

АҘСНЫ АҘЦААРАДЫРРАҚӘА РАКАДЕМИА

АКАДЕМИЯ НАУК АБХАЗИИ

ACADEMY OF SCIENCES OF ABKHAZIA



ACADEMIA

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ НАУК АБХАЗИИ

№ 10

Серия
«Гуманитарные науки»

Главный редактор

Джануа Зураб Джотович – доктор филологических наук, профессор, академик АНА

Редакционная коллегия серии:

Ответственные редакторы:

Анчабадзе Юрий Дмитриевич – доктор исторических наук, член-корреспондент АНА

Чирикба Вячеслав Андреевич – доктор филологических наук, профессор, академик АНА

Арстаа Шота Константинович – доктор филологических наук, профессор, академик АНА

Ашуба Арда Енверович – кандидат филологических наук, доцент

Бгажба Олег Хухутович – доктор исторических наук, профессор, академик АНА

Бигуаа Валерий Левардович – доктор исторических наук, профессор

Бигуаа Вячеслав Акакиевич – доктор филологических наук, член-корреспондент АНА

Когониа Валентин Астамурович – доктор филологических наук, профессор, академик АНА

Салакая Шота Хичович – доктор филологических наук, профессор, академик АНА

Шалашаа Заур Иванович – доктор экономических наук, профессор, академик АНА

Шамба Тарас Миронович – доктор юридических наук, профессор, почетный член АНА

Сухум
«Academia»
2020

Выпуск подготовили: *Н.С. Барциц, Ю.П. Соловьева, С.О. Хаджим*

Вестник Академии наук Абхазии / Гл. ред. З.Д. Джапуа. Серия «Гуманитарные науки». Сухум: Academia, 2020. № 10. 284 с.

Основан в 2005 году. Выходит один раз в год

«Вестник АНА» издается под руководством президиума Академии наук Абхазии

Публикуемые материалы не обязательно отражают точку зрения редколлегии

Адрес редакции: 384 900, Республика Абхазия, г. Сухум,
ул. академика Марра, 9
Тел.: +7(840) 226 9740; +7(840) 226 6635
E-mail: akademana@mail.ru
Сайт АНА: www.anra.info

ISBN:

© Академия наук Абхазии, 2020
© Academia, 2020

АЦАКЫ • СОДЕРЖАНИЕ

АБЫЗШӘАДЫРРА • ЯЗЫКОЗНАНИЕ

Чирикба В.А. Детский лексикон («Детская речь») в абхазском языке. 10

АЛИТЕРАТУРАТЦААРА • ЛИТЕРАТУРОВЕДЕНИЕ

Бигуаа В.А. «Ягненок» или «агнец»? Духовно-нравственный дискурс в одноименном рассказе Алексея Гогуа. Мировой историко-культурный контекст. 52

АТОУРЫХТЦААРА • ИСТОРИЯ

Архимандрит Дорофей (Дбар Д.З.) Место кончины и погребения св. Иоанна Златоуста: Команы Абхазские или Команы Понтийские? 76

Нюшков В.А. Древняя Абхазия в Восточно-Причерноморской стратегии Рима (I– IV вв.) 105

Медвенский Н.И. Великая Отечественная война 1941–1945 гг. в экспозициях Абхазского государственного музея и Государственного музея Боевой Славы им. В.Г. Ардзинба 116

АЕКОНОМИКА • ЭКОНОМИКА

Гогиа К.А. Ацсны Ахэынтқарра ахыпхьазара еихшьаалара апхьазацырқрала аусура 129

Ардзинба Д.Т. Реорганизация административно-территориального устройства Республики Абхазия как основа для оптимизации системы органов государственной власти 141

АСОЦИОЛОГИА • СОЦИОЛОГИЯ

Хашба А.Ш. Этнодемографический анализ состояния сельского населения Гудаутского района Республики Абхазия (на примере сел Абгархук и Ачандара) 160

АРЕЦЕНЗИАҚӘА • КРИТИЧЕСКИЕ ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

Анчабадзе Ю.Д. Рецензия на: Михаил Гумба. Сефербей. Сухум, 2017. 233 с. 190

АҚӘРАНЫҒӘА • ЮБИЛЕИ

Кәағәаниа В.А. Илыпшааху ахьз (З.Ць. Цьапуа 60 шықәса ихьцра иазкны) 198

Нюшков В.А. К 65-летию археолога Аркадия Джопуа 213

АЦАРАУАФ ИХАҒСАХЬА • ПОРТРЕТ УЧЕНОГО

Бахия Н.Г. М.Г. Ладария – исследователь русской и абхазской литературы 217

Джопуа А.И., Нюшков В.А. Михаил Михайлович Гунба (К 95-летию со дня рождения). 221

АДӘЫНТӘИ АНЦАМҒАҚӘА • ПОЛЕВЫЕ ЗАПИСИ

Чирикба В.А. Адыгские этюды. II. Шапсугское сказание об Айдамыркане. Языковые особенности текста и сюжетно-типологические параллели 226

Анқәаб Гу.В. Ашьтәа ашьышьеи, акәац аишәа акәтцашьеи, акәац ашашьеи (Ғыркәтәыла инхо ацсуаа рыбзазараҒы иахцыло аетнографиатә материалкәа рыла) 256

Цлиа М.Ф. Шьала-дала иахзааигәоу, аха дгьылла иахцәыхароу хашьцәа (Ғыркәтәылатәи ацсуаа рфольклор ахьтә) 264

Ашәкә Ғыцкәа • Новые книги 276

Авторцәа ирызкны • Сведения об авторах 278

«ААР Адырратара» авторцәа рзы • Информация для авторов журнала «Вестник АНА» 282

Д.Т. Ардзинба

РЕОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РЕСПУБЛИКИ АБХАЗИЯ КАК ОСНОВА ДЛЯ ОПТИМИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Отзыв на статью аспиранта Академии наук Абхазии по Институту экономики и права АНА Ардзинба Д.Т.

Актуальность научного исследования проблем организации эффективной системы государственной власти связана с тем, что сложившаяся в современных условиях модель развития национальной экономики Абхазии, ее отраслей и регионов, характеризуется низким уровнем развития производства в реальном секторе экономики, отсталой инфраструктурой, высоким уровнем безработицы, ограниченностью внутренних и внешних инвестиций, низким платежеспособным спросом населения, ухудшением демографической ситуации, снижением уровня жизни малообеспеченных слоев населения, несбалансированностью основных макроэкономических показателей. Данные негативные характеристики социально-экономической системы, как отмечает автор статьи, являются прямым следствием неэффективной организации системы государственной власти в стране, в результате чего в структуре экономики Абхазии произошли системные диспропорции, определенные дисбалансы и противоречия, которые во многом определяют объективные ограничения для постановки стратегических целей и задач на долгосрочную перспективу.

Научная новизна представленной статьи заключается в том, что в ней не только анализируются текущие проблемы в системе функционирования органов государственной власти, но и выдвигаются оригинальные предложения по заявленной теме, которые впервые представлены научному сообществу. Автор предлагает собственную точку зрения, обосновывающую необходимость оптимизации штатной численности некоторых государственных органов власти, функционирующих при административно-территориальных единицах республики и обосновывает необходимость реорганизации административно-территориального устройства Абхазии, которая будет содействовать оптимизации всей системы орга-

нов государственной власти в стране.

В статье проведен анализ практической деятельности органов государственной власти, определены финансовые издержки на их содержание, которые прежде не публиковались в открытой печати, что также повышает научную и практическую значимость статьи.

Статья Д.Т. Ардзинба «Реорганизация административно-территориального устройства Республики Абхазия как основа для оптимизации системы органов государственной власти» соответствует требованиям, предъявляемым к научным исследованиям, и рекомендуется для опубликования в журнале «Вестник Академии наук Абхазии».

**З.И. Шалашаа, научный руководитель,
доктор экономических наук,
профессор, академик АНА**

Аннотация. *В настоящее время в Республике Абхазия актуальным является вопрос совершенствования системы государственного управления, реорганизации структуры органов государственной власти и повышения эффективности их деятельности. В течение многих лет в республике не предпринималось решительных шагов в этом направлении, а реализованные меры, например, по оптимизации штатной численности госслужащих, не дали желаемого эффекта.*

Очевидно, что в современных условиях, не способствующих развитию экономики, соответствующим государственным органам необходимо инициировать и реализовать целый комплекс мер, направленных на совершенствование сферы государственного управления. Настоящая статья содержит некоторые предложения по оптимизации системы органов государственной власти в Республике Абхазия на основе реорганизации административно-территориального устройства. Сделаны эти предложения с учетом анализа существующего положения вещей в данном сегменте.

Ключевые слова: *органы государственной власти, административно-территориальное деление, оптимизация, местные администрации, суды, органы прокуратуры.*

В процессе развития государства, укрепления его суверенитета и повышения социально-экономического благосостояния граждан важное значение приобретают такие факторы, как эффективность системы государственной власти, ее соответствие текущим задачам, возможность обеспечения условий для достижения поставленных целей.

В большинстве стран мира государственные органы разделены между тремя ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной; в то же время государственные органы можно подразделить еще на два уровня: верхний, который представлен органами центральной власти, и нижний, в который входят органы власти местного уровня.

На долю центральной власти приходится решение всех важнейших государственных вопросов, и не всегда управленцы этого уровня власти охватывают проблемы отдельных территорий и ее жителей. В связи с этим большая роль в развитии страны возлагается именно на органы государственной власти местного уровня. Именно им вменяется в обязанность оперативно и эффективно решать задачи на местах, обеспечивая необходимые условия для повышения благосостояния граждан, проживающих в пределах своей административно-территориальной единицы. Организационная структура органов государственной власти на местном уровне во многом зависит от административно-территориального деления страны, которое, в свою очередь, основано на природных, политических, экономических, этнических и других факторах.

Становление системы органов государственной власти Республики Абхазия в нынешнем ее состоянии проходило в конце XX столетия после распада СССР. Важно подчеркнуть, что в отличие от многих бывших субъектов союзного государства, которые сразу после выхода из состава Союза имели возможность в атмосфере спокойствия формировать новые экономические системы, основанные на принципах рыночных отношений, Республика Абхазия столкнулась с тяжелыми историческими испытаниями. Сначала ей пришлось отстаивать свою независимость в Отечественной войне народа Абхазии 1992–1993 гг., и только потом, также находясь в тяжелых послевоенных условиях, республика смогла приступить к проведению широкомасштабного реформирования политической и социально-экономической жизни общества.

В то время Республика Абхазия продолжала держать курс на демократизацию, и возникла необходимость в развитых институтах местного управления и правосудия. Стояла задача объединения усилий центральной власти и населения по решению локальных вопросов, которые обеспечили бы динамику развития, оперативность решения проблем, стабильность социально-экономического развития и целостность республики.

Основой для формирования в Республике Абхазия новой структуры органов государственной власти местного уровня послужила принятая в ноябре 1994 года Конституция Республики Абхазия. Так, в соответ-

ствии со статьей 4-й основного закона государства республика состоит из семи районов: Гагрский, Гудаутский, Сухумский, Гулрыпшский, Очамчирский, Ткуарчалский и Галский (Конституция РА). На основе указанных положений Конституции, а также иных законодательных актов в республике сформированы восемь административно-территориальных единиц (семь вышеперечисленных районов и г. Сухум), где в соответствии с законами Республики Абхазия в целях реализации государственной власти функционируют восемь местных администраций, восемь судов и восемь органов прокуратуры; итого – 24 государственных органа (Таблица 1).

По этому поводу возникает логичный вопрос: *насколько практически целесообразно и экономически оправдано содержание при административно-территориальных единицах 24-х органов власти в республике с небольшой территорией и численностью населения всего в 245,2 тыс. человек (Абхазия в цифрах 2018: 10)?*

Таблица 1. Органы государственной власти Республики Абхазия

Уровень власти	Органы государственного управления	Органы правосудия (общей юрисдикции)	Органы прокуратуры
Республиканский (центральный)	Правительство	Верховный суд	Генеральная прокуратура
Местный	Администрации районов и г. Сухума	Суды районов и г. Сухума	Прокуратуры районов и г. Сухума
	Администрации городов в районе	–	–
	Администрации поселков, сел	–	–

Примечание: в рамках настоящей статьи из числа органов государственного управления мы рассматриваем исключительно администрации районов и г. Сухума (далее – местные администрации).

Следует отметить, что сумма средств, направленных только на выплату заработной платы всем сотрудникам указанных органов в 2019 г. составила примерно 134 млн руб. В эту сумму не входят хозяйственные расходы на содержание органов, затраты на оплату различных услуг, расходы на выплату пенсий и отпускных (суммы которых у судей и прокуроров весьма значительны) и т. д.

Очевидно, что все это обременительно для экономики страны с ВВП на душу населения всего в 2 тыс. долл. (уровень стран Центральной Африки) и Государственным бюджетом, не превышающим по доходам отметку в 10,5 млрд руб. (из которых, впрочем, почти половина средств – целевая финансовая помощь Российской Федерации).

В такой ситуации руководству страны необходимо активно искать пути реформирования системы органов государственной власти, необходимо создать такую структуру государственных органов (в т. ч. и на местном уровне), которая, с одной стороны, была бы максимально экономичной в содержании, с другой – наиболее эффективной в работе.

По сути, оптимизация структуры и эффективности работы органов государственной власти – задача, актуальная для любой страны. Но в Республике Абхазия в условиях растущего недовольства граждан в отношении неэффективности работы государственных органов она приобретает еще большее значение. Следует признать, что за последние годы у части населения сформировалось стереотипное мнение, что ресурсы бюджета в первую очередь направляются на содержание огромного государственного аппарата и удовлетворение его нужд, а важные отрасли экономики и социальной сферы финансируются лишь по остаточному принципу. Безусловно, в таких условиях говорить о повышении доверия граждан к власти в целом и отдельным ее органам не приходится.

Среди абхазских политиков, экспертов и общественных деятелей бытует мнение, что число государственных служащих необходимо значительно сократить, высвободив тем самым столь необходимые экономике бюджетные ресурсы. Кстати, отдельные попытки масштабной оптимизации штатной численности сотрудников органов государственной власти в Республике Абхазия уже предпринимались (в 2015 и 2019 гг.), но при этом они касались исключительно органов исполнительной власти (УП от 2015 г., № 118; УП от 2019 г., № 284). И, более того, результаты этого сокращения признаны неудовлетворительными.

Вместе с тем вопреки устоявшемуся мнению одним лишь масштабным сокращением числа государственных служащих невозможно добиться ожидаемых результатов в области экономии или повышения качества управления. В связи с этим важно отдавать себе отчет, что в республике есть ряд сопутствующих проблем, которые необходимо решать комплексно. Среди них:

- несовершенство действующей системы госуправления;
- низкие должностные оклады госслужащих;
- дефицит компетентных кадров;

– слабый уровень инициативы органов власти по вопросам совершенствования законодательства и практической деятельности и т. д.

Например, проблема компетентных кадров имеет место не только в районах, но и в центральных органах государственного управления. Даже при сильном желании властей задача укомплектования всех местных органов государственной власти кадрами соответствующего уровня без ущерба для республиканских сегодня просто невыполнима.

В дополнение к вышесказанному следует добавить, что в течение нескольких лет в Республике Абхазия были разработаны две содержательные стратегии (программы) экономического развития и в обеих программах отмечалась низкая эффективность работы действующей системы государственной власти и необходимость ее совершенствования.

Так, например, в Программе «25 шагов по развитию экономики Республики Абхазия до 2025 года» говорится, что для запуска механизма экономического развития необходимо преодолеть ключевые вызовы в сфере госуправления, в том числе неэффективность структуры органов власти и низкую компетенцию отдельных сотрудников (25 шагов... 2016). А авторы «Стратегии социально-экономического развития Республики Абхазия до 2025 года» в качестве механизмов реализации мероприятий по повышению эффективности системы власти и управления предлагают радикальные меры вплоть до проведения институциональной и конституционной реформы (Стратегия 2025... 2015).

Таким образом, как показывает многолетняя практика, содержание текущей системы с восемью местными администрациями, восемью судами и восемью прокуратурами нецелесообразно для маленькой республики. Такая конфигурация слишком ресурсозатратна и не способна обеспечить условия по социально-экономическому развитию района или улучшить качество правосудия на его территории.

В связи с тем, что по Конституции Республики Абхазия органы местного самоуправления в систему органов государственной власти не входят, далее приступлю к краткому анализу ныне действующих систем органов государственного управления, судов и прокуратуры в административно-территориальных единицах с определением присущих им недостатков, а также выскажу ряд предложений по их модернизации на основе реорганизации административно-территориального устройства.

Органы государственного управления

В соответствии с действующим законодательством в административно-территориальных единицах Республики Абхазия осуществляется местное государственное управление (Закон РА «Об управлении в административно-территориальных единицах Республики Абхазия» 1997: 2).

Государственное управление в городах, районах и других населенных пунктах Республики Абхазия представлено в виде системы органов, осуществляющих комплексное экономическое и социальное развитие подведомственной территории и находящихся в подчинении у исполнительной власти страны. В Республике Абхазия в качестве местных органов государственного управления выступают местные администрации, которыми руководят главы администраций, назначаемые на должность Президентом по согласованию с местными органами самоуправления.

Итак, в Республике Абхазия восемь местных администраций: администрации семи районов и администрация города Сухума. На содержание указанных администраций (без учета расходов по статьям увеличения стоимости основных средств и материальных запасов) в 2019 году государством было направлено 108,9 млн руб. Среднесписочная численность работников администраций в 2019 году составила 367 человек (Отчет ГКС о числ. работников... 2020).

Считаю важным отметить, что в вышеприведенных расчетах не отражены расходы и количество занятых по многим самостоятельным «органам управления», подведомственным администрациям, но не входящим в их структуру. Например, в Гагрском районе есть отдельный от администрации Комитет по управлению имуществом и приватизации (пять человек); в Гудаутском районе работает финотдел Гудаутского района (десять человек). И подобных примеров много. Таким образом, достаточно сложно рассчитать реальную величину расходов на содержание местных администраций, но очевидно, что цифра эта будет намного больше 108 млн руб. По примерным подсчетам, совокупное число работников местных администраций и подведомственных им различного рода управлений и отделов¹ в 2019 году составляло около 510 человек, с годовым ФЗП в 67,4 млн руб. (Отчет ГКС о числ. работников... 2020; Таблица 2).

В связи с этим отмечу, что в Республике Абхазия действующая система органов управления во всех административно-территориальных единицах

¹ В основном в расчет принимались управления, отделы и комитеты по вопросам экономики, приватизации, финансов и сельского хозяйства, не входящие в структуру соответствующей местной администрации.

сформирована с нарушением действующего законодательства, так как у местных администраций нет правовых оснований делегировать сторонним юридическим лицам, не входящим в структуру самой администрации, части полномочий государственных органов управления. Все управления, комитеты и отделы, учрежденные местными администрациями в целях управления, должны являться в обязательном порядке структурными подразделениями соответствующей администрации.

В Республике Абхазия администрации районов обладают достаточно широким кругом полномочий для проведения до определенной степени самостоятельной социально-экономической политики, решения вопросов землепользования, реализации комплекса мер по обеспечению занятости и защите населения, развития образования, здравоохранения, культуры, спорта и т. п.

Таблица 2. Сведения о местных администрациях за 2019 г., тыс. руб.

Показатель	г. Сухум	Гагрский р-н	Гудаутский р-н	Сухумский р-н	Гульришский р-н	Очамчырский р-н	Ткуарчалский р-н	Галский р-н
	Население (на 01.01.2019), чел.	65 439	39 390	38 524	11 494	17 887	25 784	16 466
Собственные доходы бюджета	1 030 936	383 581	259 862	110 449	71 821	96 365	23 283	49 327
Доходы бюджета на душу населения	15,8	9,7	6,7	9,6	4,0	3,7	1,4	1,6
Годовые расходы на выплату з/п сотрудникам органов управления*	24 379,5	8 491,2	10 873,5	7 285,8	6 485,7	7 287,8	2 890,7	5 533,3
Среднесписочная численность работников органов управления*, чел.	119	73	65	52	51	58	36	56
Среднемесячный размер з/п по администрации	16,5	9,4	15,9	11,5	9,9	9,7	5,6	9,0

Доля расходов на выплату з/п сотрудникам органов управления* к собств. доходам бюджета района (города), %	2,4 %	2,2 %	4,2 %	6,6 %	9,0 %	7,6 %	12,4 %	11,2 %
---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------	--------

* – под органами управления понимаются местная администрация + отдельные управления, комитеты, отделы, связанные с обеспечением работы администрации, но не входящие в ее структуру (например, управления финансов, сельского хозяйства и т. п.)

Но на практике часто бывает так, что вся работа местных администраций ограничивается в основном лишь освоением бюджета по аналогии с предыдущим годом и работой над решением наиболее важных хозяйственных (коммунальных) вопросов, не требующих больших ресурсов. При этом такие важные задачи, как, например, разработка и реализация программ экономического развития района (города), привлечение инвестиций, контроль за надлежащим использованием земельного фонда, решение вопросов утилизации бытовых отходов, совершенствование коммунальных тарифов и т. д., либо не решаются, либо делегируются «наверх», в результате чего Правительству приходится отвлекаться от многочисленных вопросов республиканского масштаба и активно включаться в работу по содействию местным администрациям, в том числе и обеспечивать им дополнительное финансирование из Республиканского бюджета.

Безусловно, у местных администраций есть достаточно обоснованные причины, по которым работа их не столь эффективна, как того требует текущее социально-экономическое положение в республике. Пожалуй, среди всех этих причин можно выделить две основные. Первая – это дефицит финансовых ресурсов у администраций. Бюджеты всех восьми администраций являются дотационными, а в некоторых районах объем дотаций в несколько раз превышает величину собственных доходов бюджета. Вторая причина в определенной степени является следствием первой – в районах наблюдается острая нехватка компетентных кадров, профессионально подготовленных управленцев, способных в достаточной степени обеспечить условия для развития подведомственной территории. Зачастую наиболее подготовленные кадры с образованием, пригодным для работы в сфере управления, предпочитают работу в органах республиканского уровня, которая считается более статусной и выше оплачивается.

Таким образом, в последние годы все более отчетливо проявляется неспособность местных администраций эффективно решать возложенные на них задачи. Хроническая прокрастинация, наблюдаемая в работе ад-

министратий, приводит к усугублению текущих проблем уже в республиканском масштабе. Яркий тому пример – проблема утилизации твердых бытовых отходов в районах центральной и западной Абхазии. Становится очевидной необходимость пересмотра устройства и организации работы местного управления в Республике Абхазия.

В связи с этим предлагается усовершенствовать действующую систему местного управления за счет создания трех усиленных администраций вместо действующих восьми². Такие меры можно реализовать, если изменить административно-территориальное деление, т. е. создать три административных уровня: республиканский, окружной и местный (рисунок 1).

В данном случае окружной уровень управления представлял бы собой укрупненный вид существующих администраций районов и г. Сухума. Другими словами, предлагается образовать:

- Западный округ – путем слияния администраций Гагрского и Гудаутского районов;
- Центральный округ – за счет объединения администраций Сухумского района, г. Сухума и Гулрыпшского района;
- Восточный округ – за счет слияния администраций Очамчырского, Ткуарчалского и Галского районов³.



Рисунок 1. Предлагаемая модель организации местного управления

² Важно отметить, что аналогичные предложения уже озвучивались рядом общественных деятелей. Так, например, в 2019 г. Архимандритом Дорофеем (Дбар) в цикле статей под названием «Абхазия сегодня. Что делать?» (часть V) предлагался вариант административно-территориального деления Республики Абхазия с тремя самоуправными регионами, каждый из которых, в свою очередь, делился на три муниципалитета (Архимандрит Дорофей 2019).

³ Названия округов – условные.

При такой структуре организации муниципального управления на месте действующих администраций районов (которые ныне заменяют администрации городов – районных центров) будут образованы администрации городов с наделением их компетенциями, соответствующими компетенциям современных администраций городов в районе. Например, вместо Администрации Гудаутского района образуется Администрация города Гудаута с тем же кругом полномочий, каким в настоящее время обладает Администрация города Новый Афон. Среди этих полномочий можно назвать:

- разработку проекта сметы доходов и расходов бюджета;
- руководство подведомственными организациями;
- осуществление мер по развитию образования, здравоохранения, культуры и языка, обеспечение условий по охране природы и т. д.

При этом реформа не предполагает отмены такого понятия, как районы Республики Абхазия. Напротив, все семь районов в качестве территориальных единиц республики будут сохранены, только уже в рамках округов. Данное обстоятельство вызвано как историческими, так и практическими (например, с точки зрения налогообложения) факторами.

В результате таких преобразований в Республике Абхазия сформировались бы окружные администрации с показателями, содержащимися в Таблице 3. Главной составляющей для извлечения положительных результатов от предлагаемой реформы является наделение более существенными ресурсами и полномочиями администраций округов (и образуемых при них окружных органов самоуправления). Без этого, как показала практика, обеспечить указанное в законодательстве комплексное экономическое и социальное развитие подведомственной территории не представляется возможным.

Таблица 3. Некоторые социально-экономические показатели округов

Показатель	Администрация Западного округа	Администрация Центрального округа	Администрация Восточного округа
Население (на 01.01.2019), чел.	77 914	94 820	75 512
Собственные доходы бюджета, тыс. руб.	643 443	1 213 206	168 975
Доходы бюджета на душу населения, тыс. руб.	8,3	12,8	2,2

Не менее важно, что главной целью реорганизации восьми администраций местного уровня в три окружные является не просто оптимизация штатной численности госслужащих или экономия бюджетных средств, а формирование в рамках окружных администраций сильной команды управленцев, которая смогла бы самостоятельно (без помощи центральной власти) и эффективно координировать экономическую активность, решать социально-бытовые вопросы и обеспечивать устойчивые темпы развития на подведомственной территории. В любом случае, в условиях Республики Абхазия укомплектовать соответствующими кадрами три (окружные) администрации более реально, чем восемь, действующих сегодня.

Местные органы судов и прокуратуры

Содержание действующей судебной системы и системы органов прокуратуры в 2019 году обошлось Республике Абхазия в 249,3 млн руб., что составляет 3,2% от величины всей расходной части Государственного бюджета Республики Абхазия (Постановление КМ от 2020 г., № 43).

Из указанной суммы значительная часть средств была затрачена на содержание органов судов общей юрисдикции и прокуратуры во всех семи районах Абхазии и отдельно в городе Сухуме, наличие которых предусмотрено действующим законодательством Республики Абхазия (Конституционный Закон РА «О судебной власти»; Закон РА «О прокуратуре Республики Абхазия»).

Так, совокупные расходы бюджета, направленные в 2019 году на содержание восьми судов в административно-территориальных единицах, составили 66,2 млн руб., а это почти 60 % совокупных расходов на содержание судебных органов, подведомственных Верховному суду Республики Абхазия. В судах административно-территориальных единиц Республики Абхазия работают до 30 судей (Штат. расп. ВС) или около 47 % всего судебного состава Республики Абхазия.

Численность прокурорского состава, занятого в системе органов Прокуратуры Республики Абхазия (за исключением Военной прокуратуры), в 2019 году составляла 128 человек⁴, из них 57 чел. (45 %) являлись прокурорами местных органов прокуратуры (Штат. расп. ГП; Таблица 4).

⁴ В эти данные входят все сотрудники органов прокуратуры, за исключением лиц, относящихся к категориям «государственные (гражданские) служащие» и «технический персонал».

Таблица 4. Сведения о местных органах судов и прокуратуры в Республике Абхазия за 2019 г., тыс. руб.

Показатель	г. Сухум	Гагрский р-н	Гудаутский р-н	Сухумский р-н	Гульрипшский р-н	Очамчирский р-н	Ткуарчалский р-н	Галский р-н
Годовые расходы на содержание органа суда	19 821,5	10 118,1	8 152,2	5 106,2	6 253,4	6 987,7	4 796,5	4992,5
Среднесписочная численность работников суда (всего), чел.	37	23	13	12	13	16	14	13
Годовые расходы на выплату з/п сотрудникам прокуратуры (ст. 211)	3783, 1	2 961,9	2 056,1	1 701,2	1 674,1	1 551,7	1 418,2	2 282,4
Штатная численность прокуратуры (всего), чел.	21	17	13	10	11	11	10	12
Кол-во населения приходящегося на 1 судью, чел.	6 534	7 878	12 841	5 747	5 962	8 595	8 233	15 131
Кол-во населения приходящегося на 1 прокурора, чел.	4 674	3 580	5 503	1 149	3 577	5 157	4 117	6 052

Далее, на основе данных о численности населения Республики Абхазия рассчитаем такие показатели, как количество судей и прокуроров на 100 тыс. населения. Эти показатели представляют актуальность для настоящего исследования в связи с тем, что их можно сопоставить с материалами исследования Европейской комиссии по эффективности правосудия Совета Европы (СЕРЕJ), которые были составлены в 2018 году по 45 странам⁵ – членам Совета Европы (на основе данных 2016 г.). Согласно данным СЕРЕJ, по этим странам средний показатель количества судей и прокуроров на 100 тыс. населения составлял 22 и 12 соответственно (СЕРЕJ 2018: 103, 131; Таблица 5).

⁵ Исследование было проведено во всех странах – членах Совета Европы, за исключением Лихтенштейна и Сан-Марино.

Таблица 5. Количество судей и прокуроров на 100 тыс. населения в странах – членах Совета Европы (по данным 2016 г.) и Республике Абхазия⁶

Страна	Кол-во судей	Страна	Кол-во прокуроров
Болгария	32	Абхазия*	52
Чехия	28	Россия**	25
Австрия	27	Литва	24
Литва	27	Болгария	21
Абхазия*	26	Исландия	21
Германия	24	Молдова	19
Россия	18	Грузия	12
Исландия	16	Чехия	12
Турция	14	Армения	11
Молдова	12	Азербайджан	11
Италия	11	Германия	7
Франция	10	Турция	6
Мальта	10	Мальта	4
Армения	8	Австрия	4
Грузия	7	Италия	4
Азербайджан	5	Англия и Уэльс	4
Англия и Уэльс	3	Франция	3

* В основе данных по Республике Абхазия – утвержденное штатное расписание судов и органов прокуратуры на 2019 г.

** По данным СЕПЕJ наибольшее количество прокуроров на душу населения пришлось на Российскую Федерацию.

Очевидно, что количество судей и прокуроров на душу населения в разных странах разное, и это объясняется множеством факторов. Вместе с тем при анализе вышеприведенной таблицы мы обращаем внимание на следующее обстоятельство: несмотря на довольно низкий уровень ВВП на душу населения в Республике Абхазия, приведенные в таблице данные по республике значительно превосходят аналогичные показатели по развитым странам и даже по странам со схожей численностью населения (например, Исландия [~340 тыс. чел.] и Мальта [~470 тыс. чел.]).

И еще одно сравнение: рассчитаем количество судов общей юрисдикции на 100 тыс. населения. Так, по данным 2012 г. в закавказских государствах

⁶ Настоящая Таблица составлена на основе данных: European judicial systems efficiency and quality. CEPEJ STUDIES No.26. 2018 (2016 data) // Table 3.6 Categories and number of judges in 2016; Table 3.24 Variation of the number of public prosecutors between 2010 and 2016.

этот показатель составлял менее одного суда на 100 тыс. населения; в России он был равен 6,5, что в несколько раз выше, чем в среднем по странам Восточной Европы (Жан, Гурбанов 2015: 74); в Абхазии количество судов общей юрисдикции на 100 тыс. населения составляет 3,7, что тоже значительно выше среднеевропейского уровня.

Очевидно, что Республика Абхазия с весьма незначительными бюджетными возможностями «перегружена» органами судов и прокуратуры. И, что самое главное, при всем этом правосудие и надзор за исполнением законодательства находятся в республике не на должном уровне. Напротив, существует много вопросов в отношении качества работы этих государственных органов.

Таким образом, вопрос совершенствования административно-территориального деления Республики Абхазия становится актуальным и в целях проведения реформ в организационной структуре системы органов правосудия и государственного обвинения.

Мы предлагаем по аналогии с местными администрациями – на основе учреждения трех административных округов на территории Республики Абхазия – реорганизовать (оптимизировать) и восемь органов судов и восемь органов прокуратуры в три окружных суда и три прокуратуры (рис. 2).



Рисунок 2. Предлагаемая модель организации местных судов и органов прокуратуры

Успешная реализация реформы структуры местных органов судов и прокуратуры (на основе нового административно-территориального устройства) могла бы принести положительные изменения в существующую систему государственной власти. В частности:

- оптимизировать численность судей и прокуроров на душу населения;
- повысить качество работы судебных органов и органов прокуратуры

путем дополнительного финансирования за счет части высвободившихся в результате оптимизации ресурсов;

– повысить уровень конкуренции между судьями и прокурорами при замещении вакантных должностей на государственной службе;

– добиться экономии бюджетных средств;

– снизить объем работы центральных органов (например, по линии прокуратуры) за счет более эффективной работы на местах и т. д.

Важно подчеркнуть, что выдвигаемые нами предложения носят лишь концептуальный характер, поэтому в целях более детального рассмотрения всех положительных и отрицательных качеств предлагаемых идей необходимо провести более углубленный научный анализ с привлечением, в первую очередь, специалистов-практиков из исполнительной и судебной ветвей власти, а также органов прокуратуры.

Данная работа должна быть тщательно выверена и достаточно обоснована, и только в таком случае можно будет говорить убедительно о пользе реорганизации административно-территориального деления Республики Абхазия в целях совершенствования работы местных органов государственной власти.

В заключение считаем важным подчеркнуть, что совсем скоро исполнится 30 лет с момента образования современной Республики Абхазия, а между тем результаты всеобщей работы по строительству самодостаточного, демократического и развитого государства не удовлетворяют ни государственных деятелей, ни граждан страны. Очевидно, что время решительных реформ во многих сферах жизнедеятельности государства уже прошло, ибо дальнейшее пребывание в застойном состоянии не способствует достижению стратегических целей государственного строительства.

Литература

Абхазия в цифрах 2018: Абхазия в цифрах за 2018: Управление государственной статистики Республики Абхазия. Сухум, 2019. 195 с.

Архимандрит Дорофей 2019: Архимандрит Дорофей (Дбар). Абхазия сегодня. Что делать? Часть V: Человеческие ресурсы и управление [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://anyha.org/dorotheos-dbar-what-is-to-be-done-part-5> (09.05.2020 г.).

Жан, Гурбанов 2015: Ж.-П. Жан, Гурбанов Р.А. Европейская комиссия по эффективности правосудия. Организация. Деятельность. М., 2015. 331 с.

Закон РА «О прокуратуре Республики Абхазия»: Закон Республики Абха-

зия «О прокуратуре Республики Абхазия» от 12 июня 2006 г., № 1377-с-XIV // Сборник законодательных актов Республики Абхазия. Сухум, 2006. № 27. С. 143–183.

Закон РА «Об управлении в административно-территориальных единицах Республики Абхазия»: Закон Республики Абхазия «Об управлении в административно-территориальных единицах Республики Абхазия» от 23 октября 1997 г., № 375-с-XIII // Сборник законодательных актов Республики Абхазия. Сухум, 1998. № 8. С. 3–16.

Конституционный Закон РА «О судебной власти»: Конституционный Закон Республики Абхазия «О судебной власти» от 15 июня 2015 г., № 3784-с-V // Сборник законодательных актов Республики Абхазия. Сухум, 2015. №50. С. 3–130.

Конституция РА: Конституция Республики Абхазия принятая Верховным советом Республики Абхазия 26 ноября 1994 года, одобренная всенародным голосованием 3 октября 1999 года // Конституция Республики Абхазия. Сухум, 2001. 25 с.

Отчет ГКС о числ. работников... 2020: Отчет Государственного комитета Республики Абхазия по статистике «О численности работников и средствах, направленных на потребление и оплату труда по Республике Абхазия за январь-декабрь 2019 года».

Постановление КМ от 2020 г. № 43: Постановление Кабинета Министров Республики Абхазия от 27 марта 2020 г. № 43.

Стратегия 2025... 2015: Стратегия социально-экономического развития Республики Абхазия до 2025 года. Центр стратегических исследований при Президенте Республики Абхазия. Сухум, 2015. 275 с.

УП от 2015 № 118: Указ Президента Республики Абхазия от 1 июля 2015 г., № 118 // Республика Абхазия. № 75 (3252) от 06.07.2015 г. С. 2.

УП от 2019 № 284: Указ Президента Республики Абхазия «Об утверждении структуры Кабинета Министров Республики Абхазия» от 28 октября 2019 г., № 284 // Республика Абхазия. № 115 (3855) от 31.10.2019 г. С. 2–3.

Штат. расп. ГП: Штатные расписания системы органов Генеральной прокуратуры Республики Абхазия, утвержденные на 2019 год.

Штат. расп. ВС: Штатные расписания системы органов Верховного суда Республики Абхазия, утвержденные на 2019 год.

25 шагов... 2016: 25 шагов по развитию экономики Республики Абхазия до 2025 года: программа экономического развития Республики Абхазия. Министерство экономики Республики Абхазия, АО «Стратеджи Партнерс Групп» (РФ). М., 2016. 85 с.

СЕРЕЖ 2018: European judicial systems efficiency and quality. CEPEJ STUDIES No.26. 2018 (2016 data). 341 p.

Д.Т. Арзынба

**АПСНЫ АХЭЫНТҚАРРАТӘ МЧРАҚӘА РЕИЛАЗААРА
АИҒЫТӘРАЗЫ АДМИНИСТРАТИВ-ДГЬЫЛЦАКЫРАТӘ ЕИХША
АПСАХРА – ШЬАТАК АХАСАБАЛА**

Аннотация. *Хазтагылоу аамтасы Аңсны Ахэынтқарраә кризйазкуа зйаараны иқәгылоуп ахэынтқарратә напхгаратаратә системеи ахэынтқарратә мчрақәа реилазаашьеи аңсахрақәа ралагалара, иара убас урт русура алышәа ашьтыхра. Акыршықәса йуеит хтәылаәы арт азйаарақәа рызбаразы иғәғәоу ашьәәәқәа кайәмиишьтәи, егырт инагзас аусқәа, иахәап, ахэынтқарратә усзуәәа рыштаттә хыңхызара хшыөзышьтәра аийәтәра, иахәңаз алышәа аанамгеит.*

Лабәба иубоит, иахәа – аекономика аәиара аназыцәгьо аамтасы, закәанла атакңхықәра зду ахэынтқарратә мчрақәа ахэынтқарратә напхгаратара азйаатәқәа реиғьтәразы мөхакытбаала аусхкқәа ашьырымгар, инармыгзар ада ңсыхәа шыкам. Ари астатиаәы, административ-дгьылцакыратә еихша аңсахра шьатас иганы, Аңсны ахэынтқарратә напхгаратаратә мчрақәа реилазаара хшыөзышьтәра аийәтәразы ажәалагалақәак кайоуп. Урт ажәалагалақәа шьәқәыр-гылоуп ари ахырхартаәы икоу атагылазаашьә тйәаны.

Ихадароу ажәәқәа: *ахэынтқарратә напхгаратаратә мчрақәа, административ-дгьылцакыратә еихша, хшыөзышьтәратәи аийәтәра, атыңантәи анапхгара, аусзбартақәа, апрокуратурақәа.*

D.T. Ardzinba

**REORGANIZATION OF THE ADMINISTRATIVE-
TERRITORIAL STRUCTURE OF THE REPUBLIC OF ABKHAZIA
AS A BASIS FOR OPTIMIZING THE SYSTEM OF PUBLIC
AUTHORITIES**

Annotation. *The issue of improving the public administration system, reorganizing the structure of public authorities and increasing the efficiency of their activities is relevant in the Republic of Abkhazia. Over the past few years, no decisive steps have been taken in this direction in the republic, and the measures taken, for example, to optimize the number of civil servants, have not produced the desired effect.*

Obviously, given the unfavorable situation for the development of the economy, the relevant state bodies need to initiate and implement a whole range of measures aimed at improving the sphere of public administration. In this regard, within the framework of this article, some directions are proposed for optimizing the system of public authorities in the Republic of Abkhazia based on the reorganization of the administrative-territorial structure.

Key words: *public authorities, state bodies, administrative-territorial division, optimization, local administrations, courts, prosecution bodies.*