ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Литовская Республика

АЛЬВИДАС АНТАНАС МУЛИУОЛИС[a]
ЛАРИСА ЛЬВОВНА КАРАМА[b]
ВИКТОР МОИСЕЕВИЧ РОМАНОВСКИЙ[b]
a Общественный совет при главе городского округа «Город Калининград»
b Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации – Западный филиал

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-2-100-118

Аннотация: В статье проанализированы преобразования, произошедшие в Литовской Республике за время после обретения суверенитета. Отмечается, что за тридцать лет независимости Литва сумела построить современное государство с развитой демократической политической системой и рыночной экономикой. Процесс государственного строительства продолжается, административные реформы ориентированы на современные западные образцы, соответствуют стандартам Европейского союза и направлены на формирование развитого открытого общества, удовлетворение нужд и обеспечение прав всех его членов.

Ключевые слова: Литовская Республика, президент, правительство, Сейм, Конституция Литовской Республики, административная реформа, система государственной и муниципальной службы, электронное правительство

Дата поступления статьи в редакцию: 9 ноября 2020 года.

Evolution of public administration in the post-Soviet countries. The Republic of Lithuania

RESEARCH ARTICLE

ALVYDAS ANTANAS MULIUOLIS[a]
LARISA LVOVNA KARAMA[b]
VICTOR MOISEEVICH ROMANOVSKY[b]
a Public Council under the Head of the City County “City of Kaliningrad”
b Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration – Western Branch

Abstract: The article analyzes the changes that took place in the Republic of Lithuania after gaining sovereignty. During thirty years of independence, Lithuania has built a modern state with a developed democratic political system and market economy. The process of state-building continues; all administrative reforms are focused on modern Western models that meet the standards of the European Union and are aimed at forming a developed society as well as ensuring the rights and freedoms of all its members.

Keywords: the Republic of Lithuania, president, government, Seimas, Constitution of the Republic of Lithuania, administrative reform, the system of state and municipal service, e-government

Received: November 9, 2020.

ЛИТОВСКАЯ РЕСПУБЛИКА



ГЕРБ ЛИТВЫ



ФЛАГ ЛИТВЫ



65 300 км²
121-е место в мире

2 794 090 человек
97-е место в мире (2020)

Страна расположена на юго-восточном берегу Балтийского моря, граничит с Латвией, Белоруссией, Польшей и Калининградской областью, а через Балтийское море — со Швецией и Данией.

Этнические литовцы составляют около пяти шестых населения страны, а Литва имеет наиболее однородное население в странах Балтии. В 2019 году население Литвы составило 86,4 % литовцев, 5,7 % поляков, 4,5 % русских, 1,5 % белорусов, 1,0 % украинцев, 0,9 % других.

Общая характеристика страны

Литва принадлежит к странам с богатым историческим прошлым.

Литовская литература начала формироваться в Великом княжестве Литовском и в так называемой Малой Литве (исторический этнографический регион Пруссии, где жили прусские литовцы). Древняя литовская литература не была художественным творчеством в современном ее понимании. В основном это была литература государственного назначения (летописи, метрика, юридические документы), церковная письменность (катехизисы, песенники, переводы Священного Писания), а также исторические произведения, грамматики, словари. Для древней литовской литературы свойственно то, что она была написана на разных языках: латыни, русском, польском, немецком, литовском. На русском языке писались летописи, метрика, статут. Латынь пришла с принятием христианства, идеями гуманизма.

В 1547 году Мартинас Мажвидас подготовил и издал в Кенигсберге (в н. в. – Калининград) первую литовскую книгу «Простые слова катехизиса». Наряду с основами катехизиса эта книга содержала впервые составленный литовский букварь, переводы церковных песен с польского и немецкого, выдержки из Библии, поучения. Первая литовская книга приобщала народ к грамоте на родном языке и содержала основы целого ряда жанров будущей литовской письменности.

Восемнадцатый век дал Литве основоположника ее национальной литературы – поэта европейского уровня Кристионаса Донелайтиса (1714–1780), чья поэма «Времена года» (Metai), впервые изданная в Кенигсберге лишь в 1818 году, то есть спустя почти полвека после ее написания, переведена сегодня на многие языки мира (в том числе на русский язык Давидом Бродским).

С конца 50-х годов прошлого столетия литовская литература ступила на путь поиска новых художественных средств. Новаторскими художественными исканиями отмечено творчество Эдуардаса Межелайтиса, а также поэтов «рождения тридцатых годов»: Юстинаса Марцинкявичюса, Альгимантаса Балтакиса, Янины Дегутите, Альфонсаса Малдониса.

Во второй половине XX века активно стал развиваться литовский театр. В этот период известный литовский театральный режиссер Юозас Мильтинис (1907–1994) ставит свои нашумевшие спектакли: «Макбет» Уильяма Шекспира, «Смерть коммивояжера» Артура Миллера, «Там, за дверью» Вольфганга Борхерта, «Пляска смерти» Августа Стриндберга, «Физики» Фридриха Дюрренматта. Лучшие традиции литовского театра в настоящее время продолжают известные режиссеры: Эймунтас Някрошюс, Римас Туминас, Оскарас Коршуновас.

В настоящее время в небольшой республике действуют 13 государственных театров, в том числе Русский драматический театр в Вильнюсе (единственный с репертуаром преимущественно на русском языке), 104 музея, около 2,5 тыс. библиотек. На территории Литвы имеется пять национальных парков. Значительная часть объектов литовского культурно-исторического наследия находится на территории Калининградской области Российской Федерации, в том числе музей К. Донелайтиса.

В списке Всемирного культурного наследия ЮНЕСКО в Литве значатся четыре объекта: исторический центр Вильнюса, Куршская коса, включая ее российскую часть, археологические памятники культурного резервата Кярнаве, геодезическая дуга Струве.

Население Литвы в настоящее время сокращается, теряя около 1,5 % населения в год (**рисунок 1**). Страна достигла самого низкого уровня населения за

Рисунок 1. Динамика численности населения Литовской Республики, 2001–2020

Figure 1. Population dynamics of the Republic of Lithuania, 2001–2020

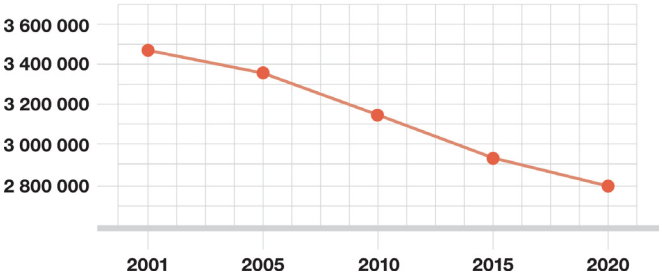
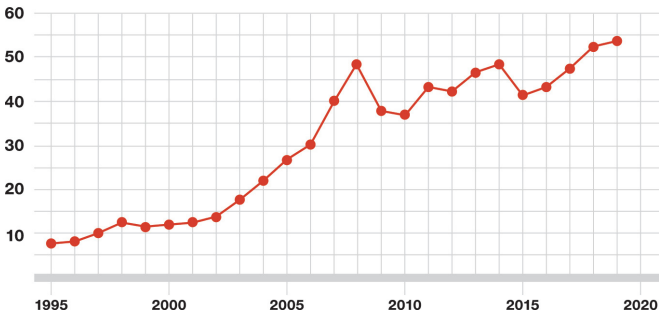


Рисунок 2. Динамика ВВП Литовской Республики, 1995–2019

Figure 2. GDP dynamics of the Republic of Lithuania, 1995–2019



последние десятилетия, так как все больше людей эмигрирует в более богатые страны Западной Европы, особенно в Соединенное Королевство. В 1989 году, когда была провозглашена независимость Литвы, ее население составляло 3,67 млн человек, а сейчас оно сократилось до 2,9 млн. К 2060 году численность населения, по прогнозам, сократится до 2,5 млн человек[1].

Литва располагает скромными природными ресурсами, хотя в стране есть значительные залежи известняка, глины, кварцевого и гипсового песка, доломитов, что делает возможным развивать производство строительных материалов. На ее территории обнаружены значительные источники минеральных вод. Запасы энергоносителей и промышленно важных ископаемых в стране незначительны. Залежи нефти, отрытые в советский период, позволяют в настоящее время эксплуатировать лишь несколько нефтедобывающих установок на западе страны. На шельфе Балтийского моря залегают запасы нефти, объемы которых позволяют осуществить их экономическое использование, но разработка этих ресурсов сможет обеспечивать только около 20 % годовой потребности Литвы в нефтепродуктах лишь на протяжении двадцати лет. У страны имеется значительный ресурсный потенциал для выработки термальной энергии вдоль балтийского побережья. В южной части страны разведаны также залежи железной руды. Активно используются альтернативные источники энергии: на территории государства работают 22 ветряные электростанции (ВЭС), с 2010 года производится биодизель[2].

В 2018 году ВВП Литвы составил 53,3 млрд долларов США (85-е место по номинальному ВВП, 87-е – по ВВП по паритету покупательной способности). По данным МВФ, Литва занимает 46-е место среди стран по номинальному ВВП на душу населения (19 131 доллар США) и 38-е место по ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (34 597 долларов США). В пересчете на одного жителя ВВП Литвы составляет 82 % от среднего по ЕС значения.

Динамика роста ВВП Литвы характеризуется как спадами, так и подъемами (**рисунок 2**). Наибольшие показатели роста были достигнуты в период с 2001 по 2008 год (свыше 7 % в год). Далее были спад в связи с мировым финансовым кризисом (–14,8 % в 2009 году) и весьма динамичное восстановление с 2015 года. В настоящее время динамика роста ВВП сохраняется в пределах 3–3,5 %.

В 2019–2021 годах «Министерство финансов Литвы прогнозирует сокращение темпов прироста валового внутреннего продукта в связи с сокращением дотаций из бюджета ЕС на фоне выхода из союза Великобритании в октябре 2019 года. На эту тенденцию также повлияет снижение темпов прироста хозяйства Китая, который выступает одним из основных внешнеторговых партнеров страны»[3].

В целом на экономическом развитии Литвы сказывается ее членство в Евросоюзе (дополнительные финансовые ресурсы из бюджета союза, переход на евро, общий рынок труда и другие).

По данным Департамента статистики Литвы (**рисунок 3**), в 2018 году экспорт из Литвы в стоимостном выражении составил 28,3 млрд евро, импорт в Литву – 30,9 млрд евро. Экспорт товаров литовского происхождения составил 17,3 млрд евро. Дефицит внешней торговли Литвы составил 2,7 млрд евро. В 2018 году по сравнению с 2017 годом экспорт увеличился на 7 %, импорт – на 8,5 %[4].

Внешнеторговый оборот в 2019 году составил 61,4 млрд евро. Экспорт литовской продукции вырос на 4,8 %, а импорт – на 2,8 %. Дефицит внешней торговли составил 2,2 млрд евро. Больше всего товаров экспортировалось в Россию, Латвию, Польшу, Германию. Основной поток импортных товаров наблюдался из России, Польши, Германии и Латвии.

1 Информационный портал World Population Review. https://worldpopulationreview.com/countries/lithuania-population/

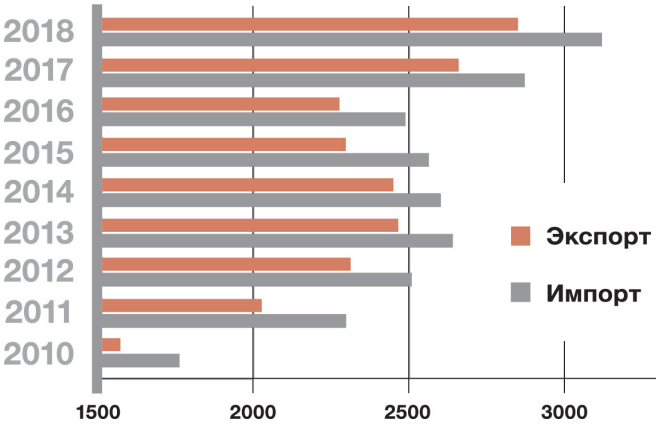
2 Бизнес-портал MMF. https://moneymakerfactory.ru/biznes-idei/ekonomika-litvyi/

3 Там же.

4 Официальный статистический портал Литвы. https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?hash=7ac124e3-aaf5-4888-bc36-60b9405b8865#/

Рисунок 3. Товарооборот Литвы, 2010–2018

Figure 3. Lithuania trade turnover, 2010–2018



Литва является унитарным демократическим государством с парламентской формой правления. Действующая Конституция принята на референдуме 25 октября 1992 года.

Глава государства – президент, который избирается сроком на пять лет путем тайного голосования на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права не более чем на два срока (глава 6 ст. 77, 78 Конституции). Пост президента страны с 12 июля 2019 года занимает Гитанас Науседа (беспартийный).

Высший орган законодательной власти государства – Сейм (однопалатный парламент), состоящий из 141 депутата, которые избираются сроком на четыре года на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования (глава 5 ст. 55 Конституции). Избирательная система носит смешанный характер (70 депутатов избираются по партийным спискам и 71 – по одномандатным округам) (**рисунок 4**). Высший орган исполнительной власти – Правительство. Премьер-министр назначается и отзывается Президентом Литвы с одобрения Сейма. Правительство формирует премьер-министр, а его состав утверждает президент. С 22 ноября 2016 года пост премьер-министра занимает Саулюс Скверналис («Союз крестьян и зеленых»).

Рисунок 4. Партийное представительство Сейма Литовской Республики

Figure 4. Party representation of the Seimas of the Republic of Lithuania



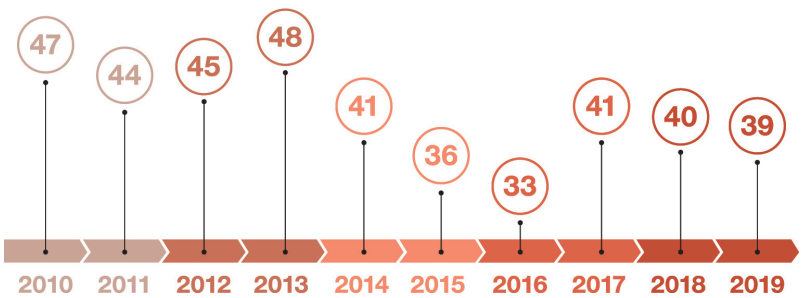
Позиция Литовской Республики в международных рейтингах

Наилучшие оценки в Индексе глобальной конкурентоспособности (**рисунок 5**) Литва получила по таким показателям, как макроэкономическая стабильность, распространенность информационных и коммуникационных технологий, навыки рабочей силы, гибкость рынка труда. По большинству других основных показателей страна находится в середине списка (качество институтов, качество инфраструктуры и т.п.). Из явно слабых мест можно выделить размер рынка, здоровье населения (в основном учитывается ожидаемая продолжительность здоровой жизни) и развитость и стабильность финансовой системы[5].

В рейтинге Всемирного банка Doing

Рисунок 5. Позиции Литвы в Индексе глобальной конкурентоспособности, 2010–2019

Figure 5. Lithuania's position in the Global Competitiveness Index, 2010–2019



5 The Global Competitiveness Report 2019. https://gtmarket.ru/files/research/global-competitiveness-index/Global_Competitiveness_Report_2019.pdf

Рисунок 6. Индекс Литвы в рейтинге Doing Business, 2015–2020

Figure 6. Lithuania's index in the Doing Business Ranking, 2015–2020

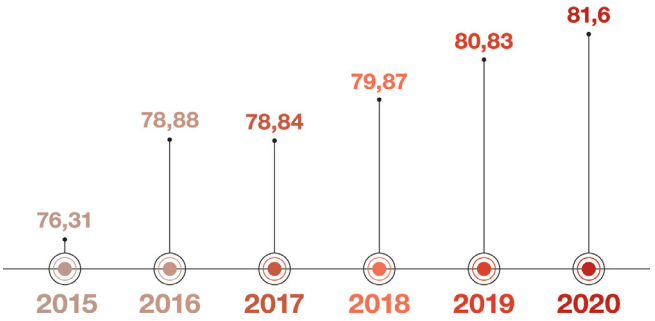


Рисунок 7. Место Литвы в рейтинге Doing Business, 2010–2020

Figure 7. Lithuania's position in the Doing Business Ranking, 2010–2020

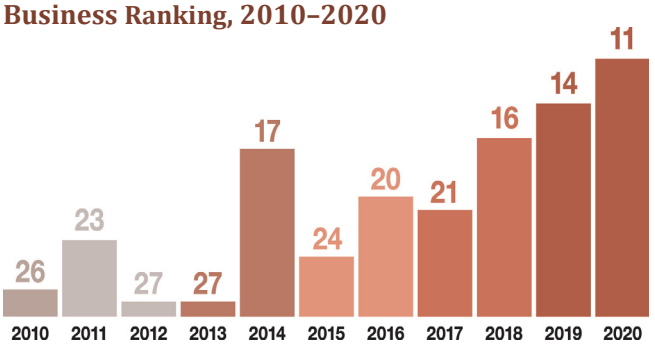


Рисунок 8. Индекс человеческого развития, 2000–2019

Figure 8. Human Development Index, 2000–2019

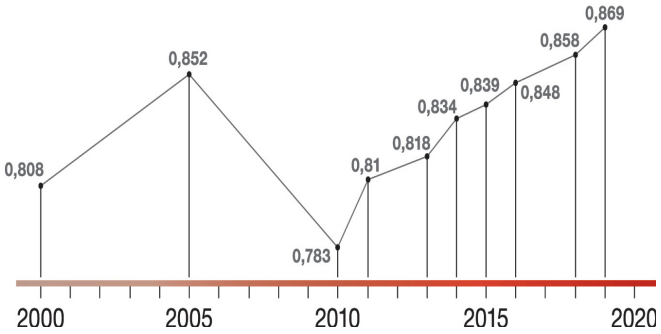
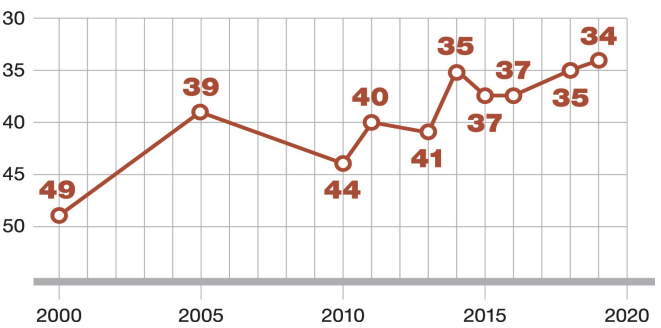


Рисунок 9. Рейтинг Индекса человеческого развития

Figure 9. Human Development Index Ranking



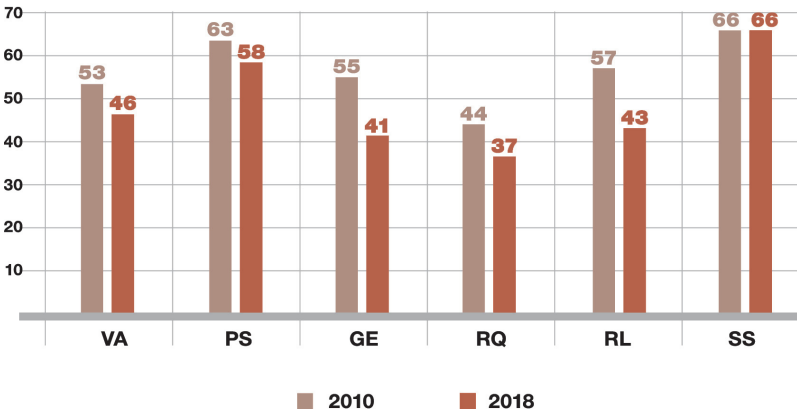
Business – 2020 (**рисунок 6**) Литва занимает 11-е место в мире с индексом 81,6 (**рисунок 7**). По показателям рейтинга наблюдается постепенный рост (более чем на 5 пунктов с 2015 года) и улучшение позиции страны на мировой арене (более чем на 15 позиций с 2010 года). Наивысшие оценки наблюдаются по показателям «регистрация собственности» – 4-е место, «обеспечение исполнения контрактов» – 7-е место, «получение разрешений на строительство» – 10-е место[6].

Литва находится в группе стран с очень высоким уровнем развития человеческого потенциала (34-е место в мире, ИЧР – очень высокий) (**рисунки 8, 9**)[7].

Анализ показателей WorldWide Governance Indicators (WGI) более чем 200 стран и территорий за 2010 и 2018 годы свидетельствует об улучшении позиции Литвы в мире (**рисунок 10**). Только по показателю контроля коррупции Литва осталась на том же месте (**рисунок 11**)[8].

Рисунок 10. Рейтинг WorldWide Governance Indicators (WGI). Сравнение позиций в 2010 и 2018 годах

Figure 10. Worldwide Governance Indicators (WGI) ranking. Comparison of positions in 2010 and 2018



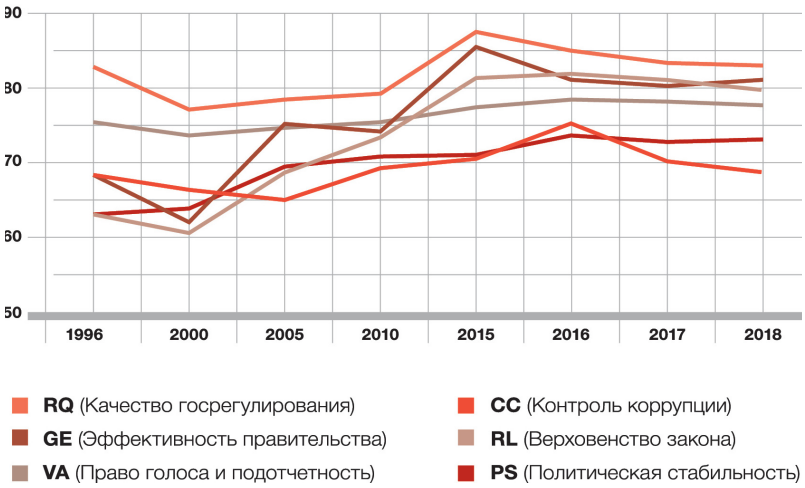
6 Гуманитарный портал. https://gtmarket.ru/ratings/doing-business

7 Human Development Report 2019 – Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century (англ.). http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf

8 Всемирный банк. https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/

Рисунок 11. Динамика показателей WorldWide Governance Indicators (WGI)

Figure 11. WorldWide Governance Indicators (WGI) Dynamics



Система органов публичной власти. Принципы и особенности организации местного самоуправления

Литва стала первой советской республикой, которая заявила о своей независимости. В 1988 году было создано Литовское движение за перестройку («Саюдис»). Его представители на выборах в Верховный Совет Литовской ССР в феврале 1990 года получили большинство мандатов. Новый Верховный Совет Литвы 11 марта 1990 года провозгласил независимость республики. Государственный Совет СССР признал независимость Литовской Республики 6 сентября 1991 года. Из-за колебаний международного сообщества формальное признание нового независимого государства началось через несколько месяцев, и только в августе-сентябре 1991 года, после распада СССР, Литва окончательно обретает независимость.

«В отличие от других постсоветских республик у стран Балтии в XX веке в межвоенный период был двадцатилетний опыт государственности, причем как демократии, так и авторитаризма. Именно он в 1990–1991 годы стал для многих правоконсервативных политиков тем «историческим идеалом», «мифом», который предлагалось положить в основу государственного строительства вновь получивших независимость прибалтийских государств» [Воротников, 2013. С. 25–26].

После восстановления независимости в Литве осуществлялась фундаментальная политико-правовая реформа, целью которой была трансформация всей правовой системы в соответствии с нормами новой демократической Конституции. Согласно этому документу, принятому на референдуме 25 октября 1992 года, государственная власть в Литве осуществляется Сеймом, Президентом, Правительством и Судом (ст. 5), сформирована парламентская, с элементами президентской, республика. В отличие от Латвии и Эстонии, где президента избирает парламент, в Литве народ сам избирает главу государства, наделенного весьма реальными полномочиями. В то же время власть президента уравновешивается Сеймом, Правительством и Конституционным судом. Балансу сил также способствует смешанная избирательная система при выборах в Сейм, когда половина депутатов избирается по мажоритарной, а вторая половина – по пропорциональной системе. В настоящее время ведется дискуссия о целесообразности внесения поправок в основной закон страны. В частности, предлагается отразить социальную направленность государства, а не только его демократический характер, сократить количество депутатов Сейма со 141 до 101 человека, упростить возможность проведения референдумов, уменьшив число необходимых подписей с 300 тыс. до 100 тыс.

В первой половине 1990-х годов проводившаяся в Литве правовая реформа была нацелена не только на реформирование всей системы законодательства согласно нормам новой демократической Конституции, но и на приведение его в соответствие с международными стандартами и европейской правовой традицией[9]. Для конструирования демократического правового государства необходимо было менять избирательное право, а также создавать институциональные гарантии правового государства в виде административной и конституционной судебной системы. Новое государство должно было опираться на прочный фундамент системы местного самоуправления и аполитичной государственной службы [Holubko. Pp. 9–19].

Практически все советское законодательство подверглось ревизии и было заменено новым, ориентированным на западноевропейские образцы, вместе с тем – не так радикально, как в Латвии и Эстонии. К примеру, и гражданское право, и другие отрасли права трансформировались в связи с построением в стране новой социально-экономической системы, однако лишь в 2001 году Литва получила свой Гражданский кодекс, который заменил Гражданский кодекс советского периода, принятый еще в 1964 году.

После выхода из состава СССР Литва так же, как и ее прибалтийские соседи, стала ориентироваться на европейскую интеграцию, которая не допускала в странах – кандидатах на членство в ЕС наличие таких политических институтов, которые совместимы с сильной авторитарной властью. С учетом данного обстоятельства, а также довоенного опыта институту президента в Литве отведена менее значительная

9 Правовая система Литвы. http://bibliotekar.ru/3-1-31-2-pravovye-sistemy/42.htm

роль, чем в других постсоветских государствах. Довоенный опыт функционирования института президента в Литве наложил свой отпечаток на выбор модели президентской власти.

Первым президентом независимой Литвы был избран Альгирдас Бразаускас (1993–1998 годы), бывший руководитель Коммунистической партии Литовской Советской Социалистической Республики. Нечто подобное происходило во многих постсоветских государствах (Казахстан, Узбекистан, Украина, Грузия и др.), но в соседних прибалтийских странах у коммунистов практически не было шансов на такую должность – первыми президентами в них стали выходцы из рядов политической оппозиции, сложившейся еще в перестроечное время.

Литва, так же как и Латвия, обеспечила конституционную возможность для граждан Литвы по происхождению, проживающих в других странах, претендовать на должность президента, что позволило гражданину США Валдасу Адамкусу дважды становиться Президентом Литвы, правда, ему пришлось отказаться от гражданства США.

Одной из особенностей функционирования института президента в Литве является и тот факт, что дважды на эту должность избиралась женщина, а это не характерно для остальных постсоветских государств, за исключением прибалтийских соседей. Речь идет о Д. Грибаускайте, занимавшей пост Президента Литвы с 2009 по 2019 год, что свидетельствует о весьма высоком уровне политической культуры у электората.

Конституция (ст. 74) содержит правовую норму, допускающую отрешение от занимаемой должности Президента Республики, председателя и судей Конституционного, Верховного и Апелляционного судов, депутатов Сейма за грубое нарушение Конституции или присяги большинством в 3/5 голосов от общего числа членов Сейма. Процедура импичмента устанавливается статутом Сейма.

В 2004 году эта норма Конституции была реализована, когда Сейм объявил импичмент Президенту Литвы Р. Паксасу, необходимым большинством голосов отстранив его от должности президента за нарушение присяги. Таким образом, политическая система страны, опирающаяся на принцип разделения властей, оказалась устойчивой по отношению к глубоким внутриполитическим конфликтам.

Одна из ключевых функций в системе органов государственной власти Литвы принадлежит Сейму (однопалатному парламенту), избираемому на четыре года. Сейм считается действующим, если в него избрано не менее 3/5 членов. Депутатом Сейма может быть выбран гражданин Литовской Республики, достигший 25 лет и постоянно проживающий в стране. Право законодательной инициативы в Сейме принадлежит депутатам, президенту и правительству. Право законодательной инициативы имеют также граждане Литовской Республики. Достаточно, чтобы 50 тыс. граждан, обладающих избирательным правом, внесли проект закона, который в Сейме будет рассмотрен в обязательном порядке.

Исполнительный орган государственной власти – Правительство – формирует лидер победившей на выборах в Сейм политической партии или представитель коалиционного соглашения партий. Премьер-министр с одобрения Сейма назначается и освобождается Президентом Республики. Правительство в полном составе приносит в Сейме присягу на верность государству и несет перед Сеймом солидарную ответственность за свою деятельность.

Согласно Конституции (ст. 94), «Правительство Литвы управляет делами государства, обеспечивает неприкосновенность территории, гарантирует государственную безопасность и общественный порядок; осуществляет законы и постановления Сейма, а также указы Президента Республики; координирует деятельность министерств и других государственных органов; готовит проект государственного бюджета и представляет его в Сейм; исполняет государственный бюджет; вносит отчет об исполнении бюджета в Сейм; подготавливает и представляет на рассмотрение Сейма законопроекты; устанавливает дипломатические отношения и поддерживает отношения с иностранными государствами и международными организациями; выполняет другие полномочия, возложенные на Правительство Конституцией и законами Литовской Республики»[10].

В соответствии со ст. 35 закона «О Правительстве» на Правительство возложена и функция организации управления округом, административного надзора за муниципальной деятельностью и осуществления прямого управления на территории муниципального образования[11]. В каждом из 10 округов (уездов) имеется представительство (офис) Правительства, основная задача которого – контроль над соблюдением Конституции и законов Литовской Республики органами местного самоуправления.

Кроме традиционных полномочий Правительство решает обширный круг вопросов, касающихся членства Литовской Республики в Европейском союзе (ст. 47–52 закона «О Правительстве»). Оно должно обеспечивать подготовку, согласование и представление позиции Литовской Республики в части, касающейся предложения о принятии правового акта или иного документа Европейского союза, и в обязательном порядке информировать Сейм и Президента Республики о таком предложении. Кроме того, Правительство дает заключение о соответствии правового акта ЕС принципу субсидиарности. Оно также несет ответственность за имплементацию правовых актов

10 Конституция Литовской Республики. https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm

11 Закон Литовской Республики «О Правительстве» от 19 мая 1994 года № 1-462. https://www.legislationline.org/download/id/3939/file/Lithuania_Law_on_Gvnt_1994_am2009_RU.pdf

ЕС в национальное законодательство и за их реализацию в пределах своей компетенции. К полномочиям Правительства относится и выдвижение кандидатов на посты высших должностных лиц ЕС на основе договоров, являющихся правовым фундаментом этого интеграционного объединения.

Судебную систему Литовской Республики образуют суды общей компетенции и специализированные суды. Судебная система Литвы состоит из Верховного суда, Апелляционного суда, окружных, участковых (апилинковых) и административных судов. Система административных судов была учреждена в 1999 году. Эти суды рассматривают вопросы, касающиеся административного права и споров в сфере публичного администрирования.

Согласно Конституции (глава VIII), «Конституционный суд не включен в единую судебную систему страны. Он принимает решение о соответствии Конституции законов и других актов Сейма, актов Президента Республики и Правительства. Статус Конституционного суда и порядок осуществления его полномочий определены законом «О Конституционном суде» от 3 февраля 1993 года. В его составе – 9 судей, которые назначаются на 9 лет и лишь на один срок полномочий. Состав Конституционного суда каждые три года обновляется на одну треть»[12]. Трех судей назначает Сейм по представлению Президента Республики, трех судей – по представлению председателя Сейма и трех – по представлению председателя Верховного суда. К членам Конституционного суда Сейм имеет право применить процедуру импичмента.

В условиях восстановления государственности в Литве, создания новых государственных структур и подготовки к вступлению в ЕС в процесс борьбы с коррупцией активно включились соответствующие правоохранительные органы. Однако не хватало центра, который координировал бы расследование таких преступлений, поэтому в 1997 году при МВД Литвы была учреждена Служба специальных расследований с целью противодействия коррупции и борьбы со служебными преступлениями. В 2000 году ее вывели из системы исполнительной власти и сделали подотчетной исключительно президенту и парламенту Литвы. Новый статус придал службе больше самостоятельности и позволил вести расследования на всех уровнях власти, включая самые высокие.

В 1999 году был принят закон об административно-территориальной реформе самоуправлений, в результате которой количество самоуправлений возросло до 60, а некоторые из них сменили название и статус.

В настоящее время уезды состоят из территорий 60 самоуправлений (savivaldybe). Самоуправления делятся на староства (seniunija). Их в Литве 546. Самоуправления, или муниципалитеты, Литвы можно разделить на городские (их семь), районные (43) и новообразованные (семь).

Реформирование местных органов власти и совершенствование территориально-административной организации началось в Литве накануне восстановления независимости. Верховный Совет Литовской ССР 12 февраля 1990 года принял закон «О создании местных органов самоуправления», направленный на замену прежней советской модели управления на новую структуру местного самоуправления. По мнению литовских исследователей, закон сохранял существовавшую двухуровневую систему органов местной власти и носил половинчатый характер [Beksta, Petkevicius, 2000].

В этот период в стране развернулась широкая дискуссия о целесообразности пересмотра административно-территориального деления государства и необходимости реформы местного самоуправления. В результате в 1995 году Сейм принял новый закон «О территориальных административных единицах и их границах», предусматривавший создание 10 округов (уездов) и 55 муниципалитетов.

Деятельность органов местного самоуправления регулируется Конституцией Литовской Республики и законом «О местном самоуправлении», законом «О статусе члена совета местного органа власти» и другими правовыми актами. После ратификации Сеймом в 1999 году Европейской хартии местного самоуправления ее основные принципы были имплементированы в литовское законодательство. В 2009 году Литва одной из первых стран – членов Совета Европы подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления «О праве участвовать в делах местного органа власти» и в 2012 году его ратифицировала.

Конституция страны (глава X) устанавливает общие положения, регламентирующие сферу местного самоуправления. Местные органы власти в рамках полномочий, установленных Конституцией и законами, принимают решения самостоятельно. Контроль за соблюдением органами местного самоуправления Конституции и законов, а также за исполнением решений Правительства осуществляется представителями Правительства в округах (ст. 123). Порядок организации и деятельности органов местного самоуправления определяется законом «О местном самоуправлении» от 7 июля 1994 года №1-533.

С учетом членства Литвы в Европейском союзе и Совете Европы в ст. 2 содержится указание о соответствии положений закона не только нормам Конституции, но и принципам Европейской хартии местного самоуправления и правовым актам Европейского союза. В законе содержатся юридические определения понятий «самоуправление», «местное самоуправление» и «органы самоуправления». В ст. 3 закона изложена следующая трактовка самоуправления: самоуправление – это установленная законом государственная административно-территориальная

12 Конституция Литовской Республики. https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm

единица, община которой обладает гарантированным Конституцией правом самоуправления, осуществляемым через избранный ее постоянными жителями совет самоуправления и образованные им, подотчетные ему исполнительный и другие органы и учреждения самоуправления.

Основными принципами, на которые опирается местное самоуправление, являются: представительная демократия; самостоятельность самоуправлений и свобода деятельности в рамках полномочий, определенных Конституцией и законами; верховенство совета самоуправления над подотчетными ему исполнительными органами самоуправления; ответственность перед общиной самоуправления; правомерность деятельности самоуправления; сопряжение интересов самоуправлений и государства; согласование интересов общины и отдельных жителей самоуправления; участие жителей самоуправления в ведении общественных дел самоуправления; прозрачность деятельности органов самоуправления; планомерность деятельности самоуправления в сфере территориального, стратегического и финансового развития; гласность и реагирование на мнение жителей самоуправления: обеспечение и уважение прав и свобод человека; принимаемые органами самоуправления решения не должны ущемлять достоинство человека, его права и свободы.

Согласно закону «О местном самоуправлении», полномочия органов самоуправления подразделяются на самостоятельные и государственные (делегированные государством самоуправлениям). В отдельных случаях реализация государственных полномочий возможна лишь с одобрения совета самоуправления.

К самостоятельным полномочиям (их всего 46) закон относит, к примеру, формирование и утверждение бюджета самоуправления; установление местных сборов; владение, пользование и распоряжение принадлежащей самоуправлению на праве собственности землей и другим имуществом; создание и содержание бюджетных учреждений самоуправлений, создание публичных учреждений самоуправления, предприятий самоуправления и других юридических лиц самоуправления и др. (ст. 6).

К делегированным, или государственным, полномочиям (их всего 39) закон относит: регистрацию актов гражданского состояния; ведение отведенных законодательством реестров с последующей передачей данных государственным регистрам; обеспечение общественной безопасности; обеспечение противопожарной охраны; организацию дошкольного, общего и профессионального образования; владение, пользование и распоряжение отнесенной к самоуправлению государственной землей и другим государственным имуществом на праве доверия; участие в организации опросов населения и других предусмотренных законодательством гражданских инициатив (инициатив со стороны населения); предоставление государством первичной юридической помощи и др. (ст. 7).

Полномочия самоуправления реализует муниципальный совет, который состоит из демократически избранных представителей муниципального сообщества. Мэра и его заместителей избирают члены муниципального совета из своего состава на срок полномочий муниципального совета. Эти должностные лица обязаны быть гражданами Литовской Республики, хотя в состав совета могут быть избраны граждане других стран – членов ЕС, проживающие на территории Литвы. Мэр ведет заседания муниципального совета. Совет назначает и освобождает от должности директора муниципальной администрации, который назначается при выборах мэра на срок полномочий муниципального совета на основе политического (личного) доверия. Муниципальная администрация является органом исполнительной власти самоуправления (ст. 29).

Муниципальный бюджет формируется за счет соответствующих налогов, в первую очередь налога на доходы физических лиц, доходов от муниципальной собственности, местных сборов, доходов муниципальных учреждений за оказанные услуги, штрафов, дотаций государства, безвозвратной финансовой поддержки со стороны государства, кредитов.

Финансовые ресурсы, необходимые для исполнения государственных полномочий, делегированных муниципалитетам, выделяются из государственного бюджета или иных государственных источников и передаются муниципалитетам в виде специального целевого гранта.

Совет самоуправления образовывает административно-территориальные единицы низшего уровня – староства или районы – и определяет их границы. Мэр назначает и увольняет старосту (исполнительного директора администрации района). К функциям администрации района относятся: организация сбора местных платежей, содержание кладбищ, обнародование решений совета самоуправления, регистрация рождений и смертей, выдача разрешений на проведение похорон и выполнение нотариальных функций, контроль за состоянием окружающей среды, уборка улиц [Beksta, Petkevicius, 2000].

Отдельной статьей закона оговариваются взаимоотношения между самоуправлениями и органами государственной власти Литвы. Согласно ст. 52 закона, муниципалитеты не подчиняются органам государственной власти и действуют автономно в пределах, установленных Конституцией и законодательством. Они предоставляют Сейму, его комитетам и комиссиям необходимую информацию для парламентской деятельности. Вместе с тем координация взаимодействия органов центральной и местной власти возложена на министерство внутренних дел, которое обеспечивает в стране реализацию региональной политики.

На практике часто интересы центральной власти и органов местного самоуправления расходятся, особенно в части, касающейся распределения полномочий и доходов бюджета. Значительное влияние на эти

взаимоотношения оказывает конкретная политическая обстановка, обусловленная представительством тех или иных политических партий в парламенте страны и на местном уровне.

К особенностям литовской системы местного самоуправления можно отнести сильную вовлеченность Сейма в дела муниципалитетов. К примеру, он не только создает правовую основу их деятельности, но и участвует через свой профильный комитет в обсуждении предложений о структуре бюджетов местных органов власти, именно Сейм в случае необходимости вводит временное прямое управление на территории местного органа власти. На Омбудсмена Сейма возложены функции рассмотрения жалоб граждан, касающихся злоупотребления служебным положением со стороны муниципальных служащих [Beksta, Petkevicius, 2000].

После упразднения в 2010 году округов как регионального уровня управления их полномочия отошли к министерствам и ведомствам. В результате часто наблюдается картина, когда на территории одного самоуправления действуют лечебные заведения, учреждения образования, транспортные предприятия, подчиняющиеся как министерствам, так и местным органам власти, что в условиях нечеткого разграничения полномочий приводит к конфликтным ситуациям. Традиционной проблемой литовских муниципалитетов остается их хроническое недофинансирование из-за низкой доли местных налогов в их бюджетах.

Все самоуправления образуют Ассоциацию муниципалитетов Литвы. Ее задачи – координация муниципальных образований в деле решения общих проблем, организация представительства интересов муниципалитетов на национальном и международном уровнях, прежде всего в ЕС.

По мнению директора Ассоциации самоуправлений Литвы Р. Жакайтене, за годы независимости Литвы не удалось на национальном уровне разработать сбалансированную региональную политику, которая открывала бы перспективы развития для периферийных, удаленных районов страны[13].

Одна из ключевых проблем, волнующих муниципальные власти в настоящее время, – это растущая эмиграция населения, что приводит не только к демографическим изменениям, но и к значительному уменьшению работоспособного населения и одновременному росту численности лиц старшего возраста во многих самоуправлениях.

В целом система местной и региональной власти в Литве за годы независимости претерпела существенную трансформацию и, в отличие от соседней Польши, продолжает, по всей видимости, находиться в поиске оптимальной модели местного самоуправлений.

13 Регионы требуют самостоятельности. *Литовский курьер.* 08.10.2017.http://www.kurier.lt/regiony-trebuyut-samostoyatelnosti/

Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение

Цель административной реформы, начавшейся в Литве с первых лет восстановления ее независимости, – повышение эффективности государственного управления с учетом динамично изменяющейся социально-экономической ситуации как внутри страны, так и за ее пределами. Членство в ЕС обусловило в первую очередь масштабы, характер и темпы реформирования публичной системы управления. Одним из ключевых факторов успешного экономического развития является качество государственного управления, его адаптивность и эластичность, позволяющие учитывать новые социальные и политические запросы, которые формируются у граждан государства в условиях перехода к постиндустриальному обществу.

По мнению международных экспертов, Литва наиболее последовательно из стран Центральной и Восточной Европы осуществляла административную реформу, включая преобразования в сфере государственной службы. Следует отметить, что еще на начальном этапе восстановления государственности в политических и академических кругах страны возникла широкая дискуссия о выборе оптимальной модели государственного управления в условиях трансформации общественного строя. Известные литовские исследователи А. Бекста и А. Петкевичус отмечают, что разработкой стратегии реформ занималось сразу несколько экспертных сообществ, включая наиболее влиятельную группу профессора П. Вайтекунаса, которой в 1993 году правительство официально поручило продолжать начатую работу [Beksta, Petkevicius, 2000]. К первоочередным задачам, которые предлагали решать реформаторы, относились: четкое разграничение полномочий между центральной исполнительной властью и местными органами власти; создание системы местного самоуправления; построение иерархической системы территориально-административных единиц; создание условий для эффективного государственного и регионального управления. Наработки группы П. Вайтекунаса стали в дальнейшем основой для формирования базового законодательства в сфере государственного управления в Литве. На этом этапе проведения реформ ключевая роль в их подготовке и реализации принадлежала Сейму.

В 1994 году для кардинальной перестройки государственного управления по линии исполнительной власти было создано Министерство по административной реформе и местным органам власти, просуществовавшее до 2001 года. В 1990-е годы осуществлена масштабная административно-территориальная реформа и создана современная система местного самоуправления, сформирована достаточно гибкая и оптимальная структура органов центральной власти. Цели административной реформы были ориентированы на повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, а также качества

и доступности государственных услуг, снижение административных барьеров для бизнеса, обусловленных государственным регулированием экономики. Кроме того, ставились задачи перехода на систему принципов и механизмов управления по результатам, усиления открытости и прозрачности в деятельности государственных органов, формирования ресурсного и кадрового потенциала для проведения процесса реформирования государственной службы.

За годы социально-экономической и политической трансформации произошли также изменения в административно-территориальном делении Литвы. В последние годы существования Литовской ССР территория делилась на 44 сельских района и 11 городов республиканского подчинения. Сельские районы делились на апилинки и включали 22 поселка городского типа и 81 город районного подчинения.

В первой половине 1990-х годов прошлого столетия эта система была реформирована. Закон о новом административно-территориальном делении (отличном от существовавшего в советской Литве) был принят в 1994 году. Появилась укрупненная территориально-административная единица – уезд (округ). Таких округов стало 10, каждый из них возглавлял начальник уезда, назначавшийся Правительством Литовской Республики и располагавший большим управленческим аппаратом. Уездная система просуществовала с 1 января 1995 года по 1 июля 2010 года. Именно на уровне уездов сформировалось, например, сотрудничество Калининградской области с регионами Литвы. Оно строилось на основе пяти соглашений между Калининградской областью и Клайпедским, Мариямпольским, Таурагским, Каунасским и Паневежисским уездами. После вступления Литвы в ЕС уездный уровень был ликвидирован. В настоящее время уезды используются лишь для статистических целей.

В настоящее время разработка государственной политики в сфере государственного управления, организация, межведомственная координация и контроль за ее реализацией возложены на Министерство внутренних дел. К задачам ведомства относятся: подготовка законопроектов и иных правовых актов, касающихся системы публичного управления; предоставление административных услуг; администрирование системы предоставления государственных услуг; совершенствование внутреннего управления государственными учреждениями и организациями; формирование политики управления качеством в сфере государственного управления, а также анализ и оценка опыта государств – членов ЕС и других стран с целью его возможного использования на национальном уровне; разработка политики по снижению административной нагрузки на граждан.

Основным правовым актом, регулирующим сферу государственного управления, является Закон о государственном управлении, принятый в 1999 году. Этот правовой акт устанавливает субъектов государственного управления, определяет принципы их деятельности, устанавливает основы административного регулирования, управления системой государственных услуг.

В целях обеспечения последовательного и целенаправленного процесса модернизации системы государственного управления, кроме упомянутого закона, МВД республики исходит из Руководства по совершенствованию структуры системы исполнительной власти, утвержденного Правительством Литвы в 2016 году, и Программы совершенствования государственного управления на 2012–2020 годы. Основная цель программы – обеспечить высокое качество государственного управления, чтобы все его органы функционировали отрыто, ответственно, эффективно расходовали средства налогоплательщиков, принимали необходимые для этого решения и предоставляли услуги, в которых больше всего нуждаются жители страны.

Литва, обретя независимость и выбрав курс на членство в ЕС, обязана была имплементировать значительную часть законодательства союза в свою правовую систему и создать институциональные механизмы его реализации. На практике это означало проведение масштабной реформы государственного управления в целях его соответствия ряду ценностных ориентиров и общих стандартов функционирования государственной администрации в странах – членах Евросоюза, образующих так называемое Европейское административное пространство (ЕАП). Реформированная система государственного управления должна эффективно обеспечивать применение и исполнение законодательства ЕС (acquis communautaire) в самых различных сегментах экономической, социальной и политической жизни. ЕАП опирается на принципы верховенства закона, предсказуемость, подотчетность, прозрачность, а также на техническую и управленческую компетентность, организационные способности и участие граждан. Такое административное пространство усиливает конвергенцию между системами публичного управления стран – членов Европейского союза.

В 1992 году Организация экономического сотрудничества и развития совместно с Европейским союзом создали Программу поддержки государственного управления и менеджмента в странах Центральной и Восточной Европы (СИГМА/SIGMA). Основная цель программы – содействие процессу реформирования органов государственного управления стран с переходной экономикой. В настоящее время СИГМА остается ключевым инструментом мониторинга административных преобразований в странах Центральной и Восточной Европы на их соответствие стандартам Европейского административного пространства.

Как отмечается в докладе СИГМА № 44, Литва наряду с Латвией и Венгрией наиболее последовательно осуществили административную реформу, включая реформу государственной службы. По большинству

критериев, используемых экспертами программы, реформы государственного управления, реализованные в Литве, оцениваются высоко[14].

К основным задачам, которые решались на различных этапах административных преобразований в Литве, уместно отнести следующие:

- снижение избыточного государственного регулирования;
- повышение качества государственных услуг;
- наращивание эффективности деятельности органов публичной власти;
- повышение информационной транспарентности в работе государственных органов и организаций.

В настоящее время основной вектор административной реформы направлен на модернизацию государственных и местных органов власти в контексте концепции New Public Management, предполагающей органичную имплементацию рыночных принципов в систему государственного управления.

Система государственной и муниципальной службы

Современная государственная служба является одним из основных компонентов государственного управления. Литва наряду с другими балтийскими государствами стала активно реформировать государственную службу в самом начале 1990-х годов, еще до поддержки этого процесса со стороны Европейского союза. Нынешняя система литовской государственной службы берет начало в 1995 году, когда был принят закон о государственной службе, а год спустя в Министерстве управления реформой и муниципальными делами был создан отдел гражданской службы. Однако первая попытка реформировать сложившуюся систему оказалась не совсем удачной: закон имел ряд недостатков, к тому же он не соответствовал стандартам Европейского союза. Литва в то время уже находилась в статусе ассоциированного члена этого интеграционного объединения.

Одно из ключевых требований сводилось к формированию профессиональной и деполитизированной системы государственной службы в странах – кандидатах на членство в ЕС. В свою очередь, политика реформирования государственной службы опиралась на принципы европейского административного пространства. Согласно европейским принципам, странам-кандидатам из Центральной и Восточной Европы настойчиво рекомендовалось создать центральный орган управления политикой в сфере государственной службы. Этот институт должен быть наделен достаточными полномочиями для координации и контроля за политикой в сфере государственной службы. Подразумевалось, что именно данный институт обязан служить механизмом, обеспечивающим правовую определенность политики в сфере государственной службы, справедливое и равное отношение к государственным служащим в различных государственных ведомствах и структурах. На этот институт возлагаются также функции подготовки правовых актов, программных документов, касающихся текущих и планируемых реформ, для установления стандартов в системе управления кадрами.

В ходе переговоров о членстве Европейский союз настаивал на обязательном наличии закона о государственной службе, его стабильности во времени, установлении в нем положений, касающихся четких границ между государственной службой и политикой, государственной службой и занятостью в предпринимательской сфере. Кроме того, особое внимание уделялось развитию административных ресурсов в области применения законодательства ЕС, усвоения государственными служащими предметных знаний и конкретных навыков в деле его реализации в различных сферах управления на национальном уровне.

В 2002 году в Литве был принят новый закон о государственной службе, который действовал почти 17 лет. С учетом опыта ряда стран – членов Европейского союза в Литве было принято решение о создании учреждения, ответственного за реализацию этого закона и за совершенствование государственной службы как одного из ключевых элементов государственного управления. Так, в 2002 году появился Департамент государственной службы при Министерстве внутренних дел, который с 1 декабря 2012 года получил статус правительственного агентства. В 2018 году Сейм принял новый вариант закона о государственной службе, который вступил в силу с 1 января 2019 года. Реформа государственной службы рассматривается в Литве как «непрерывный процесс, призванный реагировать на изменение политической, экономической, социальной, демографической ситуации и потребностей населения»[15].

Закон о государственной службе является ключевым правовым актом, регламентирующим государственную службу в Литовской Республике. Он устанавливает основные принципы государственной службы, статус государственного служащего, ответственность, вознаграждение, социальные и другие гарантии, а также правовые основы управления государственной службой. Общее руководство государственной службой осуществляет Правительство Литовской Республики. Формирование, организация, координация и контроль за реализацией государственной политики в сфере государственной службы возложены на Министерство внутренних дел. Это ведомство разрабатывает проекты законов, касающихся государственной службы, анализирует опыт государств – членов ЕС в этой сфере с целью его возможного использования, готовит предложения по ин-

14 Устойчивость реформ государственной службы в странах Восточной и Центральной Европы спустя 5 лет после вступления в ЕС. Доклад SIGMA № 44. 2009. http://www.sigmaweb.org/publications/Galina_Rus_SP44_070509.pdf

15 https://vrm.lrv.lt/

тегрированной системе управления персоналом государственной службы и планирования карьеры для государственных служащих, координирует контроль за реализацией закона о государственной службе, разрабатывает государственную политику в области развития государственной службы.

Согласно упомянутому закону, государственный служащий – это лицо, принятое на работу в государственные и муниципальные органы власти на неопределенный срок времени или на срок, установленный законом, и продолжающий карьеру в соответствии с процедурой, предусмотренной данным правовым актом. Другая категория государственных служащих – государственные политики. К ним относятся лица, избранные или назначенные на должности Президента Литовской Республики, спикера Сейма, депутата Сейма, премьер-министра, министра, депутата муниципального совета, мэра, заместителя мэра. Политики избираются гражданами и становятся государственными служащими в результате выборов.

Все государственные служащие подразделяются на статутных (военнослужащие, полицейские, пожарные и т. п.), государственных политиков (кроме названных выше категорий, к этой группе можно отнести государственных служащих политического (личного) доверия: заместители министров, советники министров) и карьерных государственных служащих.

Закон о государственной службе в Литве регламентирует трудовую деятельность не только собственно государственных, но и муниципальных служащих.

Как уже отмечалось выше, в докладе, подготовленном в рамках Программы поддержки государственного управления и менеджмента в странах Центральной и Восточной Европы (СИГМА), от 2009 года № 44 дана комплексная оценка процесса реформирования государственной службы в странах региона, включая Литву, начатого до вступления в ЕС и продолженного в первые годы членства в этом интеграционном объединении. В нем отмечается, что в стране создана деполитизированная система государственной службы, устойчиво функционирует институт организации и управления государственной службой в виде отдельного органа государственной власти, налажен процесс подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих, обеспечены условия для притока инициативной и талантливой молодежи в органы государственного управления.

В закон о государственной службе, принятый в 2018 году, заложены новые концептуальные подходы к организации всей системы государственной службы в целях повышения ее эффективности и адаптивности к реалиям современного мира. В частности, сужается круг государственных служащих, причем их набор с 1 января 2019 года осуществляется централизованно Департаментом государственной службы. При этом в отборочных комиссиях представители учреждения, для которого отбирается кандидат, составляют меньшинство. Департамент государственной службы выбирает двух лучших кандидатов в централизованном конкурсе на должности департамента, заместителя руководителя учреждения и руководителя учреждения и представляет свои кандидатуры лицу, принимающему на эту должность. При подаче заявки на должность руководителя учреждения общие и управленческие компетенции кандидатов будут проверяться **посредством комплексной оценки** (одна компетенция тестируется несколькими различными методами). Заключение комплексной оценки служит документом рекомендательного характера для отборочной комиссии и лица, осуществляющего набор.

Изменился и порядок оплаты труда государственных служащих, предусматривающий отказ от надбавок за стаж и квалификационный класс, за счет их фактического интегрирования в общую заработную плату. Кроме того, упрощена процедура оценки эффективности труда государственного служащего. Если раньше это делали специальные комиссии, то теперь вердикт выносит непосредственный руководитель. В контексте цифровизации управленческих процессов закон допускает возможность дистанционной работы государственного служащего, что, по мнению законодателя, станет дополнительным стимулом для привлечения молодежи на работу в структуры публичной власти.

Вводится институт наставничества, который заменяет практику продления срока службы для лиц старше 65 лет. Так, государственные служащие, достигшие 65-летнего возраста и уволенные с работы по истечении срока их полномочий, могут заключать контракт на наставничество с фиксированным сроком на срок не более двух лет в соответствии с процедурой, установленной Правительством.

Упраздняется институт кадрового резерва для государственной службы, так как он показал свою неэффективность, в частности, затруднял принятие на государственную службу перспективных и мотивированных молодых людей. Вместе с тем сохраняется резерв для соискателей, в который входят следующие категории:

- лица с правом восстановления статуса государственного служащего;
- кандидаты, которые не выиграли централизованный конкурс (получили восемь и более баллов);
- заместители должностных лиц, которые занимали должность государственного служащего не менее двух лет;
- уволенные государственные служащие в связи с упразднением должности или в конце срока действия контракта.

Все они, за исключением лиц, имеющих право на восстановление статуса, могут участвовать в централизованных конкурсах по упрощенной процедуре.

Резерв соискателей находится в ведении Департамента государственной службы.

Следует иметь в виду, что значительная часть государственных служащих Литвы работает также

в институтах, агентствах и службах Европейского союза. Порядок их направления в структуры ЕС, оплаты труда, возобновления трудовой деятельности в литовских государственных и муниципальных органах после их возвращения из Брюсселя регулируется отдельным законом «О делегировании».

Подготовка и переподготовка кадров для системы государственного и муниципального управления. Система профессионального и дополнительного образования

Система обучения гражданских служащих[16]**.** Согласно закону, система обучения государственных служащих должна быть децентрализована. Кроме того:

- учебные программы для государственных служащих разрабатываются лицами, которые были сертифицированы в соответствии с процедурой, установленной министром внутренних дел, и которые имеют право применять программы для обучения государственных служащих;
- Литовский институт государственного управления разрабатывает общие учебные программы в области интеграции в ЕС и учебные программы для государственных служащих категорий 18–20 и в соответствии с утвержденными общими программами готовит гражданских служащих;
- подготовка государственных служащих осуществляется за счет средств государственного и муниципального бюджетов и других фондов. Бюджетные средства на обучение должны включать не менее 1 %, но не более 5 % ассигнований, выделяемых на заработную плату государственных служащих;
- приоритеты в отношении обучения государственных служащих и организации обучения устанавливаются Правительством;
- требования к содержанию учебных программ устанавливаются министром внутренних дел;

Департамент государственной службы координирует реализацию Стратегии подготовки государственных служащих, утверждает организации, которые хотят проводить обучение государственных служащих, утверждает и регистрирует программы обучения для государственных служащих и контролирует качество их реализации (**рисунок 12**).

В утвержденной Правительством Стратегии подготовки государственных служащих были определены следующие приоритеты:

- Приоритетными целями обучения государственных служащих являются укрепление стратегических компетенций государственных служащих (управленческие, лидерские и управленческие навыки государственных служащих; навыки общения государственных служащих; аналитические навыки государственных служащих; ориентированные на клиента навыки и возможности государственных служащих, предоставление услуг гражданам, знание государственными служащими профессиональной этики и предотвращение коррупции) и повышение эффективности обучения государственных служащих.
- Приоритетными группами подготовки государственных служащих являются следующие: высшие государственные служащие; управленцы среднего звена; государственные служащие, которые предоставляют услуги гражданам; государственные служащие, чья служба связана с повышенным риском и коррупциоемкостью; государственные служащие, которые выполняют функции предотвращения и контроля коррупции.

Рисунок 12. Система подготовки государственных служащих

Figure 12. The system of civil servants training



Обучение по программам высшего образования. Обучение по программам высшего образования проводится на уровне бакалавриата и магистратуры. Опираясь на данные портала «Обучение в Литве», можно выделить следующие программы, на которые на данный момент ведется набор студентов:

По программам бакалавриата:
- Klaipeda University (Public Administration)
- Kaunas University of Technology (Public Governance)

По программам магистратуры:
- Siauliai University (Regional Development and Governance (Joint study programme))
- Mykolas Romeris University (Public Administration)
- Mykolas Romeris University (Public Relations Management).

Повышение квалификации гражданских служащих[17]**.** Существуют требования к обязательному начальному обучению для государственных служащих и физических и юридических лиц, оказывающих услуги по обучению государственных служащих. Соз-

16 Портал гражданской службы Литвы. http://portalas.vtd.lt/

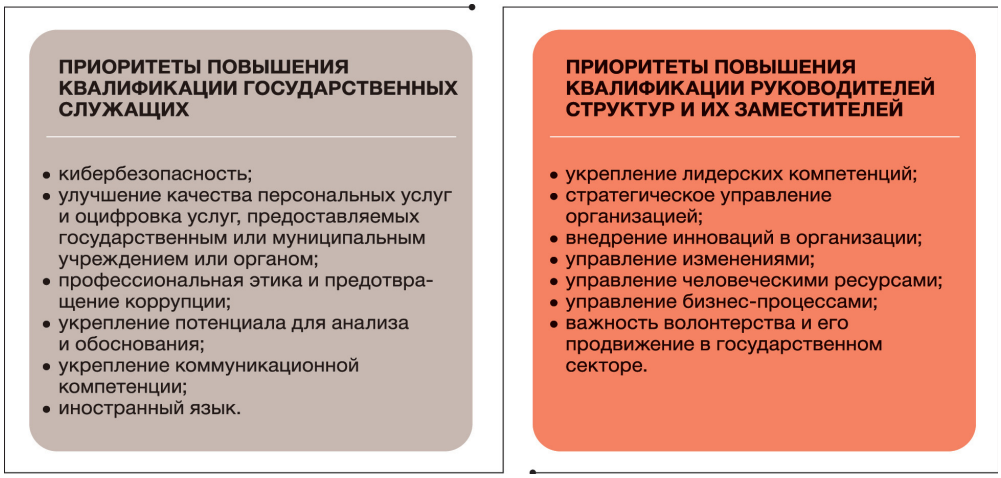
17 Сайт Министерства внутренних дел Литовской Республики. https://vrm.lrv.lt/lt/naudinga-informacija/naujasis-valstybes-tarnybos-istatymas-pokyciu-igyvendinimas

даются новые формы повышения квалификации государственных служащих: самообразование, обучение на практике, обучение у других лиц и неформальное образование. Есть возможность повысить квалификацию контактными или дистанционными методами.

С согласия государственного служащего и лица, принимающего эту должность, для государственного служащего были созданы условия для оплаты части затрат на повышение квалификации – ожидается, что эта модель будет способствовать продвижению и мотивации государственных служащих.

Рисунок 13. Приоритеты повышения квалификации гражданских служащих

Figure 13. Priorities for the professional development of civil servants



Чтобы повысить свою квалификацию в международных или иностранных учреждениях, государственному служащему потребуется согласие лица, вступающего в должность, и отбор будет осуществляться Департаментом государственной службы.

Во время ежегодной аттестации государственных служащих непосредственный руководитель государственного служащего может при необходимости составить индивидуальный план повышения квалификации государственного служащего, в котором указывается содержание и форма (формы) повышения квалификации. Индивидуальный план повышения квалификации государственного служащего изложен в мотивированном предложении непосредственного руководителя при проведении ежегодной оценки официальной деятельности государственного служащего[18].

Существующие правила предполагают возможность обучения государственных служащих за рубежом. По получении информации о возможности повышения квалификации государственных служащих в международных или иностранных государственных учреждениях Департамент государственной службы публикует уведомление о такой возможности (далее – уведомление) на веб-сайте Департамента государственной службы не позднее чем в течение трех рабочих дней с момента получения указанной информации[19].

Выделяются следующие формы повышения квалификации государственных служащих[20]:

- самообразование;
- «оперативное обучение» – самостоятельное выполнение сложных задач для государственного служащего, в ходе чего приобретаются или развиваются новые компетенции, знания и навыки;
- обучение у других лиц – приобретение новых компетенций, знаний и способностей государственного служащего или развитие существующих компетенций, знаний и умений во время деловых поездок, стажировок, деятельности рабочих групп, проектов и мероприятий, центров сотрудничества или образовательного руководства;
- неформальное образование.

Повышение квалификации государственного служащего может осуществляться контактно или удаленно.

Приоритеты повышения квалификации гражданских служащих определены в соответствии с пунктом 1 статьи 20 Закона о государственной службе Литовской Республики[21].

Как видим на **рисунке 13**, для рядовых служащих акцент делается на вопросах, касающихся информационных технологий, качества оказания услуг, сферы этики и коммуникации. Для руководящих работников – на вопросах развития лидерства и управления человеческими ресурсами, развития волонтерского движения, построения стратегий, внедрения инноваций и изменений, управления бизнес-процессами.

Таким образом, система обучения государственных и муниципальных служащих ориентирована на решение актуальных задач публичного управления, находится в процессе постоянного развития и совершенствования.

Особенности цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления. Электронное правительство

В рамках содействия устойчивому развитию информационного общества Литовской Республикой реализуется Программа развития информационного

18 Постановление Правительства Литовской Республики от 12 декабря 2018 года № 1295. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/d1d27480f6ee11e89fcaa4a4a9822176/svFEjqGRxt#part_33f296c5433141bfbe5af60b9f7e8fb9

19 Там же.

20 Там же.

21 Там же.

общества на 2014–2020 годы «Цифровая повестка дня Литовской Республики» (далее – Программа)[22], в которой признается в первую очередь, что именно Интернет является жизненно важным инструментом, использующимся во всех сферах деятельности, а также для получения всего спектра электронных услуг. Сама же Программа реализуется с целью максимального и безопасного использования информационных и коммуникационных технологий (далее – ИКТ).

Основной целью реализации Программы является максимальное использование возможностей, предоставляемых ИКТ для улучшения качества жизни населения страны, а также в целях увеличения количества населения и предприятий, эффективно использующих возможности Интернета.

К категориям населения, находящимся в центре внимания процесса цифровизации Литвы, относятся: люди пенсионного возраста, жители с низким доходом, люди с ограниченными возможностями, наемные работники, педагоги, жители деревень, молодые люди.

В качестве основных проблем в цифровой сфере, для решения которых реализуется Программа, можно выделить следующие:

1. Увеличение количества совершаемых киберпреступлений.
2. Значительная региональная дифференциация в качестве и количестве получаемых государственных услуг в городской и сельской местности.
3. Нехватка квалифицированных специалистов в области информационных и коммуникационных технологий.

Стратегической целью процесса цифровизации Литвы является улучшение качества жизни населения и повышение производительности труда. Основным критерием оценки при этом будет являться достижение к 2020 году показателя использования высокоскоростного Интернета не менее 85 % (в 2014 году данный показатель был равен 69 %) населения и не менее 95 % (в 2014 году – 42 %) компаний.

Выделяется несколько основных целей Программы.

К *первой цели* Программы относится сокращение цифрового разрыва между различными группами населения страны, а также его поощрение в приобретении качественных цифровых знаний и навыков для безопасного и эффективного использования информационных и коммуникационных технологий. Также планируется информирование общественности о разнообразии профессий в области ИКТ и увеличение престижа данных направлений подготовки.

Вторая цель Программы заключается в создании безопасных, современных, общедоступных административных электронных услуг, которые отвечают потребностям граждан и предприятий, а также способствуют их использованию. Здесь критерием оценки выступает процент населения, использующего общедоступные государственные и административные услуги (к 2020 году планируется рост показателя с 42 до 60 %), а также процент населения, использующего государственные и муниципальные услуги в электронном виде, предоставляемые через сайт электронного правительства (ожидается рост показателя с 21 до 50 %). Данную цель предполагается достигнуть путем перевода как можно большего количества государственных и административных услуг в цифровое пространство, проектирования и разработки электронных услуг и продуктов ИКТ, связанных со здоровьем, внедрения решений ИКТ, повышающих открытость процессов государственного управления и побуждающих население к более активному участию в них.

К *третьей цели* Программы относится содействие развитию литовской культуры и литовского языка посредством информационно-коммуникационных технологий. Критерием достижения данного ориентира будет являться рост численности населения страны, использующего электронные услуги, связанные с культурным наследием Литвы с 7 до 20 %. К основным задачам при этом относятся: оцифровка литовских культурных объектов и разработка общедоступных цифровых продуктов и электронных услуг, долгосрочное сохранение оцифрованных литовских культурных объектов, их распространение в Литве и Европейском союзе; создание и развитие общедоступных цифровых ресурсов литовского языка и письменности, их внедрение в ИКТ и электронные службы; раскрытие данных, доступных государственным и муниципальным учреждениям для общественности и бизнеса, а также содействие в их использовании.

В качестве *четвертой цели* Правительством Литвы выделяется раскрытие данных, доступных государственным и муниципальным учреждениям, предприятиям и общественности, а также содействие в их использовании для разработки инновационных решений, получения электронных услуг, а также в целях обеспечения возможности внедрения и использования информационно-коммуникационных технологий в бизнесе для повышения эффективности и конкурентоспособности. Критерием оценки является увеличение количества предприятий, использующих информацию государственных и муниципальных учреждений для своей коммерческой деятельности с 36 % в 2014 году до 66 % в 2020 году. Основная задача при этом заключается в разработке эффективных и инновационных инструментов для обеспечения общего и стандартизированного предоставления данных о деятельности учреждений, а также неограниченного доступа к этим данным для общественности и представителей организаций. Также предполагается создание методологических, правовых предпосылок для открытия данных и создание эффективной структуры управления этим

22 Постановление Правительства Литовской Республики «Об утверждении программы развития информационного общества «Цифровая повестка дня Литовской Республики» на 2014–2020 годы от 12 марта 2014 года. https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/dbd546f0b04011e39a619f61bf81ad0a/eCkmnZoGIi

процессом. Еще одной задачей в данном контексте является повышение эффективности и конкурентоспособности малых и средних предприятий путем поощрения внедрения и использования ими информационно-коммуникационных технологий. Кроме того, подлежит усовершенствованию правовое, организационное и техническое регулирование услуг информационного общества.

Пятой целью Программы является обеспечение географически сбалансированного развития высокоскоростной широкополосной инфраструктуры, а также содействие использованию интернет-услуг. При оценке достижения данной цели указывается увеличение процента домохозяйств, использующих 100 Мбит/с и более широкополосный доступ с 13 до 50 %. В рамках достижения данной цели подлежат решению следующие задачи: создание высокоскоростной широкополосной инфраструктуры в тех областях, где рынок не может гарантировать ее развитие, услуг электронной связи; содействие конкуренции на рынке широкополосного доступа; модернизация и развитие общедоступной инфраструктуры доступа в Интернет; обеспечение развития безопасной, надежной и совместимой инфраструктуры ИКТ.

Шестая цель состоит в том, чтобы обеспечить развитие безопасной, надежной и совместимой инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий. Критерием оценивания является рост доли населения, доверяющего безопасности электронного общения с государственными органами с 62 до 75 %. При этом первой задачей является побуждение населения к использованию инструментов и услуг электронной идентификации для обеспечения надежности электронных транзакций. Далее следует обеспечить оптимизацию инфраструктуры ИКТ для общего использования государственными учреждениями, а также наладить автоматическое взаимодействие и целостность государственных информационных систем и регистров. В качестве третьей задачи можно выделить обеспечение безопасности критически важных информационных инфраструктур и кибербезопасность.

С момента появления Интернета число его пользователей растет, также постоянно растет и число государственных услуг, которые оказываются онлайн. Развитие электронных сервисов государства прогрессирует за счет использования новейших инструментов и интернет-технологий. Данные технологии обеспечивают государство высокотехнологичными инструментами и ресурсами для оказания государственных услуг, вовлечения граждан в политику, повышения прозрачности и мониторинга планов развития.

Основной спектр всех государственных и муниципальных услуг, оказываемых гражданам и организациям, можно получить с помощью сайта электронного правительства Литовской Республики: www.epaslaugos.lt. Услуги на сайте разделены на несколько целевых групп: услуги для граждан, услуги для бизнеса и услуги, предоставляемые государственному сектору. Также, помимо оказания услуг, ресурс может быть использован для взаимодействия с различными органами власти, просмотра основных новостей республики, мониторинга актуальных изменений в законодательстве, а также для обсуждения значимых событий государства.

В 2018 году в ежегодном рейтинге EGDI (The UN Global E-Government Development Index) Литва по развитию электронного правительства находилась на сороковой строчке из 190 стран-участниц[23]. Кроме того, в индексе цифровой экономики и общества (DESI) в 2019 году страна заняла 14-ю позицию, превысив средний показатель по Европейскому союзу[24].

К основным цифровым показателям эффективности работы электронного правительства Литовской Республики в 2019 году относятся:

- пользовательская ориентированность – 89 %;
- прозрачность – 86 %;
- ключевые возможности – 86 %.

По оценкам людей, использующих портал для взаимодействия с органами государственной власти, электронное правительство в 2019 году имело следующие показатели:

- взаимодействие – 51 %;
- получение информации – 46 %;
- загрузка официальных форм – 28 %;
- отправка заполненных форм – 41 % [25].

К основным характеристикам портала электронного правительства Литвы можно отнести следующее: широкий спектр оказываемых услуг, их постоянное обновление и появление новых видов; простота использования ресурса; надежная защита идентификационных данных; быстрота получения услуг; возможность электронной доставки результатов запросов; доступность и прозрачность информации о деятельности государственных органов, а также информации, которой располагают государственные и муниципальные учреждения и т. д.

В целом можно отметить достаточно высокие темпы процесса цифровизации Литовской Республики. Более того, президент страны Гитанас Науседа, выступая в Давосе на Всемирном экономическом форуме, подчеркнул, что именно в стимулировании цифровизации как в частном, так и в государственном секторах Литва имеет наибольший потенциал разви-

23 «Исследование ООН: электронное правительство 2018. Применение электронного правительства для формирования устойчивого и гибкого общества». https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf

24 Новостное агентство Sputnik Lietuvos. https://lt.sputniknews.ru/society/20200614/12382516/Litva-uluchshila-rezultat-v-reytinge-tsifrovoy-ekonomiki-v-ES.html

25 Digital Government Infographic Lithuania 2019. https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-government-factsheets-2019

тия[26]. Данные процессы должны быть направлены на повышение уровня благосостояния населения и опираться на инновации.

Президент государства отметил, что основным вызовом в сфере цифровых технологий, стоящим перед Литовской Республикой, является проблема безопасности киберпространства. В целях преодоления данной угрозы и борьбы с киберпреступностью Литва успешно проводит политику противодействия кибернетическим атакам. В рамках данной борьбы в Каунасе был открыт один из самых передовых в Европе центров кибербезопасности. Кроме того, на сегодняшний день Литва создает базу в области регулирования финансовых технологий, что также является одной из актуальных перспектив развития процесса цифровизации государства.

Выводы

В 2020 году в Литве широко отмечалось тридцатилетие независимости. За этот сравнительно непродолжительный исторический период бывшая советская социалистическая республика с централизованным управлением и государственной собственностью на средства производства превратилась в современное государство с развитой демократической политической системой и рыночной экономикой. После распада СССР Литве удалось в сжатые сроки осуществить конституционную реформу, создать новую систему органов государственной власти, сформировать эффективную публичную администрацию, реформировать органы местной власти, упорядочить административно-территориальное деление страны, обуздать преступность. С учетом особенностей этнического состава литовские власти реализовали принцип «нулевого гражданства», что позволило избежать конфликтов, характерных для Латвии и Эстонии, где значительная часть русскоязычного населения до сих пор лишена возможности беспрепятственного обретения гражданства.

В течение последних двух десятилетий Литве удалось наполовину уменьшить разницу в ВВП на душу населения в сравнении со странами Запада. Некоторые литовские экономисты полагают, что если нынешние темпы экономического развития Литвы и ЕС сохранятся, то она достигнет уровня западных стран к 2042 году. В государстве создан благоприятный для предпринимателей и инвесторов экономический климат. В рейтинге Мирового банка Doing Business 2020 Литва заняла 11-е место, значительно опередив Латвию, Эстонию, Финляндию, Германию, Польшу.

Ключевую роль в экономической и социальной жизни государства играют средства, выделяемые стране из бюджета Европейского союза. Согласно решениям саммита ЕС (17–21 июля, 2020), в Литву с 2021 по 2027 год поступят 14,5 млрд евро[27]. Эта квота превышает на 1,7 млрд евро объем средств, которые литовское государство получило в предыдущей «семилетке» (2014–2020).

Вместе с тем Литва сталкивается с целым рядом глобальных вызовов, а также проблем, характерных для стран Балтии, Центральной и Восточной Европы. Вступление в ЕС и открытие рынков труда в развитых западных странах привело к значительному оттоку трудоспособного населения из Литвы, в первую очередь в Великобританию, Ирландию, Германию, Скандинавские страны. Старение населения, снижение рождаемости, трудовая эмиграция породили острую демографическую проблему, которая приобретает фактически экзистенциальный характер для литовского народа.

Несмотря на позитивную экономическую динамику в последние годы, в Литве по-прежнему острыми остаются проблемы социального неравенства, безработицы, диспропорций в территориальном развитии, социальных патологий (алкоголизм, суицидальное поведение). Для общественного дискурса в настоящее время типична обеспокоенность демократическим развитием страны. Речь идет об усилении политических сил, агрессивно продвигающих собственные цели без учета интересов меньшинств, а также многообразия литовского общества и особенностей его культурно-исторического развития.

Цели долгосрочного развития и механизмы их достижения изложены в Стратегии развития Литвы «Литва-2030», а также в ежегодных посланиях президента страны. Они органично сопряжены с основополагающими документами Европейского союза в сфере развития человеческого потенциала, изменения климата, экологической безопасности, перехода на возобновляемые источники энергии, внедрения инноваций, преобразования городской среды. Наряду с другими членами ЕС Литва приступила к реализации амбициозной цели – достижению к 2050 году климатической нейтральности.

Действующий президент страны Г. Науседа выдвинул идею построения в Литве государства всеобщего благосостояния, которое способно эффективно решать существующие проблемы бедности, неравенства в доходах, социального расслоения, коррупции и теневой экономики. По его словам, основной целью государственного строительства должно стать построение справедливого, «зеленого», инновационного государства всеобщего благосостояния[28].

Литва, отнесенная в 2017 году по новой классификации ООН к группе северных стран, весьма

26 https://lt.sputniknews.ru/politics/20200121/11153442/Nauseda-zayavil-o-planakh-Litvy-stat-liderom-v-sfere-zelenoy-energetiki.html

27 https://eadaily.com/ru/news/2020/07/22/zolotoy-dozhd-litva-poluchit-ot-evrosoyuza-eu-145-mlrd-za-sem-let

28 Ежегодное послание Президента Литвы Г. Науседы. 18 июня 2020 года. https://ru.delfi.lt/news/politics/godovoj-doklad-prezidenta-litvy-gitanasa-nausedy.d?id=84567667

охотно заимствует скандинавский опыт социального развития, хотя исторически она всегда тяготела к славянскому миру – соседним Польше, Белоруссии и России. Одной из ключевых внешнеполитических целей является стремление Литвы стать политически и экономически консолидированной частью Северо-Балтийского региона, который включает в себя пять государств Северной Европы и три страны Балтии.

Таким образом, начатая 30 лет назад трансформация общественного строя позволила Литве не только восстановить государственность, но и включиться, пусть и не без труда, в экономическое и политическое пространство западного мира.

Литература

Воротников В.В. Прибалтийские этнократии между Россией и Европой: поиск консенсуса в условиях экономического кризиса. *Вестник МГИМО-Университета.* 2013. № 6 (33). С. 25–26.

Beksta A, Petkevicius A. Local Government in Lithuania // Decentralization: Experiments and Reforms, Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest, 2000.

Holubko W. Transformacja administracji państw postradzeickich: od totalitarizmu ku standardom europejskim. *Roczniki Administracji I Prawa: teoria i praktyka*. Rok X. Pp. 9–19. https://www.sbc.org.pl/dlibra/show-content/publication/edition/50659?id=50659&from=FBC

References

Vorotnikov V. V. Baltic ethnocracies between Russia and the EU: In search of consensus under conditions of the economic crisis. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. 2013. No. 6 (33). P. 25–26. In Russian

Beksta A, Petkevicius A. Local government in Lithuania. In: Decentralization: Experiments and reforms, local governments in Central and Eastern Europe. Budapest. 2000. In English

Holubko W. Transformation of administration in post-Soviet countries: From totalitarianism towards European standards. *Roczniki Administracji I Prawa: teoria i praktyka.* Rok X. P. 9–19. https://www.sbc.org.pl/dlibra/show-content/publication/edition/50659?id=50659&from=FBC. In Polish

Информация об авторе:

АЛЬВИДАС АНТАНАС МУЛИУОЛИС, заместитель председателя совета общественного объединения «Федеральная национально-культурная автономия литовцев России», председатель общественного объединения «Национально-культурная автономия литовцев Калининградской области», председатель Общественный совет при главе городского округа «Город Калининград» (Российская Федерация, 236022, Калининград, пл. Победы, 1). E-mail: muliuolis@yandex.ru

ЛАРИСА ЛЬВОВНА КАРАМА, кандидат педагогических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации – Западный филиал (Российская Федерация, 236016, Калининград, ул. Артиллерийская, 62). E-mail: karama-ll@ranepa.ru

ВИКТОР МОИСЕЕВИЧ РОМАНОВСКИЙ, кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации – Западный филиал (Российская Федерация, 236016, Калининград, ул. Артиллерийская, 62). E-mail: romanovskiy-vm@ranepa.ru

Ссылка для цитирования: *Мулиуолис А.А., Карама Л.Л., Романовский В.М.* Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Литовская Республика. *Государственная служба*. 2022. № 2. С. 100–118.

Information about the author:

ALVYDAS ANTANAS MULIUOLIS, Deputy Chairman of the Council of the Public Association "Federal National-Cultural Autonomy of Lithuanians of Russia", Chairman of the Public Association "National-Cultural Autonomy of Lithuanians in the Kaliningrad Region", the Chairman
Public Council under the Head of the City County "City of Kaliningrad" (1, ploshchad' Pobedy, Kaliningrad, 236022, Russian Federation). E-mail: muliuolis@yandex.ru

LARISA LVOVNA KARAMA, Cand. of Sci. (Pedagogics), Associate Professor, Head of the Department of State and Municipal Administration
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration – Western Branch (62, Artilleriyskaya St., Kaliningrad, 236016, Russian Federation). E-mail: karama-ll@ranepa.ru

VICTOR MOISEEVICH ROMANOVSKY, Cand. of Sci. (Philosophy), Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration – Western Branch (62, Artilleriyskaya St., Kaliningrad, 236016, Russian Federation). E-mail: romanovskiy-vm@ranepa.ru

For citation: *Muliuolis A.A., Karama L.L., Romanovsky V.M.* Evolution of public administration in post-Soviet countries. The Republic of Lithuania. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 2. P. 100–118.