DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-5-99-118

Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Латвийская Республика

ИРИНА СЕННИКОВА, **магистр английской филологии, магистр управления, доктор управления, декан факультета бизнеса и экономики**
Высшая школа бизнеса, искусств и технологий RISEBA (ул. Межа 3, Рига, LV-1048, Латвия). E-mail: irina.sennikova@riseba.lv
ЭЛИНА ДУБИНСКА, **магистр международного бизнеса, докторант, научный сотрудник, заведующая ректоратом**
Высшая школа бизнеса, искусств и технологий RISEBA (ул. Межа 3, Рига, LV-1048, Латвия). E-mail: elina.dubinska@riseba.lv

Аннотация: Статья посвящена вопросам государственного строительства Латвийской Республики после обретения независимости. Авторы отмечают, что страна во многом унаследовала особенности нормативного правового регулирования Латвии периода независимости с 1918 года и до момента вхождения ее в состав СССР. Сегодня, будучи членом Европейского союза, Латвия ориентирована в вопросах государственного строительства на европейские стандарты.

Проходящие в стране административные реформы направлены на соблюдение прав и свобод граждан, на достижение открытости и устойчивого развития, на внедрение цифровых технологий в государственное и муниципальное управление. При этом отмечается, что пока вовлеченность граждан в процессы государственного и муниципального управления нельзя назвать высокой, а уровень доверия значителен только в отношении муниципальных органов власти. Анализ и оптимизация процессов, а также устранение дублирующих действий, снижение административного бремени стали важной частью работы государственной администрации. Качество и доступность государственных услуг для населения постоянно улучшается в соответствии с планом реформирования государственного управления.
Ключевые слова: Латвийская Республика, президент, кабинет министров, Конституция Латвийской Республики, государственное и муниципальное управление

Статья поступила в редакцию 27 октября 2020 года.

Сенникова И., Дубинска Э. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Латвийская Республика. *Государственная служба*. 2021. № 5. С. 99–118.

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN POST-SOVIET COUNTRIES. THE REPUBLIC OF LATVIA

IRINA SENNIKOVA, **Master of Arts in English Philology, MBA and MSc in Management, Ph.D. in Management, Dean of the Faculty of Business and Economics**
RISEBA University of Applied Sciences (3, Mezha Street, LV-1048, Riga, Republic of Latvia). E-mail: irina.sennikova@riseba.lv
ELINA DUBINSKA, **Master of International Business, Doctoral Student, Researcher, Head of the Rector's Office**
RISEBA University of Applied Sciences (3, Mezha Street, LV-1048, Riga, Republic of Latvia). E-mail: elina.dubinska@riseba.lv

Abstract: The article studies the issues of state formation of the Republic of Latvia after gaining independence. The authors note that Latvia has retained the features of the normative legal regulation of the period of its independence as it was in 1918 and until the country became a part of the USSR. Today, as a member of the European Union, Latvia is oriented towards modern European standards of state-building.

The ongoing administrative reforms are aimed at observing the rights and freedoms of citizens, achieving openness and sustainable development, and introducing digital technologies into state and municipal administration. The authors also note the low involvement of citizens in the processes of state and municipal administration, while municipal authorities maintain a fairly high level of trust among citizens. Analysis and optimization of processes, elimination of duplication of actions among state institutions, as well as reduction of the administrative burden have become an important part of the work of public administration. Also, according to the plan for reforming public administration, the quality and availability of public services for the population are constantly improving.
Keywords: The Republic of Latvia, president, cabinet of ministers, Constitution of the Republic of Latvia, state and municipal administration

The article was received on October 27, 2020.

Sennikova I., Dubinska E. Evolution of public administration in the post-Soviet countries. The Republic of Latvia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 5. P. 99–118.

Общая характеристика страны



Латвийская Республика расположена в Северной Европе и является одним из трех балтийских государств, расположенных на восточном берегу Балтийского моря. Латвия граничит с Эстонией на севере, Литвой — на юге, Россией — на востоке и Беларусью — на юго-востоке. Кроме того, Латвия имеет морскую границу со Швецией на западе[1].

Площадь Латвии составляет 64 589 км^2. Преимущественно это равнинный ландшафт, состоящий из пляжей, рек, болот и лесов. В Латвии четыре основных региона: Западная Латвия (Курземе), Восточная Латвия (Латгалия), Северная Латвия (Видземе) и Южная Латвия (Земгале). В стране умеренный сезонный климат. Балтийское море смягчает климат, хотя в стране есть четыре различных сезона и бывают снежные зимы. Латвия — одна из самых зеленых стран Европы. Половина ее территории покрыта лесами, что делает ее четвертой страной в Европе по количеству лесов, где на каждого жителя приходится 1,4 га леса. Длина морской береговой линии составляет 498 км, а общая длина рек Латвии — 38 400 км. Латвия занимает четвертое место в Европейском союзе по запасам пресной воды. Среди интересных фактов о природе Латвии можно отметить, что в городе Кулдига находится самый широкий природный водопад в Европе Вентас-Румба, его ширина — 249 м. В Латвии есть уникальные девонские образования красного песчаника, которые являются единственными образованиями, обнаруженными вдоль Балтийского моря. В Латвии также находится самый северный виноградник под открытым небом, который зарегистрирован в Книге рекордов Гиннесса[2].

По данным на 2020 год, население Латвии составляет 1,88 млн человек. Столица и крупнейший город Латвии — Рига, которая в 2014 году была культурной столицей Европы. Второй по величине город — Даугавпилс, который является родиной выдающегося американского художника Марка Ротко (1903–1970). Другие известные крупные города Латвии — Лиепая, Елгава и Юрмала. Латвия — многонациональное государство, здесь проживают 62,2 % латышей, 25,2 % русских, 3,2 % белорусов, 2,2 % украинцев, 2,1 % поляков, 1,2 % литовцев и 3,8 % других, в том числе неопределенных национальностей[3]. Официальный язык в Латвии — латышский, который принадлежит к индоевропейской группе языков. Латышский и литовский — единственные сохранившиеся балтийские языки. Латышский является родным языком для 62 % населения. Примерно для 36 % населения основным языком общения является русский. Английский язык также достаточно широко распространен, особенно в бизнесе и туризме[4].

Латвия — демократическое суверенное государство, парламентская республика, которая в 2018 году отметила свое столетие. Как независимое государство оно впервые было создано 18 ноября 1918 года, когда Латвия отделилась от Российской империи и провозгласила независимость после Первой мировой войны. До 1991 года Латвия входила в состав Советского Союза как Латвийская ССР. 4 мая 1990 года в результате «песенной революции» была подписана Декларация о восстановлении независимости Латвийской Республики, которая фактически была провозглашена 21 августа 1991 года.

Несмотря на иностранное правление с XIII по XX век, латышский народ на протяжении поколений

1 https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lg.html

2 https://www.nationsonline.org/oneworld/latvia.htm

3 http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1299949713&Country=Latvia&topic=Summary&subtopic=Basic+data

4 https://www.liaa.gov.lv/en/invest-latvia/latvia-facts

через язык и музыкальные традиции сохранял свою идентичность. В настоящее время усилиями министерства культуры латышское культурное наследие собрано в Культурный канон Латвии, который объединяет самые выдающиеся памятники материальной и нематериальной культуры и произведения искусства в следующих областях: народные традиции, архитектура и дизайн, исполнительское искусство, изобразительное искусство, литература, музыка, кино. Канон содержит как старые, так и новые культурные ценности, такие как Праздник песни или песни Раймонда Паулса.

Латвия — страна с развитой экономикой и высоким уровнем доходов, занимает 39-е место в Индексе человеческого развития. Она показывает хорошие результаты при измерении гражданских свобод, свободы прессы, свободы Интернета, демократического управления, уровня жизни и миролюбия. Латвия является членом Европейского союза, еврозоны, НАТО, Совета Европы, Организации Объединенных Наций, Совета государств Балтийского моря, МВФ, NB8, NIB, ОЭСР, ОБСЕ и ВТО. Как полноправный член еврозоны Латвия начала использовать евро в качестве валюты 1 января 2014 года, заменив латвийский лат.

Площадь Латвии — 64,589 км^2, население страны — 1 881 232 человек (2020). Исследование труда ОЭСР (OECD Labour survey 2016) обнаружило шокирующий факт: за последние 25 лет население Латвии сократилось на 25 %[5]. При этом численность населения продолжает снижаться и имеет негативную тенденцию прироста в размере 0,8 %, представляя собой серьезную угрозу для дальнейшего развития (**рисунок 1**).

Согласно последним данным Центрального статистического управления Латвии (ЦСУ), на начало 2020 года население Латвии составляло 1 млн 908 тыс. человек, что на 12,3 тыс. человек меньше, чем год назад. В 2019 году в результате международной долгосрочной миграции население страны сократилось на 3,4 тыс. человек, что является самым низким показателем с 1989 года, тогда как отрицательный естественный прирост привел к сокращению на 8,9 тыс. человек. Согласно информации Центрального статистического управления Латвии, с 2008 по 2016 год количество эмигрантов превышало количество иммигрантов, в то время как по мере сокращения эмиграции отрицательный естественный прирост, зарегистрированный за последние три года, превышал отрицательную разницу в миграционных потоках. За последние три года общая численность населения страны сокращалась медленнее — спад, зарегистрированный в прошлом году, составил 0,64 % (по сравнению с 0,74 % в 2018 году и 0,81 % в 2017 году)[6].

Рисунок 1. Динамика численности населения, 1990–2020*

Figure 1. Population dynamics, 1990–2020

* https://data1.csb.gov.lv/pxweb/en/iedz/iedz__iedzskaits__ikgad/ISG010.px/

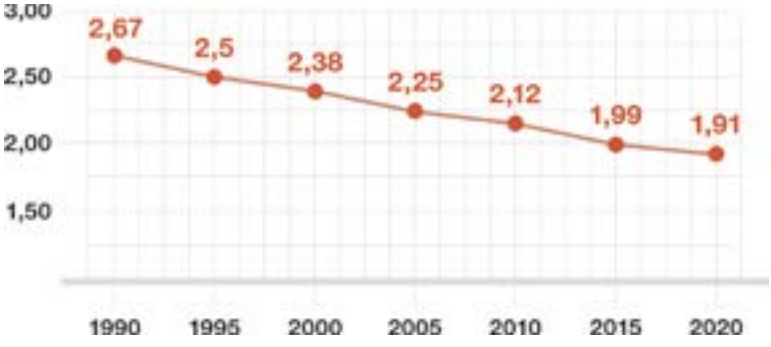
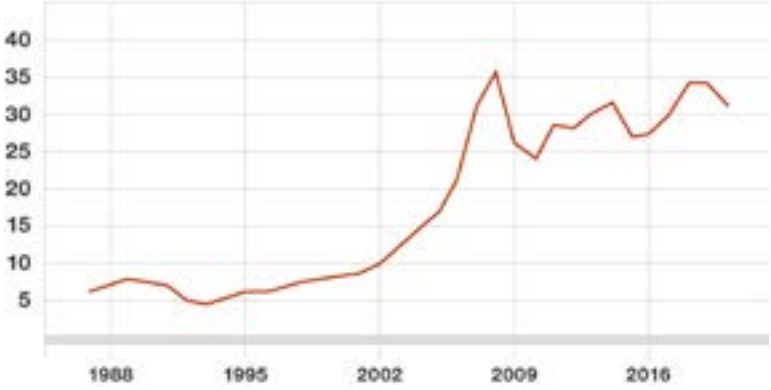


Рисунок 2. Валовой внутренний продукт (ВВП) в Латвии

Figure 2. Gross Domestic Product (GDP) in Latvia



Природный и ресурсный потенциал. Латвия не имеет множества ценных природно-ископаемых ресурсов. Лес является одним из главных природных достояний. Тем не менее большие залежи таких материалов, как известняк, который используется для производства цемента, гипс, высококачественная глина, доломит, торф, строительные материалы, включая гравий и песок, удовлетворяют местные потребности. Рыба Балтийского моря — еще один потенциальный экспортный ресурс. Янтарь — куски окаменелой сосновой смолы возрастом миллион лет — часто встречается на пляжах Балтийского моря и пользуется большим спросом в ювелирной отрасли.

Экономическое положение Латвийской Республики. ВВП в Латвии (**рисунок 2**) составлял в среднем 16,98 млрд долл. США с 1987 до 2019 года, достигнув максимума в 35,66 млрд в 2008 году, рекордно низкий уровень в 4,50 млрд долл. США был отмечен в 1993 году. Согласно официаль-

5 https://data.oecd.org/latvia.htm - profile-development

6 https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/population/number-and-change/search-in-theme/2694-number-population-latvia-2019

ным данным Всемирного банка, валовой внутренний продукт в Латвии в 2019 году составил 34,12 млрд долл. США. ВВП Латвии составляет 0,03 % мировой экономики[7].

Импорт и экспорт в Латвии (**рисунок 3**) значительно выросли за 10 лет, достигнув 12 965,6 млн долл. США по экспорту и 15 913,6 млн долл. США по импорту[8].

В 2019 году дерево и изделия из древесины, а также оборудование и механические устройства, электрооборудование являлись наиболее значимыми группами в экспорте латвийских товаров и составляли 17,3 и 16,5 % соответственно от общего латвийского экспорта. За ними следовал экспорт приготовленных пищевых продуктов, цветных металлов и химических продуктов (**рисунок 4**)[9].

Самыми важными товарами среди латвийского импорта были машины и механические устройства, составляющие 20,1 % от общего объема импорта; транспортные средства — 12,9 % и химическая продукция — 9,9 % (**рисунок 5**)[10].

Рисунок 3. Товарооборот Латвии, 2009–2019 годы

Figure 3. Latvia trade turnover, 2009–2019

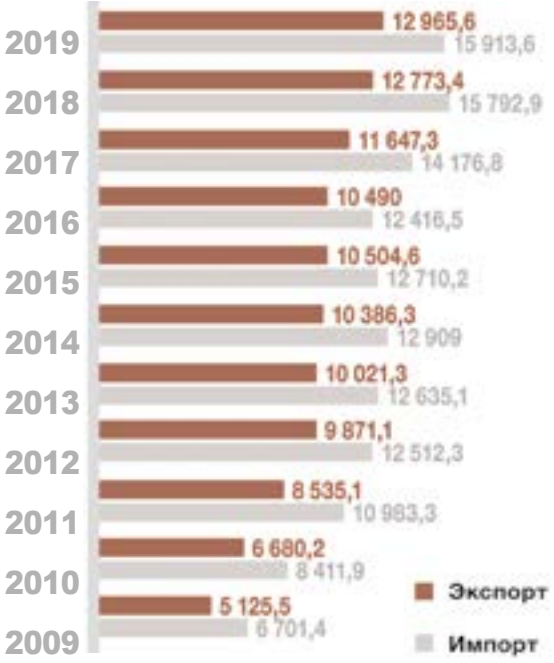


Рисунок 4. Структура экспорта (февраль 2019 года)

Figure 4. Export structure (February 2019)



Рисунок 5. Структура импорта (февраль 2019 года)

Figure 5. Import structure (February 2019)



Политическая система Латвийской Республики. Согласно Конституции (Сатверсме), Латвия является парламентской республикой, в которой суверенная власть принадлежит народу. Народ представлен однопалатным парламентом (Сеймом), состоящим из 100 членов, избираемых на всеобщих, равных, прямых, тайных и пропорциональных выборах на четырехлетний период. Для политических партий существует пятипроцентный барьер прохождения в Сейм (для участия в распределении мандатов списку необходимо набрать 5 % от участвовавших в выборах по стране в целом).

7 https://tradingeconomics.com/latvia/gdp

8 https://data.csb.gov.lv/pxweb/en/atirdz/atirdz__atirdz__isterm/AT020c.px/

9 https://www.liaa.gov.lv/en/foreign-trade-statistics

10 https://www.liaa.gov.lv/en/foreign-trade-statistics

Главой государства является Президент, избираемый простым большинством Сейма закрытым голосованием на четыре года.

Исполнительную власть осуществляет правительство Латвии — Кабинет министров. Кабинет формируется лицом, которое выбирает президент государства и утверждается Сеймом. Главой правительства является премьер-министр.

Судьи утверждаются в должности Сеймом. Существует Конституционный суд из семи судей, назначаемых на 10 лет. Судьи остальных судов по прохождении испытательного срока утверждаются в должности до достижения 65 лет. Существует три уровня судов общей юрисдикции (по гражданским и уголовным делам) — районные (городские), окружные и Верховный суд, а также с 2004 года — Административный районный суд (первой инстанции) и Административный окружной суд (апелляционный). Кассационные жалобы по административным делам рассматривает Верховный суд.

Позиция Латвии в международных рейтингах

Индекс глобальной конкурентоспособности Латвии (GCI RAN). Латвия занимает 41-е место из 140 стран, включенных в рейтинг глобальной конкурентоспособности за 2019 год, опубликованный Всемирным экономическим форумом (**рисунок 6**). Она уступает в конкурентоспособности своим балтийским соседям — Литве и Эстонии, которые занимают 31-ю и 39-ю позиции соответственно[11].

Индекс Doing Business. Согласно последним ежегодным рейтингам Всемирного банка, Латвия занимает 19-е место среди 190 экономик по легкости ведения бизнеса (**рисунок 7**). По сравнению с 2018 годом рейтинг Латвии не изменился[12].

Динамика индексов компонентов ИЧР в Латвии за 1990—2018 годы. Значение ИЧР Латвии на 2018 год составляло 0,854, благодаря чему Латвия попала в категорию стран с очень высоким уровнем человеческого развития, расположившись на 39-й позиции из 189 стран и территорий (**рисунок 8**). В период с 1990 по 2018 год значение ИЧР Латвии увеличилось с 0,698 до 0,854, что составляет 22,3 %. В период с 1990 по 2018 год ожидаемая продолжительность жизни в Латвии при рождении увеличилась на 6,1 года, средняя продолжительность обучения увеличилась на 5,3 года, а ожидаемая продолжительность обучения увеличилась на 3,3 года. В период с 1990 по 2018 год ВНП на душу населения в Латвии увеличился примерно на 86,8 %[13].

11 https://tradingeconomics.com/latvia/competitiveness-rank

12 https://tradingeconomics.com/latvia/ease-of-doing-business

13 http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/LVA.pdf

Рисунок 6. Индекс глобальной конкурентоспособности (GCI RANK, 2010–2019)

Figure 6. Global Competitiveness Index (GCI RANK, 2010–2019)



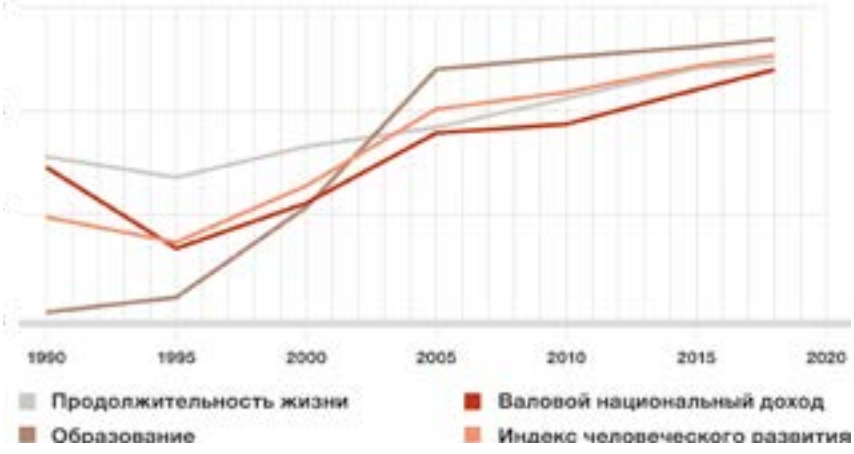
Рисунок 7. Индекс DOING BUSINESS (2010–2019)

Figure 7. DOING BUSINESS Index (2010–2019)



Рисунок 8. Индекс человеческого развития (1990–2018)

Figure 8. Human Development Index (1990–2018)



Динамика показателей WGI. Все показатели WGI имеют схожую тенденцию, за исключением индекса политической стабильности и отсутствия насилия / терроризма, который, как показано на графике, достиг очень низкого значения в 1998 и 2008 годах (**рисунок 9**)[14].

Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

Развитие Латвии, страны с небольшой открытой экономикой и ограниченными природными ресурсами, во многом зависит от внешней среды и глобальных тенденций. В среднесрочной перспективе экономические преимущества Латвии основаны на достигнутой макроэкономической стабильности, в результате которой повысились кредитные рейтинги страны, а также на эффективности запланированных программ помощи структурных фондов ЕС и улучшении бизнес-среды.

Восстановившись после экономического кризиса, экономический рост Латвии с 2011 по 2018 год превысил средний показатель по ЕС и увеличивался в этот период в среднем на 3,5 % в год. В 2019 году рост замедлился до 2,5 %, и уже сейчас очевидно, что влияние COVID-19 окажет на него значительное негативное влияние. Вспышка коронавируса приостановила всю нормальную политическую и экономическую деятельность, привела к принятию существенных мер социального дистанцирования и введению чрезвычайного положения. Министерство экономики прогнозирует, что, как следствие, экономический рост будет существенно ограничен, а производство в 2020 году резко сократится — до минус 10 %[15].

Но, несмотря на внешние экономические и политические вызовы, Латвия продолжает свое развитие, в основе которого лежит стратегия устойчивого развития до 2030 года, известная как LATVIA-2030. Она была разработана в 2010 году как ответ на глобальные вызовы с целью обеспечения устойчивого развития страны. Стратегия определила семь стратегических приоритетов: развитие культурного пространства, инвестиции в человеческий капитал, смену парадигмы в образовании, инновационную и экоэффективную экономику, природу как капитал будущего, перспективу пространственного развития, инновационное управление и участие общества в управлении государством[16].

В рамках реализации стратегии в стране продолжается процесс реформ, основными из которых являются реформа здравоохранения, территориально-административная реформа и реформа образования, успех которых, как предполагается, окажет значительное влияние на дальнейшее развитие страны.

Система органов государственной власти. Принципы и особенности организации местного самоуправления

Правительство Латвии. В соответствии с Конституцией Латвийской Республики Латвия является

Рисунок 9. Рейтинг WorldWide Governance Indicators (WGI)
Figure 9. WorldWide Governance Indicators (WGI) Ranking

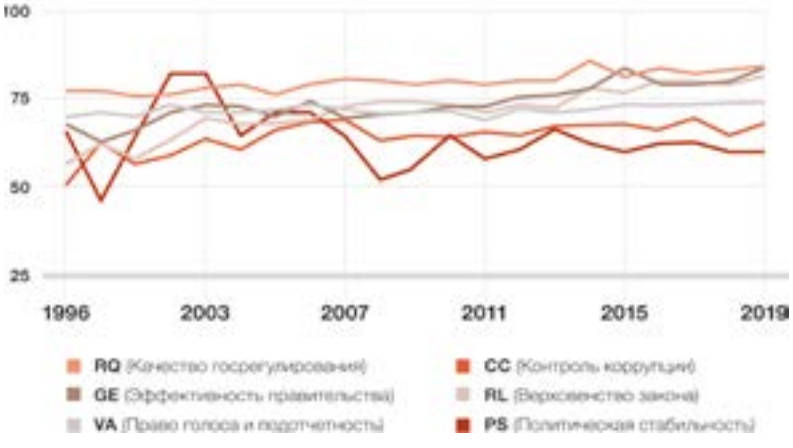


Рисунок 10. Структура правительства Латвии
Figure 10. Latvia government structure



14 https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators#
15 https://www.em.gov.lv/en/economic_development/ekonomiska_situacija/review_on_the_economic_development_of_latvia/
16 https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/LIAS_2030_en_1.pdf

парламентской республикой, где суверенная власть принадлежит народу. Народ представлен однопалатным парламентом — Сеймом, 100 членов которого избираются на всеобщих выборах на четырехлетний период. Сейм избирает Президиум, состоящий из председателя, двух заместителей и секретарей. Президиум затем непрерывно функционирует в течение мандата Сейма. Сейм простым большинством закрытым голосованием избирает президента сроком на четыре года. Президент является главой государства и представляет Латвию на международном уровне, назначает дипломатических представителей Латвии и принимает иностранных представителей.

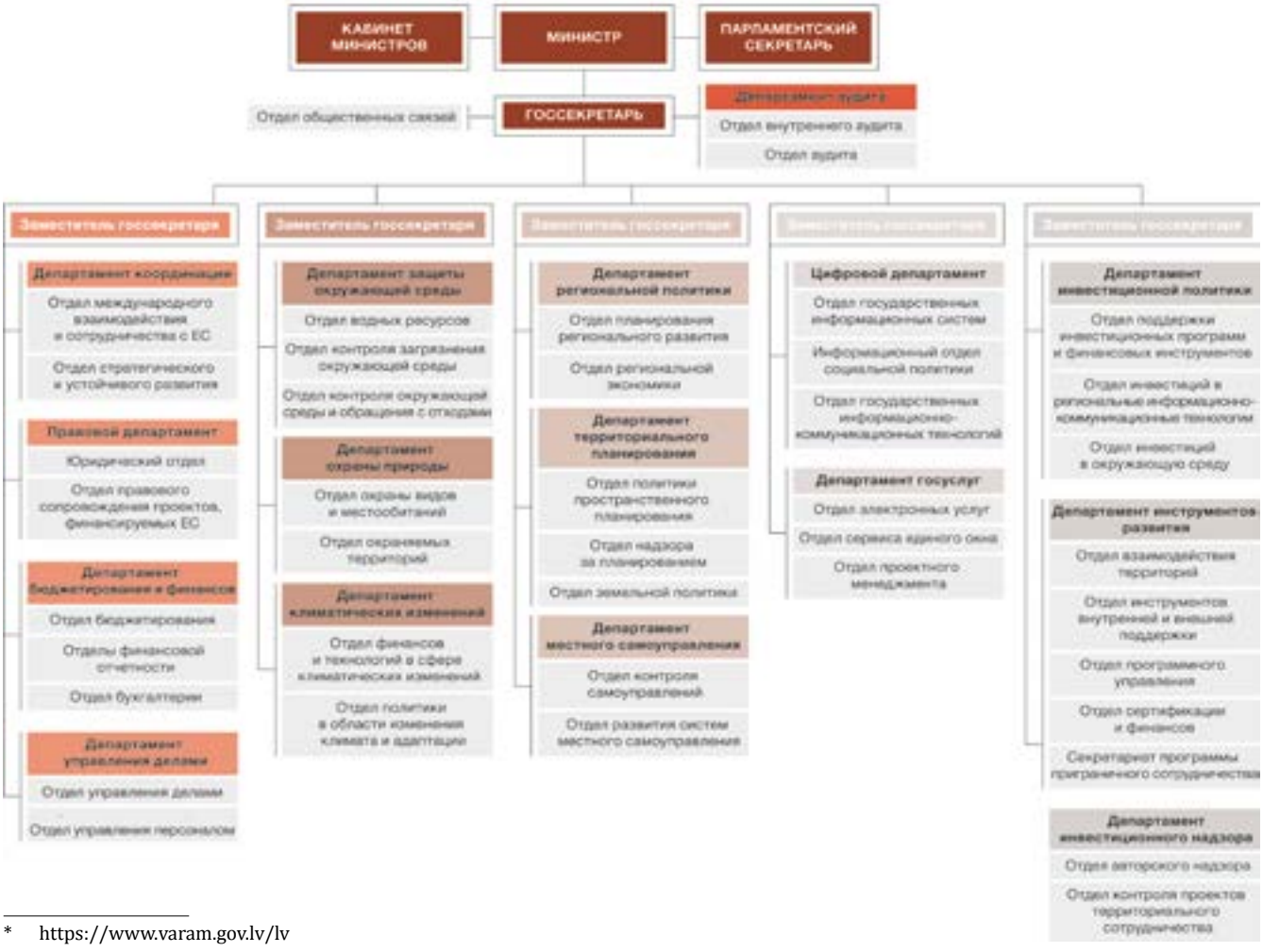
Исполнительная власть принадлежит правительству — Кабинету министров. Его формирует лицо, которое выбирает президент государства, и утверждает Сейм. Главой правительства является Президент министров. Как показано на **рисунке 10**, в Латвии тринадцать министерств. Министерство охраны окружающей среды и регионального развития контролирует все местные органы власти.

Министерство охраны окружающей среды и регионального развития отвечает за реализацию политики в трех областях: охрана окружающей среды, региональное развитие, а также информационно-коммуникационные технологии. В области регионального развития министерство реализует и оценивает региональную политику на государственном уровне, предоставляет методические рекомендации и контролирует процесс планирования территориального развития, а также обеспечивает развитие органов местного самоуправления и ведет надзор за ними. Общей целью является обеспечение хорошо сбалансированного и устойчивого развития страны (см. структуры министерства на **рисунке 11**).

Как говорится в Законе о местных органах власти, «местное самоуправление — это местная администрация, которая через органы представителей, избранных гражданами — городской или муниципальный совет, и созданные ими органы власти и учреждения, обеспечивает выполнение функций, предусмотренных законом, а также выполнение задач, поставленных Кабинетом министров в установленном законом

Рисунок 11. Структура Министерства охраны окружающей среды и регионального развития*

Figure 11. The structure of the Ministry of environmental protection and regional development



* https://www.varam.gov.lv/lv

порядке, и добровольные инициативы самоуправлений с соблюдением интересов государства и жителей соответствующей административной территории». После административно-территориальной реформы в Латвии в 2009 году страна была разделена на 110 муниципалитетов и девять городов, где все 110 самоуправлений имеют одинаковые полномочия, за исключением столицы Риги, которая выполняет ряд дополнительных функций. Региональные правительства, в свою очередь, добровольно организуются органами сотрудничества местных органов власти, что юридически закреплено в законодательстве[17].

Государственное управление. В системе государственного управления первоначальным (основным) публичным лицом является Латвийская Республика, или государство. Латвийская Республика действует через свои органы (граждане, Сейм, Кабинет министров, Президент, Государственный контроль, Конституционный суд и суды) и учреждения. Органом, представляющим Латвийскую Республику, является Кабинет министров. Кабинет министров состоит из премьер-министра и приглашенных им министров. Задачи государственного управления Латвийской Республики реализуются через учреждения прямого управления. Сейм непосредственно может создавать административные учреждения на основании закона, например, Закона о Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией (принят 18 апреля 2002 года), Закона о Государственной инспекции труда (принят 19 июня 2008 года). На основании Закона об устройстве государственного управления создан Кабинет министров. Органами непосредственного управления являются министерства, Государственная канцелярия, Служба государственных доходов, Государственная полиция, Государственная пожарно-спасательная служба, Совет по конкуренции и т. д. На начало 2017 года в Латвии насчитывалось более 150 учреждений прямого управления. Учреждения Латвийской Республики и учреждения прямого управления не имеют статуса юридического лица, и по закону Латвийская Республика несет ответственность за осуществляемую ими деятельность. Латвийская Республика имеет собственные финансовые ресурсы (государственный бюджет) и другое имущество (движимое и недвижимое имущество и т. д.). Для более эффективного выполнения определенных задач государственного управления Латвийская Республика может учреждать производных публичных лиц. Наиболее типичными производными государственными образованиями являются самоуправления, государственные высшие учебные заведения, Банк Латвии, Комиссия по коммунальным услугам, Латвийская академия наук, Латвийская коллегия адвокатов и т. д. Производные государственные предприятия действуют через промежуточные учреждения и органы (например, муниципальные школы, факультеты университетов и т. д.). Они имеют право учреждать производное государственное образование (например, в местном самоуправлении — совет). Производное государственное предприятие является юридическим лицом, поэтому оно может иметь собственный бюджет и активы. Производное публичное лицо отвечает за деятельность промежуточного. Если производное публичное предприятие не в состоянии покрыть свои финансовые обязательства, Латвийская Республика несет солидарную ответственность по своим обязательствам. Учреждения государственного управления находятся в институциональном подчинении — любое учреждение более низкого уровня подчиняется соответствующему учреждению более высокого уровня. Кабинет министров подчиняется производным публичным лицам в установленном законом объеме. В случаях, предусмотренных законом, публичные лица имеют право создавать общества капитала и приобретать в них участие, однако публичные общества капитала не относятся к институциональной системе государственного управления и являются отдельными юридическими лицами.

Профессиональные организации. Закон о государственной службе предусматривал, что интересы государства в переговорах с государственными служащими и созданными ими ассоциациями и профсоюзами представляет Совет государственной гражданской службы. В свою очередь, Закон о государственной гражданской службе больше не предусматривает такого условия, и сотрудники государственной администрации могут вступать как в профессиональные организации, так и в профсоюзы.

Профсоюз латвийских государственных учреждений, самоуправлений, предприятий и финансовых служащих объединяет служащих государственных и муниципальных учреждений, финансовых учреждений и предприятий и продолжает деятельность Латвийского профсоюза государственных служащих, основанного в 1920 году. Профсоюзы латвийских государственных учреждений, самоуправлений, предприятий и профсоюзов финансовых работников также расположены в министерствах и подведомственных учреждениях. С 1 января 2006 года сотрудникам полиции разрешено объединяться в профсоюзы, и в этом же году создан Объединенный полицейский союз полицейских. Данные, собранные Советом ЕС в 2018 году, показывают, что только около 12 % работников государственного управления Латвии объединены в профсоюзы[18].

17 https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/committee-regions_fi

18 https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Latvia/Trade-Unions#:K:text=The%20LBAS%2C%20which%20had%2091%2C496,union%20density%20figure%20of%2011.8%25

Внутренние аудиторы учреждений государственного управления объединяются в профессиональное объединение «Институт внутренних аудиторов», менеджеры по персоналу могут объединиться, например, в Латвийскую ассоциацию управления персоналом.

Общественная информация, периодические издания. В 1998 году Кабинет министров своим распоряжением наложил на учреждения государственного управления обязанность готовить годовые публичные отчеты, чтобы информировать общественность о целях учреждения, расходуемом бюджете и общих результатах деятельности. Первоначально годовые отчеты готовились в печатной форме, постепенно наметился переход к электронным отчетам, доступным на веб-сайтах учреждений. Информационный бюллетень «Новая администрация» (1999–2003 годы) Управления государственной гражданской службы содержал информацию о текущих событиях в государственной администрации и государственной службе. Анализ проблем, связанных с функционированием государственного управления, доступен в издании «Слово юриста», выходящем с 1995 года[19].

База данных документов планирования политики POLSIS[20] была создана в 2002 году, чтобы собрать все документы планирования политики в одном месте.

В базе данных учреждений прямого государственного управления в одном общедоступном месте хранится информация об учреждениях прямого государственного управления, то есть об учреждениях прямого управления, находящихся под надзором и подчинением[21].

База данных исследований и публикаций[22] содержит исследования, заказанные государственными учреждениями. Все проекты правовых актов можно проследить, начиная с момента их внесения на собрании госсекретарей до рассмотрения Кабинетом министров[23].

Министерства. Министерство — это сфера компетенции исполнительной власти, в которой член Кабинета министров осуществляет управление и несет политическую ответственность. В узком, институциональном смысле министерство является высшим учреждением соответствующего сектора государственного управления. Министерство организует и координирует исполнение законов и других нормативных актов, а также участвует в разработке отраслевой политики.

Краткая история становления. После основания Латвийского государства в 1918 году было создано десять министерств: министерство снабжения, министерство обороны, министерство иностранных дел, министерство финансов, министерство внутренних дел, министерство транспорта и труда, министерство школ, министерство торговли и промышленности, министерство юстиции и министерство сельского хозяйства. Первоначально это были не институционализированные учреждения, а правительственные ведомства, управляемые соответствующим министром. Постепенно в профильных министерствах сформировались департаменты, в которых появились штатные единицы. В 1925–1934 годах существовало девять министерств: Министерство иностранных дел, Министерство финансов, Министерство внутренних дел, Министерство образования, Военное министерство, Министерство транспорта, Министерство национального благосостояния, Министерство юстиции и Министерство сельского хозяйства. После восстановления независимости в 1990 году некоторые из министерств, созданных во время советского периода, были упразднены, но большинство министерств продолжало существовать. 7 июля 1993 года Сейм принял Закон «О восстановлении закона «Об устройстве Кабинета министров» от 1 апреля 1925 года», согласно которому Кабинет министров состоит из 12 министров, которым подчиняются соответствующие министерства. Количество министерств с 2008 года определяется количеством министров, указанным в Законе о структуре Кабинета министров, и областью, переданной в их ведение. В настоящее время в Латвии насчитывается 13 министерств: Министерство обороны, Министерство иностранных дел, Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство внутренних дел, Министерство образования и науки, Министерство культуры, Министерство благосостояния, Министерство транспорта, Министерство юстиции, Министерство здравоохранения, Министерство охраны окружающей среды и регионального развития, Министерство сельского хозяйства. Сферы ответственности министерств определены в регламенте министерства, который утверждается Кабинетом министров[24].

Характеристики деятельности. Работу министерства возглавляет министр, который является высокопоставленным должностным лицом. Согласно Закону о структуре Кабинета министров, министр может назначить парламентского секретаря. Парламентский секретарь в соответствии с компетенцией члена Кабинета министров поддерживает отношения с Сеймом и его комиссиями, представляет соответствующего члена Кабинета министров в законодательном процессе в Сейме, участвует в разработке и рассмотрении законопроектов, а также выполняет другие поручения члена Кабинета министров.

19 https://juristavards.lv/

20 http://polsis.mk.gov.lv/

21 http://tpi.mk.gov.lv/ui/

22 http://petijumi.mk.gov.lv/

23 http://tap.mk.gov.lv/mk/tap/

24 https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81

Административным руководителем министерства является государственный секретарь — государственный служащий, который выполняет функции главы администрации учреждения (назначает и освобождает должностных лиц, управляет финансовыми ресурсами, выделенными на деятельность министерства, создает, ликвидирует и реорганизует структурные подразделения министерства и т. д.). Министерство состоит из нескольких структурных единиц (департаментов, отделов).

В ходе реформы государственного управления правительство создало специальные министерские посты и специальные секретариаты, которые административно выполняли специальные задачи и были приравнены к министерствам. Так, в разное время были созданы следующие секретариаты: секретариат министра по особым поручениям государственного управления и реформы местного самоуправления (1999–2002 годы); секретариат министра по особым поручениям по национальной реформе (2000–2003); секретариат министра по особым поручениям в области электронного правительства (2005–2009); секретариат министра по особым поручениям по социальной интеграции (2002–2009); секретариат министра по особым поручениям финансового управления Европейского союза (2006–2008); секретариат министра по особым поручениям по делам детей и семьи (2003–2004 годы).

У министерств есть учреждения, которые находятся в их прямом подчинении. Самое большое количество учреждений находится в подчинении Министерства образования и науки (МОН; в 2020 году — 52 учреждения прямого управления, большинство из которых были музеями и профессионально-техническими учебными заведениями)[25], а наименьшее количество учреждений подчиняется Министерству иностранных дел.

Независимые учреждения — это такие учреждения государственного управления, которые в силу своих особых функций не подчиняются Кабинету министров или любому другому учреждению. В Латвии действуют следующие независимые учреждения: Банк Латвии, Комиссия рынка финансов и капитала, Комиссия по коммунальным предприятиям, Национальный совет по электронным СМИ, Аппарат омбудсмена и Центральная избирательная комиссия.

Банк Латвии — это производное публичное лицо, основной задачей которого является обеспечение стабильности цен. Банк Латвии также является членом Европейской системы центральных банков. Деятельность Банка Латвии регулируется Законом «О Банке Латвии» (принят 19 мая 1992 года), а также Протоколом 4 к Соглашению о функционировании Европейского союза «Об уставе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка». Органом Банка Латвии является Совет Банка Латвии, председатель и члены которого назначаются Сеймом[26].

Комиссия рынка финансов и капитала является производным публичным лицом, которое регулирует и контролирует деятельность финансового рынка и рынка капитала и его участников. Статус и функции Комиссии рынка финансов и капитала определены Законом о Комиссии рынка финансов и капитала (принят 1 июня 2000 года). Председатель и заместитель председателя Комиссии рынка финансов и капитала назначаются Сеймом, а остальные члены комиссии — председателем совета.

Комиссия по коммунальным услугам — это производная государственная структура, которая регулирует коммунальные услуги в секторах энергетики, электронных коммуникаций, почты, управления муниципальными отходами и водными ресурсами. Статус и функции Комиссии по коммунальным услугам определены Законом «О регулирующих органах в сфере коммунальных услуг» (принят 19 октября 2000 года). Органом комиссии по коммунальным услугам является совет, а его члены назначаются Сеймом.

Национальный совет по электронным СМИ — это производное публичное лицо, которое представляет общественные интересы в области электронных СМИ, а также организует государственные закупки и контролирует их исполнение, продвигает политику программ электронных СМИ в соответствии с национальными интересами Латвии и утверждает Национальную стратегию развития сектора электронных СМИ. Совет также следит за тем, чтобы в деятельности электронных СМИ соблюдалась Конституция Латвийской Республики, Закон об электронных СМИ (принят 12 июля 2010 года) и другие нормативно-правовые акты. Члены Национального совета по электронным СМИ назначаются Сеймом.

Бюро омбудсмена. Аппарат омбудсмена — государственное учреждение, возглавляемое должностным лицом, назначаемым Сеймом,— омбудсменом. Основная задача омбудсмена — способствовать защите прав человека и содействовать осуществлению государственной власти законным, эффективным образом и в соответствии с принципами надлежащего управления. Управление омбудсмена было создано в соответствии с Законом об Уполномоченном по правам человека (принят 6 апреля 2006 года). До этого Государственное бюро по правам человека выполняло функции, аналогичные Управлению омбудсмена[27].

25 https://www.izm.gov.lv/lv/ministrija/struktura/padotibas-iestades

26 https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81

27 https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81

Центральная избирательная комиссия — государственное учреждение, основной задачей которого является подготовка и проведение выборов в Сейм, Европейский парламент, городские и уездные советы, а также референдумы. Председатель Центральной избирательной комиссии и семь членов избирательной комиссии избираются Сеймом, а один член из числа судей избирается Верховным судом на пленарном заседании. Центральная избирательная комиссия действует на постоянной основе, но ее члены переизбираются после каждых выборов в Сейм.

Государственная канцелярия — учреждение прямого управления, подчиненное премьер-министру, в задачу которого входит обеспечение работы Кабинета министров (организация заседаний Кабинета министров, обеспечение подготовки документов Кабинета, информирование общественности о работе Кабинета министров, подбор руководителей регулирующего органа).

Государственная канцелярия (канцелярия Временного правительства) была создана в ноябре 1918 года. В августе 1919 года Кабинет министров принял «Временное положение о Государственной канцелярии», но с апреля 1925 года статус Государственной канцелярии регулируется Законом о структуре Кабинета министров. Основной задачей Государственной канцелярии было ведение делопроизводства Кабинета министров и премьер-министра. После обретения независимости Государственная канцелярия была восстановлена в 1993 году с принятием Закона «О восстановлении Закона о Кабинете министров от 1 апреля 1925 года» (принят 15 июля 1993 года).

Статус и функции Государственной канцелярии определены Законом о структуре государственного управления, Законом об устройстве Кабинета министров и Законом о государственной гражданской службе. Государственную канцелярию возглавляет директор, а состоит она из канцелярии премьер-министра, канцелярии заместителя премьер-министра и структурных подразделений, назначаемых директором Государственной канцелярии. Школа государственного управления подчиняется Государственной канцелярии.

Школа государственного управления — это государственное учреждение, находящееся под контролем Государственной канцелярии и реализующее государственную политику в области образования государственных служащих, разрабатывающее учебные планы, учебные модули и курсы для государственных служащих в соответствии с приказом Государственной канцелярии на текущий год, координирующее и обеспечивающее процесс обучения государственных служащих.

Школа государственного управления была основана в 1993 году как учреждение, которое должно обеспечивать повышение квалификации и подготовку к квалификационным экзаменам. Закон «О государственной службе» предусматривал, что Школа также будет принимать квалификационные экзамены для государственных служащих. С принятием Закона о государственной гражданской службе изменились и функции Школы государственного управления, так как изменилась система государственной гражданской службы в Латвии. Статус и функции Школы государственного управления определены в Законе о государственной гражданской службе[28].

Управление государственной гражданской службы в 1993–2008 годах было органом государственного управления, который реализовывал государственную политику в сфере государственной службы. Управление было создано для разработки условий гражданской службы, проверки соответствия кандидатов на должность в государственные служащие и статуса государственного служащего, ведения учета государственных служащих, рассмотрения жалоб и дисциплинарных дел государственных служащих. Первоначально Совет государственной гражданской службы был создан при Кабинете министров в соответствии с Законом «О государственной гражданской службе». В 2008 году Совет государственной гражданской службы был ликвидирован и его функции были переданы Государственной канцелярии, Министерству финансов и другим учреждениям.

Государственный контроль — это независимое коллегиальное высшее контрольное учреждение в Латвийской Республике. При проведении проверок Государственный контроль проверяет, являются ли действия учреждения и должностных лиц с финансовыми ресурсами государственного лица законными, экономическими, полезными и эффективными. Государство дает рекомендации по устранению выявленных недостатков. Проверке Государственного контроля подлежит любое лицо, имеющее финансовые ресурсы или имущество публичного лица, а также лица, осуществляющие государственные или муниципальные закупки. Единственным органом, не подлежащим проверке Государственным контролем, является Сейм.

В целях обеспечения независимости Государственного контроля он имеет право самостоятельно определять проверяемую организацию, время, тип и задачу проверки. Такая установка полностью соответствует взглядам международных организаций (ООН, Всемирный банк) на независимость и беспристрастность аудиторских учреждений.

Государственный контроль был создан одновременно с Временным правительством в 1918 году. В августе 1919 года было издано временное положение о Государственном контроле. Закон «О государственном бюджете» от 26 апреля 1921 года регулировал хозяйственную и административную

28 https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81

деятельность государственного учреждения. Закон о Государственном контроле от 2 августа 1923 года укрепил статус Государственного контроля как независимого и коллегиального учреждения. Документ предусматривал, что члены Государственного контроля назначаются Кабинетом министров, но утверждаются Сеймом. После восстановления независимости Верховный Совет 17 декабря 1991 года принял Закон «О Государственном контроле Латвийской Республики», но в 1993 году Сейм возобновил действие Закона «О Государственном контроле». 9 мая 2002 года был принят новый закон о Государственном контроле, который действует и сегодня. Согласно Закону о Государственном контроле, области аудита разделены по принципу секторов[29].

Государственный контроль состоит из Государственного аудитора, Совета Государственного контроля, ревизионных отделов Государственного контроля и вспомогательных структурных подразделений, которые обеспечивают его организационную, финансовую и хозяйственную деятельность. Государственный контроль возглавляет Государственный аудитор, который назначается Сеймом на четыре года (как и члены Государственного контроля). И Государственный контролер (аудитор), и члены Совета могут работать не более двух сроков.

Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение

Реформа государственного управления после 1990 года. Реформа государственного управления в Латвии началась после восстановления независимости 4 мая 1990 года с принятия Закона «О составе Совета министров Латвийской Республики» (11 мая 1990 года), Закона «О министерствах Латвийской Республики» (13 ноября 1990 года) и Закона «О Совете Министров Латвийской республики» (18 марта 1992 года). В 1990–1993 годах учреждения, созданные во время советского периода, были упразднены и преобразованы, а также восстановлены многие учреждения, действовавшие в Латвийской Республике до 1940 года.

Кабинет министров принял решение о создании Министерства национальных реформ во время правления Валдиса Биркаваса (3 августа 1993 года — 19 сентября 1994 года). Целью Министерства была разработка политики реформирования государственного управления. Реформа подразумевала разделение политики и администрации, введение государственной службы, децентрализацию и предотвращение коррупции. Количество министерств и ведомств было сокращено. В результате реформы после 2000 года и экономического спада 2008–2009 годов количество людей, занятых в секторе государственного управления, также сократилось.

Согласно временному закону Министерства национальных реформ, Министерство национальных реформ отвечало за преобразования как на центральном, так и на муниципальном уровне. В 1993 году при Министерстве были созданы Совет государственной гражданской службы и Школа государственного управления. В 1995 году Министерство было упразднено, политически считалось, что реформа государственного управления завершена.

В концепции реформы государственного управления 1995 года были определены пять основных направлений: реформа отношений между государством и обществом, функции государственного управления, структура системы государственного управления, инструменты государственного управления и основные принципы государственного управления. Концепция предусматривала, что будут введены семь принципов, необходимых для функционирования государственного управления: верховенство закона, справедливость, открытость, уважение к личности, эффективность, свобода действий, ответственность и рационализм. В концепции указывалось, что инструменты, которые будут использоваться в ходе реформ, — это законодательство, системный анализ, финансовые ресурсы, обучение сотрудников государственного управления и информирование общественности. Внедрение карьерной государственной службы в Латвии было определено в качестве приоритета, поскольку за год до этого, 21 апреля 1994 года, был принят Закон «О государственной гражданской службе».

Гражданская служба. Закон «О государственной службе» регулировал отношения между государственными служащими государственных структур, государственными служащими органов местного самоуправления и кандидатами в государственные служащие, а также определял, что государственный служащий — это лицо, сдавшее квалификационный экзамен и назначенное на определенную государственную должность. Закон также предусматривал создание институциональной основы для внедрения, улучшения и мониторинга государственной службы. В этой системе должны были находиться Совет государственной гражданской службы, Школа государственного управления и государственные учреждения.

Закон предусматривал введение карьерной государственной службы по образцу Германии, где государственная служба принимает законные и рациональные административные решения и относительно независима от политиков. Согласно закону, лицо, работающее в учреждении государственной службы, сначала должно сдать экзамен на должность кандидата государственного служащего, а не менее чем через три года — экзамен государственного служащего. Закон предусматривал 12 квалификационных категорий государственной службы и 15 степеней для госслужащих, а также широкие социальные

29 https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81

гарантии (например, жилищное пособие, семейное пособие, пособие на знание иностранного языка, компенсация за образование).

Реализация Закона о государственной гражданской службе была неполной, и государственная служба была введена в центральных аппаратах министерств и подведомственных учреждений. В муниципалитетах государственной службы введено не было.

Для решения вопросов, связанных с реализацией Закона о государственной службе (например, низкая заработная плата, дисциплинарный надзор), и для учета рекомендаций иностранных экспертов при подготовке к вступлению в Европейский союз в 2000 году был принят новый закон о государственной службе. Документ определяет правовой статус государственной службы — лояльной, профессиональной, политически нейтральной по отношению к Латвийской Республике и ее Конституции, что обеспечивает законную, стабильную, эффективную и открытую деятельность государственного управления. Согласно Закону о государственной гражданской службе, государственный служащий — это лицо, которое в учреждениях непосредственного государственного управления разрабатывает отраслевую политику или стратегию развития, координирует деятельность отрасли, распределяет или контролирует финансовые ресурсы, разрабатывает нормативные акты или контролирует их соблюдение, готовит или издает административные акты. Закон делит государственную службу на две части: общую и специализированную. Специализированная государственная служба распространяется на должностных лиц, выполняющих функции дипломатической и консульской службы и Службы государственных доходов. Общая государственная служба нанимает сотрудников учреждений прямого управления (министерств и их подведомственных учреждений), которые выполняют функции, указанные в Законе о государственной гражданской службе. Открытый конкурс можно объявить на любую должность государственного служащего.

В 1999 году Латвия получила приглашение начать переговоры о вступлении в ЕС. Чтобы соответствовать Копенгагенским критериям присоединения к административной правоспособности, было принято несколько законов: Закон о государственной службе (7 сентября 2000 года), Закон о государственных агентствах (22 марта 2001 года), Закон об административных процедурах (25 октября 2001 года), Закон о структуре государственного управления (6 июня 2002 года). Кроме того, были утверждены важные документы по планированию политики: «Концепция повышения качества услуг, предоставляемых гражданам в государственных учреждениях и учреждениях местного самоуправления» (1999), «Руководящие принципы планирования политики» (2001), «Концепция электронного правительства Латвии» (2002). С принятием Закона о внутреннем аудите и Закона об общественных агентствах началась разработка системы внутреннего аудита и показателей эффективности, стандарта государственных услуг и государственных агентств.

Институциональная ответственность за реформу государственного управления была возложена на различные учреждения: Министерство национальных реформ отвечало за проведение реформ (1993–1995); затем эта функция передавалась Управлению государственной реформы Государственной канцелярии, Министерству охраны окружающей среды и регионального развития (1995–1996); Министерству благосостояния (1997); Управлению реформы государственного управления (1997); Секретариату министра по особым поручениям по вопросам государственного управления и реформы местного самоуправления (1999–2002); в Государственную канцелярию (2002). С 2002 года Государственная канцелярия отвечает за реализацию реформ государственного управления и модернизацию государственного управления.

Государственная и муниципальная служба

Основными правовыми актами, регулирующими права и деятельность органов местного самоуправления в Латвии, являются Европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная Латвией 22 февраля 1996 года, Закон «О местных органах власти и городском совете», Закон о выборах в уездные советы, Закон «О бюджетах местных органов власти», Закон о структуре государственного управления, Закон об административных территориях и поселениях, Закон о территориальном развитии, Закон о планировании и др.

Согласно Европейской хартии, органы местного самоуправления имеют право и реальные возможности регулировать и управлять значительной частью общественных вопросов в интересах населения, принимая на себя ответственность в рамках закона. Органы местного самоуправления имеют двойственную природу: в некоторых вопросах они осуществляют свои полномочия самостоятельно, а в других вопросах выполняют задачи государственного управления. Принципы Европейской хартии основаны на теории свободного сообщества и социально-экономической теории местного самоуправления, но на практике в некоторых странах, в том числе в Латвии, также ярко проявляется государственная теория местного самоуправления — рассмотрение самоуправлений как организаций государственного управления самого низкого уровня. В Латвии 119 административных территорий, которые находятся в ведении местных самоуправлений в пределах их компетенции. Латвийские муниципалитеты — девять городов республики и 110 уездов — сильно различаются по площади, количеству и структуре территории, а также по природным, культурным, историческим, социально-эконо-

мическим и другим аспектам[30]. Как уже говорилось ранее, в настоящее время осуществляется административно-территориальная реформа, в результате которой количество административных территорий будет сокращено до 42.

Функции, задачи местного самоуправления. Согласно Закону «О самоуправлениях» местные самоуправления обладают автономными функциями, определенными этим законом, функциями делегированного государственного управления и выполняют задачи, которые переданы органам местного самоуправления в порядке, установленном законом, а также автономные функции, которые реализуются как добровольные инициативы. Взаимодействуя друг с другом или в соответствии с запросом, органы местного самоуправления также выполняют задачи, за которые несут ответственность другие органы местного самоуправления. Муниципалитет организует коммунальные услуги, заботится о благоустройстве и чистоте территории, заботится об образовании населения, о культуре, способствует сохранению традиционных культурных ценностей и развитию национального творчества, оказывает социальную помощь, обеспечивает доступ к здравоохранению, пропагандирует здоровый образ жизни и занятия спортом, оказывает помощь в решении жилищных вопросов, участвует в обеспечении гражданской защиты и общественного порядка. Некоторые органы местного самоуправления имеют свою муниципальную полицию, определяют порядок землепользования и строительства, обеспечивают законность процесса строительства, содействуют экономической деятельности на соответствующей административной территории, заботятся о сокращении безработицы и других актуальных вопросах[31].

Деятельность органов местного самоуправления. По сути, муниципалитет — это учреждение, представляющее граждан, в центре которого находится совет — орган принятия решений, избираемый гражданами, который состоит из депутатов, избираемых гражданами. Городской совет может рассматривать любой вопрос, находящийся в ведении муниципалитета, кроме того, есть несколько вопросов, решения по которым может принимать только городской совет: утверждение муниципальных правил, муниципального бюджета и поправок к нему, утверждение муниципальных документов планирования территориального развития, создание, реорганизация или ликвидация муниципальных учреждений и капитальных обществ. Решения совета принимаются на собраниях, которые должны проводиться не реже одного раза в месяц. Заседания совета открыты. Работой муниципального совета руководит председатель совета, который избирается из числа депутатов совета. После выборов 2013 года председатель избирался путем устного голосования бюллетенями для голосования, до этого он избирался тайным голосованием. Из числа заместителей председателя совета избираются один или несколько заместителей. Депутаты городского совета создают комитеты, в которых вопросы готовятся для рассмотрения на заседаниях совета. Муниципалитет должен создать как минимум два комитета — финансовый комитет и комитет по социальным, образовательным и культурным вопросам. Обычно создается от трех до пяти комитетов, причем в более крупных муниципалитетах их больше. Каждый член должен входить как минимум в один комитет. Комиссии или рабочие группы формируются из депутатов советов, специалистов и жителей для решения определенных муниципальных вопросов. Обязательными являются три комиссии — избирательная комиссия, административная комиссия и комиссия гражданской защиты. В некоторых муниципалитетах создано более 30 комиссий. Исполнительный директор назначается городским советом по предложению председателя городского совета. Исполнительный директор не может быть депутатом совета, за исключением местных самоуправлений с населением менее пяти человек, где председатель совета может выполнять обязанности исполнительного директора. На практике во всех муниципалитетах председатель совета может считаться главой органов принятия решений и исполнительной власти одновременно[32].

Муниципальные учреждения. В целях осуществления своей компетенции самоуправления Латвии имеют право создавать учреждения местного самоуправления, создавать ассоциации или фонды, общества капитала, а также вкладывать свои средства в общества капитала. Типичными муниципальными учреждениями, действующими почти в каждом муниципалитете, являются дошкольные учебные заведения, школа, библиотека, народный дом, ЗАГС, строительное управление, приютский суд, коммунальное предприятие и др. В состав муниципальной администрации входят такие структурные подразделения, как, например, канцелярия, финансовый департамент, юридический департамент, департамент развития и др. Все больше и больше муниципалитетов используют принцип единого окна для обслуживания населения и других заинтересованных сторон. Для этой цели были созданы центры обслуживания клиентов, включая государственные и муниципальные центры совместного обслуживания клиентов в некоторых муниципалитетах[33].

30 https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%A-Bbas-Latvij%C4%81

31 https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%A-Bbas-Latvij%C4%81

32 https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%A-Bbas-Latvij%C4%81

33 https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%A-Bbas-Latvij%C4%81

Выборы в муниципальные советы. Выборы в муниципальные советы в Латвии проводятся в соответствии с Республиканским законом о выборах в городские и уездные советы (принят 13 января 1994 года), в который несколько раз вносились поправки. Муниципальный совет избирается путем равных, прямых, тайных и пропорциональных выборов на четыре года. Гражданин Латвии и гражданин государства — члена ЕС, зарегистрированный в регистре населения Латвии, имеют право голоса в городском совете с 18 лет в муниципалитете, где зарегистрировано место жительства избирателя или где избиратель владеет недвижимостью. С 2005 года в Латвии действует регистр избирателей, который начинает действовать за 90 дней до выборов. Каждый избиратель регистрируется на определенном избирательном участке, в случае необходимости избиратель может сменить избирательный участок перед выборами. Хотя регулярные социологические опросы показывают, что доверие населения к органам местного самоуправления выше, чем к парламенту и правительству, явка избирателей на местных выборах обычно ниже, чем на выборах в Сейм.

На государственном уровне делами местного самоуправления ведает Министерство охраны окружающей среды и регионального развития, которое после реорганизации в 2011 году включает в себя Министерство регионального развития и местного самоуправления. Финансовые вопросы системы местного самоуправления находятся в ведении Министерства финансов[34].

Организации, связанные с самоуправлениями. В целях содействия более полному представительству местных и региональных интересов населения Латвии, участию населения в государственном управлении и укреплении потенциала местных самоуправлений и учреждений местного самоуправления в 1991 году был создан Союз самоуправлений Латвии. С 30 октября 2003 года вступил в силу Закон об ассоциациях и фондах. Союз самоуправлений Латвии зарегистрирован как ассоциация. В 2017 году в его состав входили 118 муниципальных образований. Союз самоуправлений Латвии — одно из самых сильных объединений самоуправлений в Европе, поскольку ему удалось объединить все типы самоуправлений в одну организацию. Законом предусмотрено, что государственные учреждения должны консультироваться с ним по всем вопросам, касающимся самоуправлений. В 2017 году в Союзе самоуправлений Латвии действовали: Союз самоуправлений Латвии, Ассоциация центров регионального развития Латвии, Ассоциация прибрежных самоуправлений Латвии и Ассоциация регионов Селии. С 1995 года Союз самоуправлений Латвии издает журнал Logs или «Окна». Существуют и другие ассоциации самоуправлений; так, Ассоциация крупных городов Латвии была создана в 2001 году для представления и развития конкретных интересов городов Республики, а Ассоциация регионов, приближенных к Риге, была создана в 2015 году. Расширяется международное сотрудничество между органами местного самоуправления[35].

Бюджет самоуправлений. Важность самоуправлений Латвии в государственном секторе подтверждается долей бюджетов самоуправлений в общем государственном бюджете. В 2017 году доходы консолидированного бюджета самоуправлений Латвии составили 2 462,64 млн евро, или 23,9 % от общего консолидированного государственного бюджета, расходы — 2 477,00 млн евро, или 23,5 % от общего консолидированного государственного бюджета. Доля органов местного самоуправления в общем бюджете в XXI веке была непостоянной — были годы, когда максимальная доля превышала 29 % (2008 год). И хотя после экономического кризиса наметилась тенденция к снижению, все же это выше среднего показателя по Европейскому союзу.

Доходы муниципального бюджета состоят из налоговых доходов (доходов от подоходного налога с населения, доходов от налога на недвижимость, а также доходов от лотерей и налога на азартные игры и налога на природные ресурсы), неналоговых доходов, доходов от платных услуг, собственных доходов, трансфертов из государственного бюджета, трансфертов от других самоуправлений, пожертвований и подарков и т. д. Ссуды могут быть получены в порядке, установленном законодательством местного самоуправления. В 2017 году налоговые поступления составили 64,9 % доходов консолидированного бюджета местного самоуправления (1,6 млрд евро). Согласно закону, все налоги в Латвии являются государственными налогами, в том числе и налог на недвижимость, администрируемый самими муниципалитетами.

Доля налоговых поступлений, приходящаяся на самоуправления, в Латвии значительно превышает средний показатель по ЕС. В 2015 году 19,4 % всех налоговых поступлений в Латвии и 10,4 % в ЕС составляли налоговые поступления в бюджеты местных органов власти. Чтобы каждый житель Латвии имел возможность получать эквивалентные муниципальные услуги, Латвия с 1995 года ввела муниципальную систему финансового выравнивания, которая обеспечивает частичное выравнивание ресурсов местных самоуправлений. От муниципалитетов с более высокими налоговыми поступлениями и из государственного бюджета муниципалитетам с низкими налоговыми поступлениями выплачиваются дотации. Независимый бюджет — одна из основных характеристик муниципалитета. Латвийские муниципалитеты характеризуются относительно низкой автономией доходов и более высокой автономией расходов.

34 https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%ABbas-Latvij%C4%81

35 https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%ABbas-Latvij%C4%81

Правовая основа государственного управления

Государственное управление регулируется Конституцией Латвийской Республики, законами и другими внешними и внутренними нормативными актами. Конституция определяет несколько основных принципов деятельности государственного управления и институциональной системы. Из принципа верховенства права, закрепленного в статье 1 Конституции, следует, что государственная администрация имеет право действовать только в пределах своей компетенции и что действия учреждения должны по существу соответствовать правовым нормам. Деятельность государственного управления также регулируется такими общими правовыми принципами, как принцип верховенства закона, принцип непредвзятости, принцип законных ожиданий, принцип хорошего управления и т. д. В свою очередь, основные принципы институциональной системы публичного управления определены статьей 57 Конституции («Количество министерств и объем их деятельности, а также взаимоотношения публичных учреждений определяются законом») и статьей 58 («Учреждения публичного управления подчиняются Кабинету министров»).

Наиболее важными законами, регулирующими институциональную систему государственного управления, являются Закон о структуре государственного управления, Закон о структуре Кабинета министров и Закон «О местных органах власти». Структура и компетенция конкретных учреждений публичного управления регулируются другими законами, постановлениями Кабинета министров и обязательными постановлениями органов местного самоуправления. Деятельность государственного управления также может регулироваться внутренними нормативными актами (положениями, регламентами, инструкциями и т. д.). В отличие от внешних нормативных актов внутренние нормативные акты не являются обязательными для физических лиц, частных юридических лиц и других объединений людей.

Рисунок 12. Предлагаемая административная карта Латвии на 2021 год

Figure 12. Proposed administrative map of Latvia in 2021



Функции исполнительной власти учреждения государственного управления осуществляют в соответствии с полномочиями, установленными законом, издавая нормативные акты (постановления Кабинета министров, обязательные постановления самоуправлений, внутренние нормативные акты), принимая индивидуальные правовые акты (административные акты, внутренние решения, решения об административных взысканиях и т. д.) и выполняя задачи государственного управления, определенные правовыми нормами.

Основные принципы институциональной системы государственного управления определены Законом о структуре государственного управления. Согласно Закону, основу институциональной структуры государственного управления составляют юридические лица публичного права (публичные лица).

Административно-территориальная реформа

В марте 2019 года Сейм Латвийской Республики принял решение продолжить территориальную реформу, начатую еще в 1998 году. Правительство решило к 2021 году создать экономически жизнеспособные административные территории с местными самоуправлениями [Puce, 2019]. В сентябре 2019 года после долгих дискуссий правительство поддержало предложение Министерства охраны окружающей среды и регионального развития о сокращении количества регионов в Латвии со 119 до 36 (**рисунок 12**) и дало зеленый свет на продолжение административной территориальной реформы.

Надо заметить, что это был первоначальный план, но из-за сильного сопротивления в 2020 году Сейм принял в окончательном чтении решение о том, что с 1 июля 2021 года в Латвии будет 42 муниципалитета (**рисунок 13**)[36].

36 https://www.leta.lv/eng/home/important/950C9A57-C9B7-4BC7-B1D3-9DBE9211CF88/

Рисунок 13. Латвийское административно-территориальное деление, утвержденное Сеймом*

Figure 13. Latvian administrative-territorial division approved by the Seimas



* http://varam.gov.lv/lat/administrativi_teritoriala_reforma/?doc=27499

Основная цель административно-территориальной реформы в Латвии, как указано в официальном документе «Оценка административно-территориального отчета», состоит в том, чтобы децентрализовать государственное управление, создать возможности для построения оптимальной системы муниципалитетов, которая обеспечивала бы финансовую, экономическую и социальную основу муниципалитетов, давала бы им возможность действовать самостоятельно, развивать необходимую инфраструктуру и создавать условия жизни в интересах граждан [Sprudzs, 2013].

Основанием для проведения реформы послужило то, что население самых крупных районов превышает население самых маленьких более чем в 20 раз, и демографические тенденции показывают, что различия будут только увеличиваться [Vilerts, Zutis, Benkovskis, 2019], а использование средств государственного бюджета нерационально [Puce, 2019]. Министерство охраны окружающей среды и регионального развития заявляет, что функции всех муниципалитетов одинаковы, но многие небольшие муниципалитеты не в состоянии выполнять их в полном объеме, следовательно, неравенство между муниципалитетами продолжает увеличиваться, например административные расходы в муниципалитетах варьируются от 50 до 200 евро на душу населения — и только в 28 муниципалитетах эти расходы составляют менее 7 % муниципального бюджета. Инициаторы реформы учитывают и слишком большую административно-бюрократическую нагрузку на всю систему государственного управления [Puce, 2019].

В результате к концу 2021 года количество регионов в Латвии должно сократиться со 119 до 42, а границы территорий будут изменены. За счет объединения небольших регионов с крупными будет доступен более широкий набор услуг в муниципалитетах. Административно-территориальная реформа также обещает, что увеличение количества электронных услуг будет стимулироваться, например, жителями, которые живут дальше от административного центра, смогут подавать заявки на услугу, используя доступ к порталу через местную библиотеку поблизости. Обещано, что муниципалитеты будут лучше финансироваться. Однако есть и недостатки, и проблемы, с которыми придется столкнуться. Существует вероятность того, что взаимодействие между жителями и муниципальной администрацией окажется слабым, а проблемы с привлечением инвесторов, рабочей силы и реэмиграцией не решатся.

Цифровая трансформация государственного и муниципального управления. Электронное правительство

Текущая стратегия латвийской цифровой повестки датируется 2013 годом, когда правительство утвердило Руководящие принципы развития информационного общества на 2014—2020 годы[37]. Руководящие принципы охватывают образование и навыки в области ИКТ, доступ в Интернет, современное и эффективное государственное управление, электронные услуги и цифровой контент для общества, трансграничное сотрудничество для создания единого цифрового рынка, исследования и инновации в области ИКТ, а также доверие и безопасность. Для реализации стратегии существует множество различных планов и проектов[38].

В Индексе цифровой экономики и общества (DESI) 2020 года Латвия занимает 18-е место из 28 стран — членов ЕС (**рисунок 14**).

37 http://polsis.mk.gov.lv/documents/4518

38 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia

Рисунок 14. Индекс цифровой экономики и общества (DESI) 2020 года*

Figure 14. Digital Economy and Society Index (DESI) 2020



* https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia

Рисунок 15. Цифровые государственные услуги в Латвии*

Figure 15. Digital public services in Latvia

	ЛАТВИЯ			ЕС
	DESI 2018	DESI 2019	DESI 2020	DESI 2020
5a1 Пользователи Электронного правительства % пользователей, нуждающихся заполнить формы	**77** (2017)	**81** (2018)	**83** (2019)	**67** (2019)
5a2 Предварительно заполненные формы Баллы (от 0 до 100)	**71** (2017)	**83** (2018)	**86** (2019)	**59** (2019)
5a3 Объем завершенных цифровых госуслуг Баллы (от 0 до 100)	**91** (2017)	**94** (2018)	**96** (2019)	**90** (2019)
5a4 Цифровые государственные услуги для бизнеса Баллы (от 0 до 100), включая внутренние и трансграничные	**93** (2017)	**90** (2018)	**90** (2019)	**88** (2019)
Открытые данные % от максимального балла	**нет данных**	**нет данных**	**75** (2019)	**66** (2019)

* https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia

Страна хорошо работает в области цифровых государственных услуг и связи. Качество услуг электронного правительства постоянно продолжает улучшаться, и количество пользователей растет. Латвия имеет очень хорошее широкополосное покрытие с быстрыми сетями с очень высокой пропускной способностью и уже выделила радиочастотный спектр для 5G. Хотя использование фиксированной широкополосной связи обычно невелико, 38 % домохозяйств подписываются на широкополосную связь со скоростью не менее 100 Мбит/с, что является хорошим показателем по сравнению со средним для ЕС, равным 26 %[39]. По всем параметрам Латвия занимает лучшие места в области электронного правительства. Прогресс обусловлен растущим числом латвийцев, активно пользующихся услугами электронного правительства, а также увеличением доступности предварительно заполненных форм и открытых данных[40].

Тем не менее латвийский бизнес-сектор по-прежнему имеет показатели ниже среднего по ЕС по интеграции цифровых технологий, а также по измерению человеческого капитала. Почти половина населения по-прежнему не имеет базовых цифровых навыков, а предложение специалистов в области ИКТ не успевает за растущим спросом на рынке труда. Латвийские предприятия не используют все возможности, предлагаемые электронной коммерцией.

Цифровые государственные услуги в Латвии. Латвия занимает пятое место в сфере цифровых государственных услуг. Число пользователей электронного правительства продолжает расти, и постоянно улучшается качество предоставления государственных онлайн-услуг. Латвия набрала 86 баллов по предварительно заполненным формам (измерение повторного использования информации в разных администрациях для облегчения жизни людей), 96 баллов — по заполнению онлайн-сервисов (измерение сложности услуг) и 90 баллов — по услугам для бизнеса (максимальный показатель для каждого пункта — 100). Зрелость открытых данных также высока — 75 % (в среднем по ЕС — 66 %) (**рисунок 15**)[41].

Согласно исследованию по мониторингу предоставления интегрированных государственных услуг и потребностей конечных пользователей за 2019 год, средний уровень удовлетворенности всеми услугами составляет 7,8 из 10. Что касается услуг для предприятий, то создание компаний в Интернете поддерживается национальным законодательством. Лицо, желающее зарегистрировать компанию онлайн, может подать все необходимые документы в Регистр предприятий. Люди также могут регистрировать ключевые события в жизни онлайн. В настоящее время в цифровом виде доступно более 800 государственных услуг. Официальный электронный адрес (цифровой почтовый ящик) позволяет правительству (включая муниципалитеты), гражданам и предприятиям общаться только в цифровом формате.

В 2020 году правительство приняло План развития государственной службы на 2020–2023 годы. Этот план устанавливает стратегию политики на долгие годы и укрепляет цифровые общественные услуги, улучшая проактивное предоставление услуг, ориентированность на пользователя, построенную на ключевых жизненных событиях, скоординированный и интегрированный подход к дизайну услуг, трансграничные услуги, цифровые принципы. В целом план продолжает способствовать использованию ИКТ в качестве инструмента построения экономики, основанной на знаниях, и повышения общего качества жизни. Для расширения доступа

39 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia

40 http://www.baltic-course.com/eng/Technology/?doc=149799

41 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia

к цифровым государственным услугам в 2018 году правительство запустило Mana Latvija.lv, а также широкомасштабную коммуникационную и обучающую программу, которая направлена на улучшение цифровых навыков людей и облегчение использования цифровых государственных услуг. Программа включает обширные информационные и обучающие мероприятия по Индексу цифровой экономики и общества — 2020 Latvia на 13 национальных и региональных информационных мероприятиях, а также обучение не менее 6 000 государственных и местных государственных служащих.

Европейские структурные и инвестиционные фонды (ESIF) играют ключевую роль в разработке платформ государственного управления и цифровых услуг, а также в обеспечении возможности повторного использования данных государственного управления частным сектором. Программа Connecting Europe Facility (CEF) также может помочь в финансировании трансграничных электронных идентификаторов (eID), трансграничного отраслевого обмена данными и электронных счетов. Центры обслуживания клиентов для помощи перехода к онлайн-услугам действуют с 2015 года. В целом можно утверждать, что Латвия работает очень хорошо и добилась прогресса в области цифрового государственного управления[42].

Сеть 5G и дальнейшая стратегия. Национальная дорожная карта 5G была утверждена Кабинетом министров в феврале 2020 года. Латвия является одним из лидеров подготовки к развертыванию 5G, занимая пятое место по показателю готовности с 33 % выделенного спектра 5G. Коммерческие услуги 5G доступны в городах Елгава и Даугавпилс. Латвия выделила 47 % спектра 2090 МГц, согласованного на уровне ЕС, для беспроводной широкополосной связи, часть из которых также доступна для 5G. Из этого спектра полный диапазон 3,4—3,8 ГГц был выделен на технических условиях, подходящих для 5G, уже в 2018 году. Первое использование диапазона, вероятно, повлечет за собой постепенное развертывание 4G+ и 4G++ с окончательным переходом к сети 5G. Латвия, Литва, Эстония и Польша согласовали дорожную карту, определяющую принципы развития инфраструктуры в рамках проекта Via Baltica. В сентябре 2018 года страны подписали меморандум о взаимопонимании для постепенного развертывания сети на участке Via Baltica (E67), который соединяет Таллин (Эстония), Ригу (Латвия), Каунас (Литва) и литовско-польскую границу. Латвия достаточно оснащена, имеет хорошее покрытие инфраструктуры фиксированной сети с очень высокой пропускной способностью, почти полностью покрывает домохозяйства 4G и готова к развертыванию 5G. Однако в среднесрочной и долгосрочной перспективе переговоры с Россией замедляют использование диапазона 700 МГц, который имеет решающее значение для 5G и важен для покрытия, это может помешать развертыванию 5G в будущем. Более того, развертывание «последней мили» в ряде белых зон остается проблемой. Дальнейшее развертывание сети на уже развитом рынке требует национальных усилий по созданию необходимых экономических стимулов для инвестиций в уже выявленные пробелы[43].

Доверие граждан политическим институтам и их вовлеченность в процессы принятия государственных решений

По данным Евробарометра за 2018 год, уровень доверия граждан Латвии к органам государственной власти и политическим партиям ниже, чем в среднем по Европе. По уровню доверия к политическим партиям Латвия занимает предпоследнее место среди европейских стран, а по уровню доверия к государственному управлению — четвертое место с конца. В Эстонии ему доверяют 62 % населения, а в Латвии — только 31 %. 49 % населения доверяют правительству в соседней стране, а в Латвии — 28 %, парламенту — 41 и 19 % соответственно. Сравнимый рейтинг доверия в обеих странах имеют только органы местного самоуправления, которым доверяют 51 % населения в Латвии и 53 % — в Эстонии (данные за 2019 год).

Отсутствие гражданской активности в Латвии связано с неверием населения в свою способность влиять на государственные и местные органы власти. Только 5,2 % представителей общественности, участвовавших в опросе Госканцелярии в 2018 году, ответили, что их мнение в целом учитывается органами власти. 41,3 % считают, что «в целом не учитывается», а 53,5 % — «учитывается частично». На вопрос, четко ли объясняют государственные и местные органы власти причины, по которым предложение гражданина было принято во внимание или нет, 17,4 % респондентов ответили «почти никогда», а 40 % ответили, что редко. Только 5,2 % указали, что всегда получали такое объяснение. По мнению экспертов, гражданское участие количественно и качественно низкое и в основном ограничивается предоставлением информации. Надо отметить, что слабое гражданское участие не всегда связано с чрезмерной бюрократией или отсутствием интереса со стороны администрации. Часто при общественном обсуждении муниципальных проектов жители пассивны и проявляют полное отсутствие интереса.

В настоящее время в Латвии зарегистрировано более 22 тыс. неправительственных организаций. Однако, судя по количеству поданных годовых финансовых отчетов, реально действуют только около половины из них. Только 5 % населения Латвии работает в таких НПО, которые действительно уча-

42 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia

43 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/

ствуют и могут влиять на принятие решений в государственных и местных органах власти[44].

Открытое и общедоступное государственное управление является одной из целей Закона о структуре государственного управления, для чего предусмотрено привлечение общественности. Возможность участия всех заинтересованных сторон также является одним из принципов, определенных в Законе о системе планирования развития. Утвержденная Кабинетом министров процедура участия общественности действует уже почти 10 лет, она различна для государственных учреждений и учреждений местного самоуправления. Этому вопросу уделяется пристальное внимания, что заставляет верить в улучшение ситуации[45].

Выводы

После восстановления независимости Латвия прошла большой путь экономического развития и государственного становления. Латвия прожила и стремительный экономический рост, когда экономика развивалась быстрыми темпами, а страну называли «балтийским тигром», и резкий экономический спад, потеряв за два года 20 % своей экономики в результате глобального экономического кризиса. Будучи официально признанной страной Евросоюза, которая сильнее всех пострадала от кризиса, Латвия тем не менее сумела восстановиться и возобновить темпы экономического роста.

Помимо вызовов в сфере экономики, Латвия восстановила все институты государственного управления и развивается в соответствии с европейскими демократическими принципами. Достигнув значительных результатов государственной трансформации и пройдя через серьезный процесс реформирования, страна не останавливается в развитии. Реформы государственного управления постоянно обновляются, в настоящий момент находится в завершающем этапе план на 2017–2020 годы. В 2017 году при определении направлений реформирования были поставлены три основные цели: повысить в течение трех лет эффективность государственного управления, найти возможности для соответствия потребностям государственного управления и общества, улучшить качество услуг и продолжить инвестирование в развитие человеческих ресурсов[46].

Анализ и оптимизация процессов, а также устранение дублирующих действий, снижение административного бремени стали важной частью работы государственной администрации. С момента запуска Плана реформирования государственного управления качество и доступность государственных услуг для населения постоянно улучшаются благодаря все более широким возможностям, предоставляемым информационными и коммуникационными технологиями. И хотя не все проблемы еще решены, прогресс очевиден. Процесс улучшения услуг непростой и небыстрый, но Латвия имеет ясное видение — страна должна стать лидером в области цифровых услуг, а граждане должны иметь легкий доступ ко всем услугам государственного управления.

44 https://lvportals.lv/norises/298303-pilsoniska-lidzdaliba-uz-zema-pakapiena-2018

45 https://lvportals.lv/norises/298303-pilsoniska-lidzdaliba-uz-zema-pakapiena-2018

46 https://lvportals.lv/dienaskartiba/308151-reformu-plans-valsts-parvaldes-attistibas-impulss-2019

Литература

Sprudzs E. Informative report “Evaluation of Administrative-Territorial Report”. The Ministry of Environmental Protection and Regional Development. Riga. 2013.

Puce J. Conceptual Report “On the Administrative Territorial Division”. Riga. The Cabinet. 2019.

Vilerts K., Zutis K., Benkovskis K. Kas nosaka Latvijas pašvaldību budžeta izdevumu atšķirības? Discussion material. Riga. Latvijas Banka. 2019.

References

Sprudzs E. Informative report “Evaluation of Administrative-Territorial Report”. The Ministry of Environmental Protection and Regional Development. Riga. 2013. In English

Puce J. Conceptual Report “On the Administrative Territorial Division”. Riga. The Cabinet. 2019. In English

Vilerts K., Zutis K., Benkovskis K. Factors Determining Municipal Spending Differences in Latvia. Discussion material. Riga. Latvijas Banka. 2019. In Latvian