие глубокие реформы, наиболее масштабные изменения произошли в Польше. В большинстве других стран региона были введены только «номенклатурные» изменения, например, советы были переименованы в городские советы, и к старой системе были добавлены свободные выборы, однако они проводились в условиях единого централизованного государственного аппарата.

Поэтому в большинстве стран Центральной и Восточной Европы реформа местного управления состояла только из двух модификаций: проведение свободных муниципальных выборов и изменение названия местных органов власти без каких-либо конкретных полномочий, делегированных на местный уровень. Имела место существенная разница в уровне реформ, которую можно оценить, посмотрев на последствия изменений. Введение демократических выборов должно сопровождаться гарантией существенной независимости органов местного самоуправления; в противном случае изменения будут поверхностными. Однако на изменение мышления централизации потребовалось гораздо больше времени, чем ожидалось. И сохраняется вопрос, действительно ли произошло такое изменение, если судить по продолжающимся спорам о степени автономности местного самоуправления и надзоре со стороны центрального правительства за деятельностью местных органов власти в Польше.

### **Конституционные основы местного самоуправления в Польше**

Конституция Польши 1997 года учитывает важнейшее значение принципа субсидиарности, а также децентрализации и независимости местного самоуправления. Так называемая «Малая конституция» (Конституционный закон о взаимоотношениях между законодательной и исполнительной властью Республики Польша и о местном самоуправлении) 1992 года определяет местное самоуправление



как «основную форму организации местной общественной жизни» (Статья 70, п. 1)<sup>4</sup> и предоставляет территориальным единицам правосубъектность и полномочия в общественных делах (Izdebski, 2009: 80 etseq.)<sup>5</sup>. В Конституции от 2 апреля 1997 года органам местного самоуправления посвящена целая глава VII (статьи 163-172). Кроме того, в основополагающих для правовых основ функционирования органов местного самоуправления статьях 15 и 16 провозглашается принцип децентрализации государственной власти с учетом социальных, экономических или культурных связей в территориальном делении, что обеспечивает *ex lege* местное самоуправление населением, проживающим в пределах территориальных единиц.

Другим важным положением является то, что местные органы власти участвуют в осуществлении государственной власти и выполняют общественные задачи от своего имени и под свою ответственность. Конституция также включает основы политической системы, на которой эта система основывалась после 1989 года:

- принцип верховенства закона;
- принцип политического плюрализма;
- принцип децентрализации;
- принцип субсидиарности;
- принцип автономности муниципалитета (гмины);
- присвоение полномочий муниципалитету (гмины);
- принцип законности.

<sup>4</sup> Ранее название главы 6 в Конституции от 22 июля 1952 года было изменено с «Региональные органы власти и государственное управление» на «Местное самоуправление», при этом в первом пункте этой главы местное самоуправление определено в качестве основной формы общественной жизни.

<sup>5</sup> В Главе VII Конституции разъясняется основной характер муниципального образования (статья 164, п. 1) и презумпция компетенций (статья 164, п. 3), с не менее чем двумя уровнями структуры местного самоуправления (статья 164, п. 2). Конституция признает существование регионального самоуправления, а также прямых выборов во все органы, образующие местное самоуправление. Статья 163 содержит важную презумпцию компетенции при выполнении общественных задач в интересах местного самоуправления. В статье 165 защищаются имущественные права и правосубъектность единиц местного самоуправления, а в статье 166 подчеркивается роль местного самоуправления в удовлетворении потребностей местного сообщества. Дополнительной гарантией правосубъектности местных общин является предоставление им в статье 170 права принимать решения посредством референдума, тогда как в статье 171 были ограничены и уточнены пределы надзора за местным самоуправлением.

Муниципалитет, конституционно признанный в качестве основной единицы административно-территориального деления страны, в новой административной структуре занимает в силу положений Конституции лидирующую позицию по отношению к другим единицам территориального деления – он служит презумпцией полномочий, не принадлежащих другим единицам местного самоуправления. Округ и самоуправляющееся воеводство должны осуществлять полномочия, закрепленные за ними в уставах.

Совокупность положений Конституции (и ранее принятого Закона о местном самоуправлении) означала радикальный отказ от традиционных «национальных советов» в ПНР и сделала возможной дальнейшую децентрализацию. В конституции подчеркивается отдельная правовая идентичность, осуществление общественных задач «от своего имени и под свою ответственность» (статья 16, п. 2) и ограничивается административное дублирование с региональным уровнем (воеводством – województwo), тем самым подчеркивается роль самоуправления в осуществление государственной власти. Дополнительной важной особенностью является также отсутствие иерархической подчиненности единиц местного самоуправления, каждая из которых является полностью независимой местной общиной, имеющей демократическую структуру внутренней организации, отделенной от других институтов с целью децентрализации реализации значительной части задач местного государственного управления с правом использования правовых форм органов государственного управления.

Однако такое широкое поле для действий местного самоуправления не позволяет избежать проблем толкования. В настоящее время наибольшие противоречия вытекают из ст. 7 – принципа законности, предусматривающего функционирование органа государственной власти на основании и в рамках закона, т.е. возможность принимать только такие решения и акты власти, которые прямо разрешены или предписаны законом.

В то же время узкое толкование в судебных решениях административных судов и Конституционного суда приводит к тому, что это положение распространяется на деятельность органов местного самоуправления «неповелительного характера» (например, социальную деятельность). Между тем, как неоднократно отмечал М. Kulesza, сегодня деятельность местного правительства выходит далеко за рамки классической сферы порядка и регулирования (*imperium*), концентрируясь в широком смысле на удовлетворении коллективных социальных потребностей

и управлении развитием<sup>6</sup>. Эти сферы в основном опираются на использование «неприказных» видов деятельности и использование государственной собственности (*dominium*). В этих ситуациях правовая основа деятельности администрации гораздо более гибкая, чем классически применяемый принцип действия только «на основании и в рамках закона».

Вместе с тем, юридическая позиция административных судов в целом исходит из того, что общественная задача является только тем, что точно и конкретно определено в конкретных положениях, а деятельность муниципалитета, не предусмотренная таким положением, лишена правовой основы – каким-то образом в отрыве от положений ст. 163 совместно со ст. 164, п. 3 и ст. 165, п. 2 Конституции Республики Польша (Kulesza, 2009: 7-10). Таким образом, получается, что избавление муниципалитетов от механизмов принятия решений в централизованном порядке и введение ограниченного контроля на основе критерия законности быстро стали переходить в целенаправленность, что делает независимость муниципалитетов фактически фиктивной (Kulesza, 2009: 15).

Необходимо подчеркнуть, что нормативные основы реформы местного самоуправления включают в себя ценности местной автономии (свобода от вмешательства государства), демократии (возможности участия и влияния граждан) и эффективности (Sharpe, 1970; Baldersheim, 2014). В случае с Польшей именно к демократизации стремились более энергично, чем к другим аспектам – в приоритете были соображения о местной демократии как средстве отхода от авторитарного режима.

### **Практика функционирования местного самоуправления в Польше**

Одной из основных проблем в функционировании местного самоуправления с самого начала было неправильное понимание его сущности, которое в Польше зачастую было сфокусировано на определении его как органов местной власти – глава муниципалитета (*wójt*)/мэр (*burmistrz*)/президенты (*prezydent miasta*) города или совета. Суть самоуправления, однако, несколько отлична: это право и

<sup>6</sup> Профессор Михал Кулеша был назначен в ноябре 1997 г. полномочным представителем Правительства по системным реформам государства в должности Государственного секретаря в Канцелярии Премьер-министра. В его задачи входила, в частности, подготовка графика работ по реформам, проведение работ, связанных с подготовкой правовых актов, толкование смысла административных изменений для общественности. Будучи одним из главных создателей (в том числе и коммунальной реформы 1990 года), он остается «лицом» этой реформы.

способность управлять собственными делами внутри местной общины и по ее инициативе. Местные органы власти – это институты, которые, как показывает история, необязательно должны быть самоуправляемыми.

Определение территориального самоуправления в Европейской хартии местного самоуправления отмечает, что это *«право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»* (Статья 3, п.1). В этом определении сущности местного самоуправления подчеркивается субъективный аспект – его центральной осью является не орган местного самоуправления, а местная община, а основой местного самоуправления признаются субъективные права местных общин на осуществление публичной власти. И далее в Уставе говорится, что *«это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом»*.

Реальное местное самоуправление может развиваться только в децентрализованном государстве с гражданским обществом; хотя существуют разные взгляды. См. например, Levitas, (2017: 25), где он утверждает, что успех Польши является результатом исключительно самосознательной стратегии построения институтов группой разработчиков политики, которые разделяли особое видение реформы местного самоуправления, вместо прямого гражданского участия в отсутствие гражданского общества. Это неотъемлемый элемент демократической системы, где фактическое и постоянное участие граждан в общественной жизни и осуществление ими своей власти, а не только участие в выборах, является центральным элементом политической жизни (Regulski, 2010: 4). Таким образом, система должна позволять гражданам участвовать в управлении государством, а не только участвовать в избирательном процессе.

Тем не менее, местное самоуправление в Польше не лишено проблем, поскольку оно демонстрирует специфические «болезни органов местного самоуправления». К наиболее существенным из них относятся явный характер представительной демократии (слабость советов, особенно по отношению к исполнительной власти муниципалитета), отсутствие прозрачности и открытости органов местного самоуправления, а также достаточно архаичная схема гражданского участия и сопротивление

местных элит расширению доступа граждан к принятию решений по местным вопросам. Эти проблемы необходимо обсуждать и искать их решения. Тем не менее, *toutes proportions gardées*, прежде всего, следует помнить о том, что восстановление местного самоуправления модернизировало и улучшило государственную структуру Польши, что позволило повысить эффективность управления в решении новых задачи, а также усилило процессы демократического контроля над государственными органами и совместную ответственность, что привело к укреплению чувства участия в государственных делах граждан.

Децентрализация органов государственной власти, прежде всего, позволила государству отказаться от ответственности за управление государственными делами на местном уровне, передав эти полномочия местным властям<sup>7</sup>. Только после этого стало возможным завершение реконструкции политического и административного центра государства, роль которого сосредоточена на решении стратегических вопросов. В результате было введено более четкое разделение функций публичной власти между тремя основными сегментами государственной системы: местное самоуправление (муниципалитеты и округа), отвечающее за удовлетворение коллективных потребностей местных сообществ; региональное самоуправление (в воеводствах), отвечающее за политику регионального развития; а также государственное управление и администрация (центральное и местное), отвечающее за вопросы государственного характера, а также надзор за местным самоуправлением в целях соблюдения законов (*воеводы*). Реформа не только изменила административное деление страны, но и привела к перестройке государственного аппарата и более эффективному разделению полномочий и ответственности.

Функционирование органов местного самоуправления можно считать одним из величайших успехов трансформации в Польше. Вместе с тем практика государственного управления обозначает инструментальный подход к местным органам власти, в то время как децентрализация зачастую означает передачу задач и проблем без обеспечения их при этом соответствующими и адекватными финансовыми ресурсами<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Местные органы власти контролируют более трети всех государственных расходов и, что примечательно, 70% государственных инвестиций, в таких вопросах как доставка товаров, преобразование экологической инфраструктуры, развитие транспортных систем и городских пространств, а также государственных школ (Levitas, 2017: 24).

<sup>8</sup> Это очевидно, например, в сфере образования, где средства, выделяемые местным органам власти в виде субсидий на образование, недостаточны, и большинство муниципалитетов вынуждены доплачивать за содержание школ из собственных средств в ущерб другим задачам: <http://www.wspolnota.org.pl/rankingi/ranking-oswiatowy/subwencja-oswiatowa/>

В результате реформ по децентрализации центральная администрация утратила значительную часть своих полномочий и, следовательно, своего влияния на государственные дела.

Таким образом, возникли новые проявления напряженности между национальными и местными органами власти, которые в долгосрочной перспективе усиливают растущие тенденции к повторной централизации на национальном уровне. Первоначально проблема возникла в связи с вопросом управления и распределения средств, выделяемых ЕС на региональное развитие (региональные фонды) (Kulesza, 2000: 230), в котором центральные органы власти с самого начала играли главную роль. С этой целью появились новые структуры с конкретными названиями и задачами, вытекающими из применения законов, стандартов и документов ЕС. Главой национальной системы – Управляющим органом – был министр, ответственный за региональное развитие и координацию использования средств из иностранных источников, в том числе из бюджета Европейского Союза, предназначенных для софинансирования оперативных программ. Следующий уровень состоял из Органов-посредников, т.е. органов государственного управления или других подразделений сектора государственных финансов, которым по согласованию с Управляющим органом была поручена часть задач, связанных с внедрением оперативной программы. Ниже этого уровня администрирования находились Учреждения-исполнители – государственные или частные организации, которым было поручено выполнение задач, непосредственно связанных с бенефициарами европейских фондов.

Заметные в течение длительного времени тенденции к повторной централизации усиливаются за счет постепенного лишения органов местного самоуправления контроля над последовательными областями задач и ужесточения надзора за местным самоуправлением. Дальнейшие действия ограничивают возможности местных органов власти действовать эффективно или даже сводят их функции к исполнению команд из центра и лишают их политической независимости и собственной компетенции. После 1999 г. было внедрено много неблагоприятных для местных самоуправлений изменений, в том числе вопросы, связанные с их долей в подоходных налогах (НДФЛ и КПП), ужесточение центрального контроля над ресурсами в системе здравоохранения, игнорирование субъектности местных самоуправлений при изменении общинных границ, попытки чрезмерного расширения полномочий контролирующих органов по отношению к местным органам власти или неудачные подходы к введению управления на уровне метрополий.

В последние годы наблюдается ускорение централизма, заметное как в виде реформирования образовательной системы, так и в виде централизации фондов охраны окружающей среды и управления охраной окружающей среды, планируемой централизации агентств по трудоустройству, попыток радикального расширения надзорных компетенций региональных счетных палат (РСП), а также в централизованной форме жилищной программы «Mieszkanie+», которая вторглась в сферу, до настоящего времени реализуемую органами местного самоуправления в рамках муниципального строительства. Однако наиболее важной проблемой является медленное, но неуклонное лишение местного самоуправления значительной части его финансовых доходов. Так, например, снижение подоходных налогов – хоть и с радостью воспринимаемое обществом – приводит к сокращению доходов местных органов власти, ставя местные советы перед трудным выбором какую часть бюджета следует урезать.

Это может привести к снижению качества государственных услуг и росту неудовлетворенности работой местных органов власти, поскольку они ответственны за оказание подавляющего большинства государственных услуг. Если изменения будут продолжаться в том же направлении, то в течение короткого периода времени местная власть может стать структурой, лишенной реальной самостоятельности и собственных полномочий, с ограниченными финансовыми средствами, не позволяющими ей функционировать самостоятельно. Без формальной ликвидации самоуправления может оказаться, что локус государственного управления неизбежно движется в сторону центра, и захватит спустя некоторое время сферы полномочий, ранее распределенные в логичной форме между отдельными уровнями местных органов власти.

Тем не менее, противодействием для тенденций к централизации не может быть только защита *status quo*, в первую очередь потому, что в адрес действий местных органов власти выдвигается много обвинений. Единоличное руководство глав муниципалитетов, мэров и президентов городов часто основано на идеализированной концепции сильного лидера, который понимает и удовлетворяет потребности жителей наилучшим образом – но при этом такой авторитарный подход кажется все менее и менее действенным. Принимая во внимание идеи более широкого участия в управлении, совместного управления местными делами, составления бюджета на основе широкого участия, городских движений и различных форм социальных консультаций, ведется поиск альтернативных моделей лидерства, основанных на открытой



коммуникации, совместном принятии решений и приверженности общине (communityship) (Mintzberg, 2015).

Взаимосвязь между размером и эффективностью местных органов власти изучалась в течение длительного времени, однако консенсуса в отношении результатов нет, а различные исследования дают разные выводы (Swianiewicz et al., 2016). При обсуждении эффективности местной автономии наиболее важными являются три аспекта. Во-первых, способность местных органов власти оказывать услуги – существуют мнения, что более мелкие единицы не могут справиться с выполнением определенных задач (Swianiewicz, 2014). Второй аспект касается затрат – «экономия масштаба», когда более крупная единица самоуправления работает лучше и дешевле, чем менее крупная. Третья проблема, которая должна быть решена – это функционирование местной демократии. Здесь мнения также разделились, при этом некоторые считают, что небольшие единицы самоуправления означают большее доверие и более тесный контакт между гражданами и местными органами власти.

Другие утверждают, что меньший размер может повлиять на демократию, поскольку конкуренция между кандидатами ограничена и это контрпродуктивно для взаимодействия общественных организаций, что ведет к тенденции формирования закрытых элитарных групп, которым нет альтернатив (Swianiewicz et al., 2016). Чего также не хватает в польском местном самоуправлении в этом отношении, так это эффективного субрегионального уровня, способного решать проблемы более крупных общин метрополий, во многих случаях выходящие за рамки полномочий и возможностей муниципалитетов и округов<sup>9</sup>.

## Заключение

Восстановление местного самоуправления было одним из необходимых условий для восстановления демократической системы в Польше, а также построения гражданского общества. Без независимого местного самоуправления, то передачи реальных компетенций органов государственной власти на уровне местных общин, и без социальной вовлеченности было бы невозможно развивать страну на основе действий граждан. В ПНР отсечение местных общин от принятия решений блокировало инициативы и действия людей. Только

<sup>9</sup> Единственная действующая ассоциация метрополии базируется в Силезии (*Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*).



создание соответствующих условий для свободных действий жителей муниципалитетов (*гмина*) и округов (*повят*) дало возможность местным органам власти сыграть значимую роль в экономическом развитии (Regulski, 2010: 2).

В настоящее время местное самоуправление в Польше является основным функциональным компонентом общей системы государственного управления, отвечающим за подавляющее большинство повседневной деятельности по предоставлению государственных услуг. Децентрализация послужила как инструментом для демонтажа коммунистического государства, так и основой более широкой стратегии государственного строительства с целенаправленным разделением полномочий между центральным и местным уровнями власти. Польша смогла избежать фрагментации и очевидного характера реформ, проводимых в большинстве других центрально-европейских стран, предоставив местным органам власти демократический мандат, основанный на народном голосовании, правосубъектность, независимые бюджеты, имущественные права, а также контроль над своими кадрами и существенные полномочия в сфере государственных услуг. Независимость местных органов власти следует рассматривать как важный компонент реформы государственного управления, а также как средство расширения демократических прав и возможностей в целях построения более сильного государства. С другой стороны, успехи Польши в восстановлении местного самоуправления, похоже, были сведены на нет медленно распространяющейся повторной централизацией и постоянными усилиями со стороны центрального правительства по контролю над местными органами власти.

Весомых аргументов в пользу утверждения, что принятие центром полномочий органов местного самоуправления даст лучшие результаты в выполнении государственных задач, нет. Как пока что показывает опыт, центральное правительство не является более эффективным, чем местные органы власти, в предоставлении государственных услуг, например, децентрализованных коммунальных услуг или услуг в области образования, в отличие от услуг централизованного здравоохранения. Альтернативой ограничению растущего контроля центрального правительства над местными органами власти может стать расширение прав и возможностей местных общин, которые не только будут наблюдать и контролировать действия местных органов власти, но и будут иметь реальные инструменты совместного принятия решений и привлечения местных органов власти к ответственности за все недостатки или неудачи. Эту важнейшую роль по оценке действий

местных органов власти следует возложить на жителей единиц местного самоуправления.

В связи с этим дискуссия о будущем местной администрации должна быть сосредоточена на укреплении местной власти по отношению к центру и введении качественных изменений в рамках местных органов власти, уделяя особое внимание субрегиональному уровню, где местные общины выступают в качестве соучастников принятия решений и субъектов государственного управления. Можно было бы даже рассмотреть возможность повышения автономии местных органов власти и, прежде всего, упрощения разделения задач, полномочий и ресурсов между национальным и местным органами власти, обеспечивая пространство для эффективного управления на уровне метрополий.

Несмотря на то, что основы польского местного самоуправления кажутся прочными, его субрегиональный уровень нуждается в укреплении, так как задачи, возложенные на муниципалитеты и городские округа, требуют более широкого сотрудничества. Кроме того, ожидается, что предоставление большей поддержки субрегиональному сотрудничеству будет способствовать достижению большей местной автономии и устойчивости.

Для того чтобы по-настоящему уравновесить попытки повторной централизации, необходимо найти пути развития сотрудничества на местном и региональном уровне, а также вовлечения граждан в процесс принятия решений. Единственный способ построить настоящее местное сообщество в противовес сотрудничеству на местном уровне в принудительном порядке по принципу «сверху-вниз» – это сделать данную идею привлекательной для людей. Повторная централизация – это не решение актуальных проблем местного самоуправления, а скорее путь к углублению существующих и созданию новых проблем, связанных с недостаточной эффективностью центрального правительства.

## **Библиография**

Ahrend R., Lembcke A., Schumann A. (2016), Why metropolitan governance matters a lot more than you think, CEPR Policy Portal, 19 January 2016, <https://voxeu.org/article/why-metropolitan-governance-matters>

Baldersheim H. (2014), Reflections on 25 Years of Local Government Reforms in Europe, Valg, velferd og lokaldemokrati: Festskrift til Per Arnt Pettersen. 2014, 17-34 Akademika forlag, 2014.

Bardhan P, Mookerjee D, (2006) eds. *Decentralisation and Local Governance in Developing Countries*. Cambridge: MIT; 2006.

Bernhard M. (1996) *Civil society after the first transition: dilemmas of post-communist democratization in Poland and beyond*. *Communist Post-Communist Stud.* 1996;29(3): 309-21.

Borodo A. (2013) *Z problematyki prawnej środków nadzorczych stosowanych przez regionalne izby obrachunkowe*. In: Krawczyk R, Stec M, editors. *Samorząd-Finanse-Nadzór i Kontrola, XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*. Warsaw: LEX Volters; 2013. p. 233-46.

Buczkowski P. (1996) *Rola władz lokalnych, struktur regionalnych i krajowych w warunkach transformacji ustrojowej*. *Samorząd Terytorialny*. 1996;1-2:5-11.

Campbell A, Coulson A. (2006) *Into the mainstream: local democracy in central and eastern Europe*. *Local Gov Stud.* 2006; 32(5):543-61.

Cheema S, Rondinelli D, (2007) editors. *Decentralizing Governance, Emerging Concepts and Practices*. Washington: Brookings; 2007.

Chojna-Duch E. (2003) *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w latach 1999/2001. Aspekty finansowo-prawne oraz funkcjonowanie*, in: A. Piekara (red.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999-2001*, Warszawa 2003.

Connerly E. (2009) *Democratic Decentralisation Handbook*. Washington DC: USAID; 2009.

*Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997*, published in *Dziennik Ustaw No. 78, Item 483*.

*Constitutional Act on mutual relations between the legislative and executive power of the Republic of Poland and on local self-government of 17 October 1992*, *Dz.U.* 1992 No. 84 item 426.

*Cztery reformy w opinii społecznej: poinformowanie i ocena*. Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2000.

Dębowska-Romanowska (2013) T. *Na dwudziestolecie powstania regionalnych izb obrachunkowych*. In: Krawczyk R, Stec M, eds. *Samorząd-Finanse-Nadzór i Kontrola, XX-Lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*. Warsaw: Lex Volters; 2013. p. 13-20.

- Ekiert G, Kubik J. (1993) *Rebellious Civil Society: Popular Protest and Democratic Consolidation in Poland 1989-1993*. Michigan: Michigan University; 2001.
- European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985.
- FRDL (2009) *Dwadzieścia lat Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej*. <http://www.frdl.org.pl/index.php/badania-analazy-publicacje.html>
- Gadomska B. (2003) *Opinia publiczna wobec reform decentralizacyjnych*, in: A. Piekara (ed.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999-2001*, Warszawa 2003.
- Herbst M, Levitas A. (2012) *Decentralizacja oświaty w Polsce 2000-2010: Czas stabilizacji i nowe wyzwania*. In: Mikołaj H, editor. *Decentralizacja oświaty*. Warsaw: ICM; 2012.
- Herbst M, Herczyński J, Levitas A. (2009) *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy*. Warsaw: EUROREG; 2009.
- Howard M. (2003) *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University; 2003.
- Izdebski H. (2009) *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis Warszawa 2009, p. 80 et seq.
- Jakubek J., (2010) *Reforma administracji publicznej 1998 r.: z perspektywy minionej dekady*, *Społeczeństwo i Polityka*, nr 1/2010, nr 1, s. 95-113.
- Jankowska M. (2018) *Związek powiatowo-gminny – analiza nowej formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, 2018.
- Kieżun W. (2004) *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, in: Kieżun W. i Kubin J. (ed.), *Dobre państwo*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2004.
- Komninos N. (2008) *Intelligent Cities and Globalisation of Innovation Networks*, London and New York, Routledge 2008.
- Kramer M. (2002) *Collective protests and democratization in Poland, 1989-1993: was civil society really 'rebellious'*. *J Communist Post-Communist Stud.* 2002; 35:213-21.
- Kulesza M. (2009) *Ile decentralizacji w centralizacji, czyli o nawykach uczonych administratywistów*, „*Samorząd Terytorialny*” nr 12/2009.

- Kulesza M. (2000) Słowo końcowe, Pełnomocnik i polityka, in: J. Milewicz, A. Wołek, Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową 1998 roku widziana oczami jej aktorów, wyd.1 Warszawa 2000, p. 230.
- Kulesza M. (2008) Budowanie Samorządu: Wybór tekstów ze Wspólnoty 1990-2007, Municipium: Warsaw; 2008.
- Law on Local Government from 8th March 1990.
- Lisowski P. (2017) Nowe typy związków samorządowych w Polsce na przykładzie związków powiatowo-gminnych, w: Dolnicki B. (red.), Sposoby realizacji zadań publicznych, Warszawa 2017.
- Ladner, A., Keuffer, N. and Baldersheim, H. (2015). Local Autonomy Index for European countries (1990-2014). Release 1.0. Brussels: European Commission.
- Levitas A. (2017) Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About „Decentralisation”, *St Comp Int Dev* (2017) 52:23-44
- Levitas A, Herczyński J. (2002) Decentralisation, local governments and education reform and finance in Poland:1990-1999. In: Davey K, editor. *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*. Budapest: LGI; 2002. p. 113-91.
- Mintzberg H. (2015) *Rebalancing Society: Radical Renewal Beyond Left, Right, and Center*; Berrett-Koehler Publishers. 2015.
- Miszczyński P. (2013) Measuring the Efficiency Of Local Government Units Management In The Central Region Of Poland In A Dynamic Perspective, *Quantitative Methods in Economics*, Vol. XIV, No. 2, 2013, pp. 108-117.
- Pełnomocnik Rządu do Spraw Reform Administracji Publicznej. Założenia i kierunki reformy administracji publicznej. Samorząd Terytorialny. 1993; 1-2:107-50.
- Prud'homme R. (1995) The dangers of decentralisation. *World Bank Res Obs*. 1995; 10(2):201-20.
- Regulski J. (2010) Samorząd a model państwa, *Infos*, Biuro Analiz Sejmowych, 20 maja 2010.
- Regulski J. (2003) *Local Government Reform in Poland: an Insider's Story, Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute-Budapest 2003.

- Regulski J. (1992) Samorząd terytorialny: Skąd i dokąd. Samorząd Terytorialny. 1992;1:104.
- Regulski J. (2000) Samorząd III Rzeczypospolitej: Koncepcje i realizacja. Warsaw: PWN; 2000.
- RIO. The Regional Chambers of Audit in Poland. Wrocław: National Council of Regional Audit Chambers; 2006.
- Roiseland A. (2010), Local Self-Government or Local Co-Governance? *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, Vol. 8, No. 2, pp.133-145, April 2010.
- Sauer A. (2013) The System of the Local Self-Governments in Poland, The Research Paper prepared in the framework of the project Public Administration Reform in Visegrad Countries: Lessons Learned for Belarus and Ukraine. Association for International Affairs, 2013.
- Sharpe L.J. (1970) Theories and Values of Local Government, *Political Studies* XVIII, 153-174.
- Smętkowski M., Jałowicki B., Gorzelak G., (2009) Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(35)/2009.
- Selznick P. (1957) *Leadership in Administration*. Berkeley: University of California; 1957.
- Stec M. (2009) Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową. Warsaw: KSAP; 2009.
- Stępień J. (1991) Samorząd a państwo. *Samorząd Terytorialny*. 1991;1-2:91-6.
- Swianiewicz P, (2002) ed. Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest: LGI; 2002.
- Swianiewicz P. (2011) Poland: Europeanization of Subnational Governments. In: Hendriks F, Lidström A, Loughlin J, editors. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University; 2011.
- Swianiewicz, P. (2013). An empirical typology of local government systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 40(2), 292-311.
- Swianiewicz P., (2014) Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje, Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, 2014.

Swianiewicz P., Gendźwiłł A., Łukomska J., Kurniewicz A., (2016) Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania: hipotezy wielkoludów i liliputów, 2016.

Sześciło D. (2016) Ustawa metropolitalna – jeszcze mniej demokracji w samorządzie? Prawo Europejskie w praktyce, nr 1(139)/2016.

Sześciło D. (2018) Is there a room for local and regional self-government in the illiberal democracy? Struggle over recentralization attempts in Poland; Paper presented at EGPA Conference, Lausanne 5-7 September 2018.

Sześciło D. (ed.) (2019). Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo, Fundacja Batorego, Warszawa 2019.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz.95).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1890, z 2016 r. poz. 2260).

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730).

Treisman D. (2017) The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralisation. New York: Cambridge University; 2007. St Comp Int Dev (2017).

Tworecki H. (2008) A disaffected new democracy: identities, institutions and civic engagement in Poland. J Communist Post-Communist Stud. 2008.

Walczak P. (2013) Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych–stan obecny i perspektywy przekształceń. In: Krawczyk R, Stec M, eds. Samorząd-Finanse-Nadzór i Kontrola XX-Lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych. Warsaw: Lex Wolters; 2013.



## СИСТЕМА АТТЕСТАЦИИ И ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

---

Геннадий Пальчик<sup>1</sup>

### **Аннотация**

*Оценка деятельности в системе государственного управления направлена не только на измерение значений определенных показателей, но и на выработку общей политики в области управления человеческими ресурсами, призванной обеспечить координацию деятельности каждого государственного служащего на различных уровнях с общей стратегией управления. Основной целью является поощрение государственных служащих к постоянному совершенствованию своих профессиональных знаний и навыков с тем, чтобы они могли продвигаться по карьерной лестнице и достигать более высоких уровней в своем профессиональном развитии. Процедуры оценки и аттестации сложны и предполагают использование различных уровней оценки и осуществление ряда взаимосвязанных этапов. Исходя из результатов правоприменительной практики планируется активизировать работу по внедрению конкретного программного обеспечения (средств тестирования) для оценки деятельности и аттестации государственных служащих с использованием современных средств автоматизации этих процессов.*

**Ключевые слова:** оценка, аттестация, государственные служащие.

### **Введение**

Государственные служащие в Республике Беларусь имеют особый правовой статус, поскольку они осуществляют свои полномочия от имени государства в интересах народа при выполнении социально-ориентированных функций. Такое положение требует обеспечения качества предоставления государственных услуг, эффективности работы на всех уровнях государственного управления и наличия действенных механизмов оценки эффективности деятельности государственных служащих.

---

<sup>1</sup> Профессор Геннадий Пальчик, доктор физических и математических наук, доктор педагогических наук, ректор Академии государственного управления при Президенте Республики Беларусь, e-mail: palchyk@pac.by



### **Система оценки деятельности государственных служащих**

Одним из ключевых инструментов формирования современного, профессионального государственного аппарата является система оценки деятельности государственных служащих. Кроме того, вектор оценки должен быть перенесен с измерения показателей ведомственной отчетности на комплексную оценку эффективности и согласованности действий государственных служащих и их соответствия общей стратегии государственного органа и приоритетам страны по достижению социально-экономического развития в целом. Правильно организованная деятельность по оценке создаст условия для привлечения и удержания на государственной службе наиболее талантливых, мотивированных, инициативных и квалифицированных специалистов, а также вдохновит государственных служащих на повышение уровня знаний и навыков и позволит раскрыть и использовать в полной мере их потенциал.

Оценка деятельности государственных служащих в Республике Беларусь осуществляется на различных этапах их профессиональной деятельности, в том числе при поступлении на государственную службу, при продлении контрактов, при переходе на другую должность, при присвоении им класса или при прохождении аттестации. От результатов оценки зависят меры поощрения, например, надбавки и премии, а также другие виды материального стимулирования.

Подходы, используемые для оценки и аттестации государственных служащих, основаны на двух ключевых компонентах:

1. Оценка эффективности и результативности профессиональной деятельности государственных служащих за определенный период, измерение степени выполнения поставленных перед ними задач и их вклада в достижение целей и задач государственной организации, в которой они работают.
2. Определение степени соответствия профессиональных компетенций, профессиональных и личностных качеств государственных служащих требованиям занимаемой должности.

В основе механизма системы оценки деятельности лежат следующие элементы: принципы, предметы, объекты, инструменты и методы. Принципы, на которых должна строиться система оценки деятельности, аналогичны принципам государственной службы, закрепленным в ст. 6 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее Закон «О государственной службе»)<sup>2</sup>. Мы хотели бы предложить для рассмотрения следующие принципы:

<sup>2</sup> Закон № 204-3 (14.06.2003); <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10300204>

Законность	Принимает во внимание действующее законодательство и соблюдает приоритет государственной социально-экономической политики;
Достоверность	Проверяет исходную информацию и точность данных о результатах, полученных в процессе оценки государственных служащих;
Последовательность	Строго определяет периодичность и регулярность процесса оценки;
Формализация	Обеспечивает открытость и прозрачность информации для всех заинтересованных сторон, вовлеченных в процесс;
Открытость	Ensure openness and transparency of information to all stakeholders involved in the process;
Результативность	Просто достигает цели

Лица, участвующие в оценке эффективности работы, – это руководители, специалисты департаментов по управлению персоналом, аттестационные комиссии, подчиненные, коллеги, независимые эксперты и др. Предметами их оценки являются профессиональные и личные качества, а также эффективность работы. Объектами оценки являются лица, впервые поступившие на государственную службу, а также государственные служащие или государственные органы. В качестве инструментов оценки могут использоваться интервью, отчет о выполненной работе, анализ нескольких характеристик, тестирование и т.д. При выборе используемого инструмента следует руководствоваться личными характеристиками оцениваемых лиц.

При поступлении на государственную службу кандидаты проверяются на соответствие квалификационным требованиям, определенным в статье 26 Закона «О государственной службе», а также в других законодательных актах. Требования включают: соответствующее образование – за исключением случаев, когда образование не требуется; достаточный стаж работы и опыт работы в данной области – в тех случаях, когда они необходимы для замещения должности на государственной службе; достаточный уровень владения официальными языками Республики Беларусь; достаточный уровень знания Конституции Республики Беларусь; знание законов, имеющих отношение к исполнению служебных обязанностей. Лица, впервые поступающие на государственную службу, должны сдать квалификационный экзамен, оценивающий их знания

Конституции, основ государственной службы, государственной кадровой политики, белорусской идеологии и государственного регулирования в сфере экономики и делопроизводства (Ivanouski, 2018).

Методы оценки государственных служащих в Республике Беларусь могут включать аттестацию, порядок которой определяется нормативными правовыми актами, утверждаемыми указами Президента Республики Беларусь, а также постановлениями органов местного управления. Целью аттестации является объективная оценка фактической деятельности государственных служащих, уровня их профессиональных знаний, правовой культуры и перспектив карьерного роста. Аттестация направлена на установление соответствия профессиональных и личностных качеств государственных служащих требованиям должности, выявление потенциальных способностей и возможностей карьерного роста, а также определение потребностей в повышении квалификации и переподготовке.

Аттестация государственных служащих осуществляется аттестационной комиссией государственного органа, в котором работают государственные служащие. Каждый государственный служащий проходит аттестацию один раз в три года. Процесс аттестации предусматривает рассмотрение официальных характеристик аттестуемых и их обсуждение с проводящим аттестацию руководителем структурного подразделения, в котором они работают. При необходимости может быть организовано тестирование. Например, Академией государственного управления при Президенте Республики Беларусь разработано тестирование для лиц, впервые поступивших на государственную службу, которое используется всеми государственными организациями страны.

### **Роль Академии государственного управления при Президенте Республики Беларусь**

Академия государственного управления является ведущим высшим учебным заведением, которое обеспечивает подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, обеспечивая непрерывное повышение их квалификации. На Академию также возложены задачи по участию в реализации государственной кадровой политики и научно-методической поддержке функционирования учреждений государственной службы Республики Беларусь, включая аттестацию и оценку деятельности государственных служащих. Научно-исследовательским институтом теории и практики государственного

управления, входящим в состав Академии государственного управления, разработаны и внедрены различные методики, основанные на изучении отечественного и зарубежного опыта и использовании современных технологий, по подбору кандидатов на государственную службу и оценке профессионального развития кадров, работающих в государственных органах.

Опросы, проведенные среди государственных служащих, позволили выявить основные проблемные вопросы, возникающие при осуществлении ими своих прав и выполнении своих функциональных обязанностей. Было выявлено, что четкие критерии оценки эффективности работы государственных служащих отсутствуют или недостаточны, что обуславливает необходимость совершенствования системы мотивации государственных служащих, предоставляя им дополнительные правовые и социальные гарантии (Ivanouski, 2018). Помимо этого на основе запросов белорусского общества была выявлена необходимость усиления ответственности государственных служащих за соблюдение трудовых и административных распоряжений.

### **Совершенствование системы оценки деятельности**

Как следствие, очевидна необходимость совершенствования системы оценки деятельности государственных служащих на основе комплексного подхода с использованием различных уровней оценки - индивидуального, группового, институционального и системного – и осуществления ряда взаимосвязанных этапов. На индивидуальном уровне оценка должна быть сосредоточена на достижении целей и задач, которые ставятся перед отдельными государственными служащими, что может быть отражено в индивидуальном плане развития или аналогичном документе. На групповом уровне оценка должна быть сосредоточена на результатах деятельности группы специалистов, департамента государственного органа или организации. На институциональном уровне оценка должна определять, соответствуют ли результаты деятельности государственных служащих целям и задачам всей государственной организации или сектора экономики. На системном уровне оценивается соответствие результатов деятельности государственных служащих программным документам, регулирующим государственное управление.

Кроме того, принимая во внимание стремительную цифровизацию, приоритет должен отдаваться способам проведения оценок с использованием специализированного программного обеспечения (средств

тестирования), которые могут помочь определить уровень знаний законодательных актов, а также организационных и административных документов, которыми руководствуются государственные служащие в своей работе. Кроме того, такая цифровая оценка должна позволять измерять уровень навыков, необходимых для эффективного выполнения государственными служащими своих служебных обязанностей, степень обладания ими определёнными чертами характера и тип мышления, позволяющий им сохранять достаточный потенциал при работе в условиях продолжительных периодов напряжённого труда и стрессовых ситуаций, а также уровень их эмоционального интеллекта.

Необходима сбалансированная адаптация зарубежного опыта по использованию ключевых показателей эффективности (KPI). Среди других вопросов, требующих решения, следует выделить определение оптимальной периодичности оценки деятельности государственных служащих, а также усиление этической составляющей их деятельности путем внедрения механизмов оценки соблюдения государственными служащими этических норм и правил служебного поведения и определение влияния результатов оценки на перспективы карьерного роста, формирование индивидуальных планов профессионального развития и выявление потребностей в обучении.

В целом, эти и другие методологические подходы предлагается учесть при совершенствовании системы аттестации и внедрении системы оценки деятельности государственных служащих в новом проекте Закона о государственной службе, который в настоящее время разрабатывается при активном участии Академии государственного управления. Эта тема также стала предметом обсуждения на Международной научно-практической конференции «Государственная служба: Современное состояние и перспективы развития», которая была организована Академией государственной службы совместно с Астанинским хабом в сфере государственной службы и Советом Европы 22-23 октября 2019 года в Минске.

## **Библиография**

Ивановский, А.В. 2018. Модель оценки и аттестации государственных служащих в условиях инновационного развития Республики Беларусь. Исследовательский отчет №SR 20180215. Минск: Академия государственного управления при Президенте Республики Беларусь.

Закон № 204-3 (14.06.2003) «О государственной службе в Республике Беларусь». 2019. ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь. Минск: Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь; <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10300204>

## ГРАЖДАНСКАЯ АКТИВНОСТЬ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

---

*Сафура Алиева<sup>1</sup>*

### **Аннотация**

*Целью данной работы является анализ нынешнего состояния гражданской активности в Азербайджане, рассмотрение приносимой ею пользы в деле государственного управления и предложение рекомендаций по улучшению ситуации. Гражданская активность оказывает благотворное влияние на государственное управление, делая работу правительства подотчётной и более прозрачной. Идеи, предлагаемые гражданами, способствуют развитию инноваций и предпринимательства. И этим продиктована необходимость улучшения ситуации с гражданской активностью в Азербайджане. Она может улучшиться благодаря деятельному участию общественных советов и использованию технологических платформ сотрудничества, для развития которых страна имеет необходимый потенциал.*

**Ключевые слова:** *гражданская активность, общественные советы, технологические платформы сотрудничества, информированность общественности, Азербайджан.*

### **Введение**

***Граждане играют ключевую роль в принятии решений, потому что...***

Недавние события в Азербайджане свидетельствуют о том, что правительство этой страны прислушивается к мнению своих граждан при принятии решений. Например, после протестов в августе 2018 года в Гяндже против местной власти мэр был отстранен от должности. Еще один протест с участием около 20 000 человек в поддержку освобождения из тюремного заключения правозащитника Мехмана Гусейнова закончился его освобождением 2 марта 2019 года. После этих событий президент подписал несколько указов об увеличении размеров социальных пособий, уменьшении процентных ставок и более выгодных условиях для заемщиков. Данные события говорят о неравнодушии правительства к мнениям и требованиям своих граждан. Они также

---

<sup>1</sup> Магистр государственной политики, Назарбаев Университет, Казахстан. Email: safura.aliyeva@nu.edu.kz

демонстрируют активность граждан и их желание участвовать в процессе принятия решений. Но в то же время эти протесты показали и отсутствие инструментов примирения при вовлечении граждан в жизнь общества.

В связи с этим в данной работе нами представлены и рассмотрены способы и инструменты примирения, способствующие повышению качества гражданской активности, которые позволят избежать проявления агрессии в процессе принятия решений. Мы рассматриваем более широкую вовлеченность общественных советов и активное использование технологических платформ сотрудничества в качестве возможных вариантов для повышения информированности общественности и участия в выборе политических альтернатив, предлагаемых правительством. Каждая альтернатива оценивается по критериям законности, возможности реализации на управленческом уровне и политической приемлемости.

В начале работы представлены общие сведения о пользе гражданской активности. Далее рассмотрена роль общественных советов, технологические платформы сотрудничества и интегрирование социальных сетей в качестве альтернативы, стимулирующей участие граждан в жизни общества. В завершение нами поднят вопрос о неоспоримой важности информированности общественности в деле реализации политики.

## **Общие сведения**

### ***Гражданская активность полезна, потому что...***

В государственном секторе гражданская активность широко определяется как коллективное действие и участие в процессе управления (Cooper, 2005; Cooper, et al., 2006; Peterson, 2014; Dawes, et al., 2015). В документе Глобального центра ПРООН по совершенствованию государственной службы (2016 г.) описываются следующие преимущества участия гражданского общества в управлении государством. Правительства могут извлекать пользу из идей, предлагаемых гражданами, и получать информацию об их требованиях и предпочтениях для лучшего выполнения своих функций, используя гражданскую активность в процессе выработки политики. Идеи граждан являются потенциальными источниками инноваций и могут стимулировать предпринимательскую деятельность в государственном секторе. Кроме того, более широкое участие общественности в процессе принятия решений также означает более высокий уровень доверия общественности к правительству,



поскольку гражданская активность гарантирует и защищает интересы общества от принятия «кумовских» решений. Более того, участие граждан в формировании политики делает правительство более прозрачным, следовательно, более подотчетным общественности и более легитимным в глазах граждан. Учитывая такое множество преимуществ, правительствам следует поддерживать активность своих граждан и создавать для этого необходимые условия.

### Политические альтернативы

#### *Общественные советы способствуют повышению гражданской активности, потому что...*

Общественные советы являются международным инструментом гражданского участия в процессе формирования политики. Например, в Соединенном Королевстве, Канаде и Новой Зеландии существуют общественные советы, в Нидерландах – местные комитеты, в Италии, скандинавских странах, Японии и США – местные советы; они являются действенным инструментом в деле расширения прав и возможностей граждан, продвижения демократических ценностей и повышения реагирования правительства на нужды граждан (Schmid, 2001).



Совещание общественных советов  
в Министерстве труда и социальной  
защиты населения (январь 2019 г.)

Согласно закону Азербайджанской Республики «Об общественном участии» (2013 г.), общественные советы создаются для осуществления целей общественного участия, предусмотренных в законе. Каждый институт гражданского общества выдвигает одного кандидата. За работу в общественных советах их члены не получают вознаграждения, заработной или иной платы. Срок членства составляет два года. Однако такие советы еще не созданы и, соответственно, не функционируют. Кроме того, лишь немногие знают об утверждении на законодательном уровне такого инструмента гражданского участия для выработки политических решений, включая меня, образованного члена общества, который интересуется общественными делами. Несмотря на это, я

узнала о советах только во время работы над проблемой гражданской активности в Азербайджане. Иначе я бы так и пребывала в неведении о существовании в стране общественных советов.

Получается, что работа общественных советов проявляется не в действиях, изменениях или активной гражданской позиции; однако есть фотографии, на которых изображены женщины и мужчины в костюмах, «усердно работающие» в советах. В разделе новостей сайта Министерства труда и социальной защиты населения (2019 г.) сообщается о встрече членов совета для обсуждения его деятельности. Однако ни на сайте министерства, ни где-либо еще не было опубликовано ни одного отчета об этом совещании и его работе; стало быть, общественности не была представлена подробная информация об этом событии, если оно вообще имело место. Следовательно, несмотря на то, что целью общественного участия является «обеспечение ясности и прозрачности в деятельности центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления», для чего и создаются общественные советы, создается впечатление, что в отношении своей собственной деятельности они не смогли обеспечить ни прозрачности, ни ясности.

Общественные советы способствуют повышению роли граждан в процессе принятия решений и общественного контроля над деятельностью правительства, поскольку их участники доводят свои взгляды, жалобы, проблемы или идеи до уровня правительства (Закон об общественном участии, 2013 г.). Это демократический процесс, который обеспечивает подотчетность правительства своим гражданам. Поэтому, если общественные советы будут работать должным образом и выполнять свои функции в соответствии с Законом об общественном участии, это укрепит гражданскую активность, а в дальнейшем и демократию, сделает правительство более подотчетным, а граждан более удовлетворенными и наделенными большими полномочиями, так как результаты политики будут частично зависеть и от них (Diamond, 1999; Szawiel, 2009; UNDP, 2016).

Тем не менее, есть одна проблема, заключающаяся в том, что члены общественного совета не получают плату за свою работу в совете, соответственно, они недостаточно мотивированы. Другая проблема состоит в том, что двухгодичный срок полномочий является слишком коротким для создания прочных каналов связи с гражданами. В связи с этим, Гадиров (2017 г.) рекомендует установить членство в общественном совете на принципе самовыдвижения, чтобы кандидаты желали работать в советах добровольно и без какой-либо оплаты. Если

принцип самовыдвижения невозможен, то лица, работающие в совете, должны получать плату или некоторое вознаграждение. Кроме того, для установления и развития надлежащих и эффективных отношений с гражданами срок полномочий должен быть более двух лет.

Исходя из вышеизложенного, следует отметить необходимость поддержки общественных советов со стороны министерств и местных властей, поскольку советы создаются на законных основаниях в соответствии с Законом об общественном участии, что является политически приемлемым и осуществимым на управленческом уровне, а единственной оставшейся проблемой будет получение одобрения со стороны гражданского общества и государственных органов.

### **Инструменты сотрудничества**

#### ***Технологические платформы сотрудничества ускоряют развитие общественного участия, потому что...***

Технологические платформы сотрудничества являются одним из современных механизмов участия, которые позволяют гражданам получать информацию о деятельности правительства и беспрепятственно выражать свое мнение и предложения. По утверждению Greitens и Joaqui (2012: 4), демократия выражается в участии граждан в обсуждении политики, и успех их участия зависит от информационных технологий, так как они способствуют укреплению доверия к правительству и удобному взаимодействию с ним, что в свою очередь совершенствует процессы подотчетности и участия. Благодаря использованию электронных платформ сотрудничества граждане могут принимать активное участие в процессе принятия решений откуда угодно без физического взаимодействия с государственными должностными лицами. Такие платформы делают возможными краудсорсинг, организацию официальных электронных петиций, участие в городском планировании и проверку существующих программ составления бюджета (Академия электронного управления, 2018 г.).

В Азербайджане электронное правительство является технологическим инструментом, который работает эффективно и результативно, оказывая государственные услуги в электронном виде. На конференции по электронному управлению (Таллинн, 2018 г.) странам была предложена азербайджанская модель электронного правительства на основе эстонского опыта для модернизации оказания государственных услуг.

Фактически электронное правительство прокладывает дорогу от правительства к общественности. А значит, существует потребность в другой технологической платформе, которая бы построила дорогу «от общественности к правительству». Успешное внедрение электронного правительства является доказательством того, что страна обладает потенциалом и возможностями для создания других электронных инструментов, которые могут задействовать коллективную мудрость для улучшения результатов выполнения политики.

В качестве инструмента установления электронной связи между правительством и гражданами можно также использовать социальные сети. В этом случае граждане, которые не знают, как обратиться в государственные органы в установленном порядке, могут воспользоваться этими неформальными способами общения. Маск (2016 г.) одобряет интеграцию социальных сетей в целях коммуникации правительства и граждан: «Вовлечение граждан обычно подразумевает необходимость идти к людям, а не просьбу прийти к вам». Например, можно поддерживать общение с правительственной организацией на страницах Facebook, здесь пользователи могут предлагать свои идеи и рекомендации относительно государственной политики, во время разработки политики можно проводить опросы широкой аудитории, поскольку Facebook является наиболее популярной социальной сетью (36,36%) у граждан Азербайджана (Statcounter, 2019).

Такие инструменты сотрудничества на основе современных технологий являются законными, поскольку в Азербайджане уже создана система электронного правительства, на сайтах правительственных организаций есть разделы для жалоб и предложений от граждан. То, что в стране есть системы электронного правительства, подтверждает возможность создания онлайн-платформ на управленческом уровне. Несмотря на то, что создание таких платформ для повышения гражданской активности, прозрачности, подотчетности и, следовательно, демократии может вступать в конфликт с некоторыми особыми политическими интересами, возможность узнавать мнение граждан в процессе принятия решений, принимать решения исходя из их предпочтений и удовлетворять их требования представляет неоспоримую ценность с политической точки зрения. Следовательно, создание технологических механизмов участия является политически приемлемым.

## **Роль информированности общественности**

### ***Роль информированности общественности в гражданской активности неоспорима, потому что...***

Важнейшей частью потенциальной реализации обеих альтернатив в целях расширения гражданского участия в процессе принятия решений является информирование граждан об их правах и условиях их реализации. Поэтому решающее значение имеют кампании по повышению информированности общественности. Плакаты, брошюры, семинары и теле- и радиопрограммы можно использовать для просвещения общественности в отношении их прав и наличия механизмов участия. Таким образом, идет ли речь о вакансии в общественном совете или о встрече с общественностью, самое малое, что можно сделать, это размещать частые объявления в широко используемых каналах связи, таких как телевидение или социальные сети. Например, если бы я знала о существовании общественных советов, то я бы рассматривала их как возможность участвовать в разработке политики и участвовать в их заседаниях, чтобы высказать свое мнение. Повышение информированности общественности является составляющей почти всех альтернатив государственной политике, поскольку успешная реализация любой государственной политики в значительной степени зависит от информированности общественности о том, где и в отношении кого эта политика реализуется.

## **Заключение**

***Это заключение поскольку...***

***Вы дочитали этот труд до конца, а значит...***

В заключение следует отметить, что недавние события в Азербайджане доказали, что правительство с уважением относится к мнениям своих граждан в процессе принятия решений. Однако, помимо протестов, существуют и другие инструменты для вовлечения граждан в процесс формирования политики. В сложившихся условиях одним из инструментов улучшения и укрепления отношений между государством и гражданами является надлежащее функционирование общественных советов. Другим инструментом являются механизмы сотрудничества на основе современных технологий, такие как электронное правительство и социальные сети. Введение обеих альтернатив приведет к более актив-

ному участию граждан в этом процессе, а также к большей прозрачности и подотчетности правительства, эффективно укрепляя демократию. Но без кампаний по повышению осведомленности общества, информирующих граждан об их правах и условиях их реализации, внедрение таких инструментов не имеет смысла. Поэтому реализация каждой такой альтернативы должна сопровождаться проведением публичных кампаний.

## Библиография

Azərbaycan Respublikası Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi. (4 January 2019). Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi yanında İctimai Şuranın növbəti il üçün fəaliyyət istiqamətləri müzakirə olunub; [http://sosial.gov.az/post/mk-v-halinin-sosial-mudafisi-nazirliyi-yanında-ictimai-suranın-novbtı-il-ucun-faliyyt-istiqamtlri-muzakir-olunub](http://sosial.gov.az/post/mk-v-halinin-sosial-mudafisi-nazirliyi-yaninda-ictimai-suranın-novbtı-il-ucun-faliyyt-istiqamtlri-muzakir-olunub)

Bamberg, J. & Lehtonen, P. (2012). Facilitating Knowledge Sharing in e-Governance: Online Spatial Displays as Translating Devices. In A. Manoharan & M. Holzer (Eds.), *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy* (pp. 149-172). The United States of America: IGI Global.

Cooper, T. (2005). Civic Engagement in the Twenty-First Century: Toward a Scholarly and Practical Agenda. *Public Administration Review*, 65(5), 534-535; <http://www.jstor.org/stable/3542519>

Cooper, T., Bryer, T., & Meek, J. (2006). Citizen-Centred Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 66, 76-88; <http://www.jstor.org/stable/4096572>

Council of Europe. (2017). *Civil Society Dialogue in Azerbaijan*. (Civil Society Dialogue in Azerbaijan report). Baku, Azerbaijan: Javid Gadirov.

Dawes, C., Settle, J., Loewen, P., McGue, M., & Iacono, W. (2015). Genes, psychological traits and civic engagement. *Philosophical Transactions: Biological Sciences*, 370(1683), 1-10; <http://www.jstor.org/stable/24768379>

Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. The United States of America: The Johns Hopkins University Press.

E-Governance Academy. (2018). Tallinn e-Governance Conference 2018; <https://2018.egovconference.ee>

Greitens, T. & Joaquin, M. (2012). The ARRA Websites through the Lens of Digital Accountability and Citizen Engagement. In A. Manoharan & M. Holzer (Eds.), *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy* (pp. 1-24). The United States of America: IGI Global.

Law of the Republic of Azerbaijan on Public Participation. (2013). Baku, Azerbaijan.

Mack, M. (2016). Tools for civic engagement. Government Finance Officers Association; <http://www.gfoa.org/tools-civic-engagement-0>

Peterson, M. (2014). Public Deliberation and Practical Application of Civic Engagement through a “Train the Trainer” Process at a Historically Black College. *The Journal of Negro Education*, 83(1), 77-92. doi:10.7709/jnegroeducation.83.1.0077

Schmid, H. (2001). *Neighbourhood Self-Management: Experiments in Civil Society*. New York, USA: Springer Science & Business Media.

StatCounter. (2019). Social Media Stats Azerbaijan; <http://gs.statcounter.com/social-media-stats/all/azerbaijan>

Szawiel, T. (2009). Democratic Consolidation in Poland: Support for Democracy, Civil Society and the Party System. *Polish Sociological Review*, (168), 483-506; <http://www.jstor.org/stable/41275121>

UNDP. (2016). *Citizen Engagement in Public Service Delivery*. (Global Centre for Public Service Excellence paper). Singapore: Elinor Bajraktari.



Astana Civil Service Hub was established under the initiative of the Government of Kazakhstan and UNDP on 15 March, 2013 in Astana during the Founding conference with participation of 25 countries' and 5 international organizations' representatives, including the USA, the European Union, Turkey, China, India, Japan, CIS countries, Georgia, Afghanistan, and also UNDP, OECD, World Bank, OSCE and USAID.

The mission of the Hub is to contribute to the development of effective systems of civil service in the region. The purpose of the Hub is to create a multilateral platform promoting exchange of experience and knowledge in order to join efforts on increasing the capacity of relevant public sector institutions of its participating countries.

The International Journal of Civil Service Reform and Practice is an academic publication intended for experts, practitioners and academics, and is published by the Astana Civil Service Hub.

Астанинский Хаб государственной службы был создан по инициативе Правительства Казахстана и ПРООН 15 марта 2013 года в Астане в ходе Учредительной конференции с участием представителей 25 стран и 5 международных организаций, включая США, Европейский Союз, Турцию, Китай, Индию, Японию, стран СНГ, Грузию, Афганистан, а также ПРООН, ОЭСР, Всемирный Банк, ОБСЕ и ЮСАИД.

Миссией хаба является способствование развитию эффективных систем государственной службы в регионе. Целью хаба является создание многосторонней площадки, способствующей обмену опытом и знаниями в целях объединения усилий по повышению потенциала организаций государственного сектора своих стран-участниц.

Данный Международный журнал реформы и практики государственной службы является научно-аналитическим изданием, предназначенным для экспертов, практиков и ученых, и издается Астанинским хабом государственной службы.