

ЦЕНТР СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РА

О. Н. Дамения

ЕСТЬ ЛИ ВЫХОД ИЗ КРИЗИСА?

(Анализ происходящих процессов и прогнозирование
оптимального сценария их развития)

«До Палестины добрались не те
крестоносцы, которые по своему
невежеству при виде каждого го-
рода готовы были кричать: Иеру-
салим! Иерусалим! – а те, которые
знали географию»

Г.В.Плеханов

«Народ всегда хочет жить лучше,
но не знает, как этого добиться»

Ли Куан Ю

Экс премьер-Министр Сингапура

Т Е З И С Ы

1. Социальные процессы, происходящие в нашей жизни уже не один десяток лет, лучше осмысливаются в контексте глобального кризиса, разразившегося в мире на рубеже веков. Обладая большим деструктивным потенциалом, он угрожает существованию не только нашего общества, но и человечества, в целом.

2. Под кризисом понимается такое состояние общества, при котором происходит резкое снижение его жизнеспособности в выполнении своих базовых функций. Кризис разрушает социальные устои общества, снижает его самодостаточность, деформирует социальную идентичность базовой личности, что, в конечном итоге, ведет к распаду социальной системы. История человечества пестрит фактами, говорящими об исчезновении в мир небытия целых народов, стран, даже цивилизаций под ударами кризиса.

3. Но кризис – не только разрушение. Он несет также созидательный потенциал. Та же история показывает, как многим странам и цивилизациям удавалось выходить из него успешно. Об этом свидетельствует и наша национальная история (См. Схему №1). Кризис – это испытание общества на жизнеспособность. Выдерживают это испытание лишь те общества, которые сравнительно более организованы, структурно упорядочены,

эффективно управляемы, обладают большим креативным потенциалом, а также адаптационными способностями.

4. Кризис ставит перед абхазским обществом альтернативные условия: либо оно, как таковое, прекратит свое существование, либо же должно устремиться продолжить свое развитие. Чтобы сохранить и развивать себя, Абхазии необходимо ответить на вызовы кризиса (См. Схему №2). Таким ответом может быть реформирование общества, в первую очередь, систему власти и управления, а также переход к новой социальной практике.

5. Реформирование системы власти и управления предполагает решение двуединой задачи: а) структурная реорганизация ныне действующей системы и создание новой (См. Схемы №3, №4 и №5) и б) обеспечение новой системы власти и управления кадрами, готовыми морально и профессионально эффективно управлять страной (См. Схему №6).

6. Реформирование системы власти и управления осуществляется на основе Государственной программы социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу (См. Схему №7). При этом выполнение этой программы является критерием оценки деятельности системы власти и управления.

О кризисе и его последствиях. На рубеже веков, как известно, в мире разразился глобальный и системный кризис, который продолжает угрожать существованию современной цивилизации. Обладая большим деструктивным потенциалом, он разрушил правовые механизмы, на базе которых обеспечивались мир и порядок на планете после Второй мировой войны. Произошло преобразование двуполярного мира - в однополярный во главе с США. Тогда это выдавалось, как восстановление единства человечества. Однако от этого существование человечества не стало единым, более безопасным, благополучным и стабильным. Напротив, оно (преобразование) ввергло человечество в новую фазу социально-политических потрясений, еще больше обострило конкурентную борьбу мировых держав за ресурсы. Следствием нового мирового порядка стал демонтаж Восточного Блока («Варшавский Договор»), распад СССР, черед локальных войн на Ближнем Востоке, Северной Африке, Балканах, Кавказе и в других регионах. На новом витке исторической спирали *право силы* стало возобладать над *силой права*.

Будучи системным, кризис охватывает все сферы жизнедеятельности человека (экологическую, геополитическую, ресурсную, экономическую, социальную, демографическую, ценностную и др.). Распространяясь вширь, он уже стал из локального в глобальное явление и теперь превращается в планетарный. Кризис распространяется и вглубь общества, разрушая его социальные устои. Сокращается при этом промежуток времени между циклами обострения противоречий в среде человечества, что является косвенным показателем непрерывности кризиса. Т.е. он непрерывно

сопутствует трансформацию общества, действуя то открыто, то скрыто (латентно).

Продолжающийся ныне кризис таит в себе немало еще не изведанных угроз. Среди них есть и такие, которые предъявляют человечеству не под силу ему требования (антропогенная разгрузка биосферы, преобразование социальной идентичности и др.). В постсовременных условиях, в условиях динамичного развития информационных, цифровых и других технологий, он, будучи объективным явлением, широко используется в качестве политехнологического инструментария в конкурентной борьбе между геополитическими игроками и может быть экспортирован из одной страны в другую (экспорт кризиса, цветных революций, управляемого хаоса и др.). Сегодня мы являемся не только свидетелями, но и участниками таких процессов.

Очевидно, что новый мировой порядок не может считаться окончательным. Происходящие в нем процессы (борьба за ресурсы, сетевые и гибридные войны, культурно-цивилизационные столкновения и др.) можно рассматривать, как мучительный поиск новой конфигурации (модели) постсовременного мироустройства. Ожидать в этих условиях наступления безопасного и стабильного развития человечества в обозримом будущем не приходится.

Что же представляет в этом контексте регион, с которым непосредственно соприкасается Абхазия?

В связи с распадом СССР на территории Южного Кавказа, как известно, образовалась шесть государств. Из них три признаны международным сообществом, два – частично признаны и одно – никем не признано. Интерес ведущих геополитических игроков мира к региону отнюдь не ослабевает. При этом взаимоотношение между самими южнокавказскими странами вряд ли можно считать дружественными. В этих условиях вероятнее всего ожидать, что статус-кво, сложившееся здесь в постсоветское время, может быть использовано внешними геополитическими игроками, разумеется, в своих интересах.

Без учета процессов, происходящих в мире и регионе, анализа и прогнозирования возможных сценариев их развития трудно рассчитывать на успех в поиске ответа на выше поставленный вопрос. Именно в таком контексте, как мне представляется, лучше осмысливается задача, которая стоит столь остро перед нашим обществом. Тем более что, Абхазия маленькая страна и сравнительно более зависима от внешних сил и факторов.

Кризис, о котором здесь идет речь, не обошел стороной и Абхазию. Он обрушился на нее стремительно, но при этом события разворачивались не совсем стихийно, как нам тогда казалось, а по определенному сценарию. Сперва расшатывались идеологические и политические институты общества, а вслед за этим была развязана война и блокирована республика, что привело к разрушению не только былой (советской) политической системы, но и

социально-экономической инфраструктуры, обеспечивавшей жизнь республики.

В одночасье люди остались без средств существования и социальной системы, которая обеспечивала безопасность и благополучие общества (правовой порядок, защищенность и занятость человека, бесплатное образование и оказание медицинских услуг и др.). Старая система была разрушена, а новая – еще не создана. Возникла экстремальная, довольно необычная и непривычная для них ситуация, когда им пришлось жить вне системы. Точнее говоря, они оказались между двумя не существовавшими системами, в своеобразной пограничной зоне, где соприкасались старая и новая системы.

В такой зоне, где нет системы, разнородные элементы (стереотипы, стандарты, ценности и др.) различных систем оказываются в беспорядочном (блуждающем) состоянии, в состоянии *социальной турбулентности* (хаоса, неопределенности). При таких условиях выживать людям крайне сложно; на успех может рассчитывать лишь наиболее предприимчивый. В основной своей массе они не могут поддерживать свое существование унаследованной технологией (знаниями, способностями и др.) жизнеобеспечения, а другого способа выживания ими еще не выработано. Чтобы выживать, каждому из них приходилось действовать любым способом, главным образом, по принципу «здесь» и «сейчас». О предстоящем социальном будущем им менее всего приходилось думать.

Следствием разрушения социально-экономической инфраструктуры стало резкое снижение уровня и ухудшение качества жизни людей. Остановить этот процесс они не могли в условиях, когда вероятность возобновления масштабных боевых действий была чрезвычайно велика.

Но и после признания государственной суверенности Абхазии Россией и создания условий для обеспечения безопасности республики правящей элите не удалось предпринять адекватных социальным реалиям решительных действий, направленных на восстановление эффективного функционирования народнохозяйственного комплекса. Наметившиеся накануне и во время войны, а также и блокады разрушительные процессы продолжались.

Более того, распространяясь вширь и вглубь, кризис начал размывать основы вековых социальных устоев абхазского общества (структурная организация социума, система социальных отношений, ценностная ориентация, социальная идентичность базовой личности и др.), обеспечивавшие совместную жизнь людей. Стали разрушаться традиционные социальные механизмы (стандарты, стереотипы, нормы и др.), кооперативные (коллективные) основы общества, на базе которых обеспечивались его единство и целостность.

В связи с разрушительными процессами началось социальное, особенно имущественное, расслоение, что вскоре привело к расколу общества на богатых и бедных. При этом прерывались связи и отношения,

как между поколениями (социальная диахрония), так и между представителями одного и того же поколения (социальная синхрония). Социальная система разрушалась на все более мелкие группы – вплоть до атомарной единицы (индивида), что вело к *индивидуализации*, *десоциализации* и *маргинализации* общества.

Освобождаясь не только от государственной опеки, но и от социальных оков (связей и отношений с другими), индивид становился на самом деле более *свободным* (независимым, самостоятельным). Он получал большую возможность для проявления и реализации потенциала своего индивидуального «Я». Теперь он мог уделять себе большее внимание и заниматься удовлетворением своих личных *интересов* и *потребностей*, которые превращались уже мотивирующим и доминирующим началом его действий. Существенно изменилась так же его ценностная ориентация. Как бы ни вуалировал он свои интересы и потребности, они в конечном итоге сводились к материальным ценностям, что заметно влияло на его отношение к родной культуре.

Однако, став более свободным и изолированным от других, на деле он оказался менее *самодостаточным* и гарантированным на безопасную и благополучную жизнь. Добиться благополучной личной жизни в неблагополучном обществе ему не удастся. Стремление к личным интересам без учета интересов других, как правило, приводит его к конфликту с ними, что в свою очередь вызывает социальное напряжение в обществе. В поисках выхода из этой ситуации он не находит ничего иного кроме, как скооперироваться вновь с другими. Но попытки его реанимировать отношения с ними в новых условиях, в условиях еще не сложившейся рыночной системы хозяйствования, успеха не имеют. Создающиеся новые социальные группы (объединения, ассоциации и др.) на поверку оказываются нежизнеспособными (квазигруппами) и вскоре распадаются, поскольку формирование их происходило и происходит еще сегодня на основе не общих, а индивидуальных интересов. При доминирующей роли последних, как свидетельствует человеческий опыт, общество состояться не может.

Индивидуализация (десоциализация) человека, как таковая, ведет его к самоотчуждению от своей социальной природы, к обеднению его интеллектуального потенциала, к маргинализации и ослаблению его социальной идентичности. Она ведет так же и к разрыхлению органической *целостности* (качественности) народа, превращая его в некое аморфное образование.

Сегодня нетрудно заметить, как наше общество продолжает погружаться в кризис. Будучи в потоке деструктивных процессов, оно становится все менее организованным, целеустремленным и управляемым. Утрачивая свою жизнеспособность, оно перестает быть самодостаточным и становится все более зависимым от внешнего мира. Становится все более очевидным, что собственными ресурсами оно уже не может поддерживать свое существование и развивать себя. Речь при этом идет не только и не

столько о материальных ресурсах, сколько об истощении социального, интеллектуального потенциала, играющего решающую роль в жизни любого общества, в том числе, разумеется, и абхазского.

В условиях кризиса и отсутствия эффективных действий, адекватных новым реалиям, общество, естественно, развиваться не может. В то же время происходящие в нашей жизни сложные и противоречивые процессы можно рассматривать, как мучительный поиск новой системы, новой модели социального развития, что, к сожалению, на рациональном уровне еще не осознается в обществе.

Благо, Абхазия сегодня самоуправляющаяся страна. Однако политическое самоопределение оказалось недостаточным; требуются так же *социальное самоопределение*, т.е. определение той социальной модели, без которого развитие общества невозможно. К сожалению, эта задача остается пока нерешенной.

Между тем кризис продолжается. Люди весьма озабочены социальной напряженностью в обществе, перманентно нарастающей все послевоенные годы. Больше всего их беспокоит неупорядоченность жизни, неэффективность управления, рост коррупции, теневой экономики и наркомании, криминализация общества и др. Они не могут мириться с продолжающейся уже не один десяток лет социальной вакханалией, но остановить ее не в силах. Люди не знают, есть ли выход из этой ситуации или уже обречены? Если есть выход, то какой? Они хотят знать, что могут и должны сделать, чтобы не растерять свои исторические завоевания и не лишиться будущего?

Где же выход? Но кризис – это не только разрушение. Он несет в себе так же определенный созидательный потенциал. Разрушая ту или иную систему социального жизнеустройства, кризис ставит перед человеком новые задачи, решить которые он не может привычным (старым) способом. Человек оказывается в условиях, когда ему приходится искать и находить новый способ решения стоящих перед ним задач. При этом кризис не только заставляет человека, но и «подсказывает» ему, как можно найти искомое решение. Это значит, разрушая ту или иную социальную систему, кризис вынуждает человека формировать новую систему, как более эффективную и жизнеспособную. Кризис втягивает человека в новые, в непривычные для него, социальные процессы, где ему приходится быть более сообразительным и креативным. Тем самым он заставляет человека развивать себя, свой интеллектуальный (креативный) потенциал, тот самый потенциал, которого больше всего не хватает сегодня нам.

Иначе говоря, кризис – это испытание человека и общества, в целом, на жизнеспособность. Выдержать это испытание может лишь то общество, которое достаточно *организовано, управляемо, обладает креативным потенциалом и адаптационными способностями*. Кризис, таким образом, учит общество, как ему следует действовать при катаклизмах истории.

Не следует рассматривать кризис, как некое отклонение от общих тенденций и закономерностей социального развития. Своими истоками он связан с теми фундаментальными противоречиями, на базе которых формируется и развивается человеческие сообщества. Потому кризис не устраним. Более того, он, подчеркнем еще раз, является одним из факторов развития общества.

О чем глаголет история? Мировая история пестрит фактами, показывающими, как одни общества успешно выходили из кризиса, а другие - разрушались под его ударами. Разумеется, здесь не место давать подробный анализ этих фактов. Но вспомнить некоторые из них – все же следует.

Разве Россия не пережила кризиса, скажем, в начале прошлого столетия? О чем же говорит переход империи из одной системы в другую? Причем переход в качественно новую систему, совершенно не изведанную и не имевшую аналога в истории человечества! Совершив такой прорыв, Россия сохранила себя, правда, в другом формате, в формате СССР, и вышла на перспективы развития. Здесь важно уяснить: что же следует понимать под переходом? Переход в тех конкретных условиях означал:

- усиление роли государства и его ответственности перед обществом;
- активное участие государства в управлении обществом и регулировании социально-экономических процессов;
- радикальное изменение форм собственности;
- обеспечение трудоспособной части населения рабочими местами;
- бесплатное обучение, оказание медицинских и других социальных услуг;
- равноправие народов страны и др.

Как нетрудно заметить, речь по существу здесь идет о переходе российского общества к новой социальной практике – к практике программно-целевого планирования развития страны. Не об этом ли говорят, в частности, НЭП, ГОЭЛРО, последующие пятилетки и создание специального государственного органа – Госплан? При всех политических зигзагах, изгибах и отклонениях, имевших место в жизни страны, благодаря именно государственному планированию СССР стал динамично развиваться и вскоре вышел на передовые позиции. Не потому ли наряду с «Варшавским договором» Госплан оказался под особым прицелом Запада при развале СССР?

Между тем этот опыт был успешно использован в годы «великой депрессии» никем иным, а именно США, являвшимися заклятым врагом социалистической системы! Опираясь на него (опыт), они тогда не дали великой и могущественной капиталистической стране развалиться и вскоре вышли на перспективы развития.

К сожалению, в самой России этот опыт остается пока невостребованным. Зато в Китае и в некоторых странах Дальнего Востока и Северной Европы он используется довольно успешно.

Кризис в контексте национальной истории. Впрочем, далеко за примерами ходить не надо. Разве Абхазии не приходилось переживать различные социально-политические потрясения и катаклизмы? В конце ХУІІІ столетия, как известно, Абхазская автокефальная православная церковь прекратила свое существование, а во второй половине ХІХ столетия, после длительной войны, страна оказалась на краю пропасти! Тогда она лишилась большей части своего населения, государственного института самоуправления, даже своего топонима. Владетельный князь и влиятельные представители его родословия были высланы из страны, а оставшаяся часть абхазов были объявлены (1880 г.) императором «виновным народом». В то время мало, кто мог думать, что Абхазия выживет.

Тем не менее, абхазы, оставшиеся на своей родине, выдержали это испытание и уже в начале 20-х годов прошлого столетия, разобравшись в геополитических распрях эпохи, встали на путь национального возрождения. Позже Абхазия вошла на равноправной основе в состав СССР. При этом важно подчеркнуть: приобретение государственности было активно использовано в ускоренном восстановлении и реконструкции традиционного социального уклада жизни. За короткие сроки республика стала динамично возрождаться и выходить на передовые позиции. Это ведь был переход Абхазии из одной социально-экономической системы в другую, в социалистическую систему хозяйствования, о которой народ Абхазии не имел никакого представления! Как же при таких условиях правящей элите удавалось успешно решать задачи, стоявшие тогда перед республикой? Не следует ли нам сегодня изучить этот опыт с тем, чтобы вооружиться им при решении задач, стоящих ныне перед нами?

К сожалению, процесс возрождения республики, начавшийся в 20-е годы, были прерваны в середине 30-х годов в связи с началом известных политических репрессий. На этот раз Абхазия лишилась своей элиты, сыгравшей ключевую роль в ее возрождении. Это было продолжением той политики, которую Грузия проводила в Абхазии. Государственность Абхазии теперь уже использовалась грузинскими властями в качестве инструмента для выполнения своего проекта. Тем самым Абхазия лишилась не только элиты. По существу, она лишилась и своей государственности. Ведь абхазская автономия выполняла в последующие десятилетия лишь административные функции? Народ вновь оказался в экстремальной ситуации, когда он не мог защитить и развивать себя. Тем не менее, он выжил.

Как же ему удавалось выживать после таких тяжелых потерь, понесенных им в те годы? Не вдаваясь в детали этого вопроса, здесь можно отметить лишь следующее: продолжая борьбу за самосохранение, народ *реагировал* на антиабхазскую политику тбилисских властей, но при этом избегал крайних (экстремистских, радикальных и др.) действий и придерживался порядков, соблюдавшихся в советском обществе. Он остерегал себя от политического радикализма и подстрекательства со

стороны грузинской правящей верхушки, добивавшейся вновь навесить на абхазов ярлык «виновный народ» и противопоставить его советской стране.

С середины прошлого века политический климат в СССР стал меняться. Властям Грузии приходилось пересматривать тактику проведения своей стратегической политики в отношении Абхазии. Эти изменения сказывались и на политическом поведении абхазского народа. Приспосабливаясь к советским порядкам, он их осваивал и развивал свой образ жизни, представлявший собой уже некий социальный сплав традиционных и инновационных ценностей. Активно участвуя в формировании советского общества, он его рассматривал, как свое, как гарантию своей безопасности. Об этом говорят многочисленные факты, в частности, участие его в ВОВ и референдуме 1991 г.

Будучи включенным в политическую жизнь советской страны, абхазскому народу приходилось осваивать новый социальный опыт. По существу, речь здесь шла о переходе от традиционного (повторявшегося) социального уклада к новой (развивающейся) социальной практике. На грузинский вызов (насильственная культурная ассимиляция и изменение абхазской идентичности) был найден ответ – повышения уровня и улучшение качества жизни, динамичное развитие абхазской культуры и формирование нового поколения национальной интеллигенции.

Однако 30-е и 40-е годы были не последним испытанием в жизни абхазского народа. Впереди его ожидало еще более суровое испытание. На рубеже 80-х 90-х годов наступили смутные времена, когда трудно было понять, что происходило в обществе. Еще более трудно было прогнозировать будущее. Правда, в конце 80-х годов мы уже понимали, что рушится огромная страна – оплот нашего национального существования. Вскоре ее не стало.

Не стало и абхазской автономии. Она утратила своих правовых и политических оснований в связи с прекращением действия конституций СССР и ГССР. Абхазия стала лишь названием территории. Образовавшийся здесь политико-правовой вакуум заполняла социальная стихия. В одночасье абхазский народ лишился будущего и остался один во враждебном окружении. Неожиданно перед ним возникли роковые вопросы: Что же ему делать? Как ему выживать? Есть ли у него перспективы?

Свои надежды на будущее он связывал только с Россией, но ее руководство вопреки собственно российским интересам поддержало тогда действия руководства Грузии, которое уже приступало к военной операции в Абхазии. Народу оставалось надеяться только на себя. Благо его поддержали и другие негрузинские этнические общины Абхазии. Объединившись с ними, народ Абхазии стал восстанавливать правовые основы своего существования. В условиях правового вакуума, образовавшегося тогда, были проведены выборы Верховного Совета (ВС) Абхазии на консенсусной основе. Реагируя на ситуацию, народ провел выборы неформально, организованно и качественно; в экстремальных условиях ему удалось избрать в высший орган

власти людей, способных и готовых защитить интересы народа. И вскоре (23 июля 1992 г.) ВС РА, преодолевая правовой вакуум, своим решением восстановил действие Конституции ССР Абхазия 1925г. в срок до принятия новой конституции.

Однако процесс восстановления абхазской государственности был прерван войной, развязанной Грузией. Причем в этой войне речь уже шла не об искусственной ассимиляции абхазского народа, а о физическом его истреблении! Об этом публично заявляли не только brave грузинские генералы, но и официальные политики. Не допустить войны народ не мог, но и к ней не был готов!

Правда, готовясь к войне, в известной степени Грузия готовила и абхазского народа к очередному испытанию. Морально-психологически к такому повороту событий он уже был готов. Давно его терзало желание публично показать и доказать, кто он на этой земле? Тем более, когда Грузия загнала его в такую ситуацию, в которой оказание сопротивления агрессору альтернативы не имело. Но это не поколебало его. Он не дрогнул и не растерялся перед смертельной опасностью! Напротив, сама опасность помогла ему понять, каким может и должен быть адекватный ответ на очередной грузинский вызов.

Народ быстро перевел себя на военный лад и приспособился к его условиям. Приспособился к ним и ВС – единственный в то время легитимный орган, выполнявший все функции государства, в том числе и организацию обороны республики. При дефиците опыта самоуправления, человеческих ресурсов и, особенно, военной техники народ сумел не только выстоять перед грозным, многократно превосходившим, агрессором, но, спустя немногим более года, и изгнать его из Абхазии.

Однако это не означало завершения войны. Грузия еще и сегодня не желает заключить с Абхазией мирный договор. Они по-прежнему продолжают находиться в состоянии войны. Более того, в середине 90-х годов усилиями так называемых международных «друзей Грузии» Абхазии была объявлена блокада, продолжавшаяся почти 10-лет. Народ лишился возможности выйти из послевоенной разрухи и перейти к мирной жизни. Ему приходилось выживать, как во время войны: «здесь» и «сейчас». Но и это испытание, испытание блокадой, он выдержал! Чтобы выстоять в этих условиях, он стал реанимировать аграрный сектор!

Не стоит ли нам сегодня извлекать уроки из собственного социального опыта? Он ведь показывает жизнеспособность народа, способность его адаптироваться к меняющимся социально-политическим условиям и развиваться? Оказываясь в трудной ситуации, он через свои элитные структуры искал и, как правило, находил выход из нее, что, к сожалению, не происходит в послевоенный период.

О реорганизации органов власти и управления. Проделанный выше анализ, особенно его историческая часть, дает достаточное основание думать, что выход из кризиса, который угрожает нашему существованию, все

же имеется. Чтобы не упустить этой возможности и реализовать ее, необходимы конкретные и целенаправленные действия со стороны общества, в первую очередь, со стороны действующей системы власти и управления. Именно она (система) может и должна играть решающую роль в жизни общества, особенно, когда оно оказывается в экстремальной ситуации.

Однако таким эффективным инструментом решения задач, стоящих перед обществом, ныне действующая система власти и управления еще не стала. Она, как известно, создавалась в других условиях и решала другие задачи. Теперь же ситуация в стране существенно изменилась. Между тем система не претерпела каких-либо изменений и осталась прежней (авторитарной). *Авторитаризм*, который лежит в основе этой системы, в новых условиях не позволяет ей стать эффективным инструментом управления развитием общества.

Стало быть, ее (система) следует *реорганизовать* (реформировать) с тем, чтобы привести в соответствие с новыми реалиями. Именно *реформирование* системы власти и управления представляет собой *первый шаг*, направленный на выход из кризиса. И лишь после этого новая система может и должна определить, какими могут быть последующие ее шаги.

Реформирование предполагает решение ряда задач. Главными из них являются:

- *создание новой структурной организации системы власти и управления;*
- *обеспечение ее морально и профессионально подготовленными кадрами;*
- *переход к программно-целевому планированию социального развития, как на краткосрочную, так на среднесрочную и долгосрочную перспективы.*

Создание новой системы власти и управления требует, прежде всего, определения ближайшей *цели*, а также *задач* и *механизмов* их решений, ведущих к ней. Такой целью в наших условиях может быть *выход из кризиса* и *вступление страны на путь развития*.

Здесь важно (примерно) определить так же *модель* будущей системы власти и управления с точки зрения ее структурной организации. Очевидно, что исходной основой ее формирования должно быть *коллективное* (коллегиальное) начало. Оно предполагает, прежде всего, неформальное *приравнивание* ветвей власти друг к другу. Лишь через сбалансированное взаимодействие их можно повышать эффективность и улучшать качество управления. Такое взаимодействие возможно в условиях их взаимозависимости и взаимодополнительности, что обеспечивает единство института государственной власти и управления. Более того, при таком взаимоотношении между ними возникает реальная возможность, когда они могут контролировать друг друга.

Этим требованиям лучше отвечает коллективная (парламентская) форма управления, что, кстати, больше соответствует культурно-историческим традициям народа (народное собрание). Парламент полнее

выражает интересы разных слоев населения страны, чем это может сделать президент. В то же время парламент в наших условиях не назначается, а формируется непосредственно правообразующим субъектом (избирателем). В силу этого он может быть основой государственного устройства общества, что позволяет расширить его полномочия (функции). В частности, он вполне правомочен избрать президента и определить его полномочия и ответственность. Впрочем, так был избран первый президент республики. Это нисколько не ущемляло легитимность президента и не помешало наделить его большими полномочиями. Используя этот опыт, можно было бы не только сэкономить финансовые и другие ресурсы, но, самое главное, восстановить политическое единство общества и положительно повлиять на качество управления. Ведь средний депутат парламента лучше знает, *кто может быть президентом*, чем средний избиратель?

Парламент может утверждать структуру исполнительной власти, кандидатуру Председателя Совета Министров РА, руководителей министерств и ведомств, Генерального прокурора и председателя национального банка РА, а также Государственную программу социально-экономического развития страны. Он правомочен обсуждать в установленном порядке отчеты исполнительной власти о ходе и качестве выполнения Государственной программы социально-экономического развития страны и принимать по ним решение.

Это требует повышения уровня законотворческой и контролирующей деятельности парламента, улучшения качества его работы и усиления ответственности. Для этого необходимо реорганизовать его структурную организацию, учредить должность Председателя НС (Парламента), Совет НС (Парламента) РА и др.

Чтобы повысить качество законотворческой деятельности, НС (Парламенту) РА следует, в первую очередь, провести правовую инвентаризацию законодательства. Законы должны разрабатываться и приниматься им на основе Государственной программы социально-экономического развития страны. В связи с необходимостью обеспечения профессиональной компетентностью депутатского корпуса следует внести изменения в избирательную систему, которые позволяют провести предварительный отбор кандидатов в депутаты.

В серьезной структурной реорганизации нуждается и исполнительная власть. Составляющие ее структуры (министерства и ведомства) слабо взаимосвязаны и не образуют единой, эффективно функционирующей микросистемы. Количество министерств и ведомств и численность занятых в них людей (17%, по международным нормам до 7%) не соразмерны масштабам республики и не соответствуют ее возможностям, что ложится тяжким бременем на и без того куцем бюджете. Структуры исполнительной власти должны формироваться по *отраслевому* принципу и соответствовать народнохозяйственному комплексу республики.

Чтобы обеспечить единство и достаточную эффективность исполнительной власти необходимо, отметим еще раз, слаженное взаимодействие министерств и ведомств. Причем, это взаимодействие должно осуществляться, как по горизонтали, так и по вертикали власти.

В реформировании нуждается и судебная власть. Требуется здесь восстановление, прежде всего, *единство* судебной власти. В этой связи следует вернуться к старой схеме, по которой полномочия Конституционного суда были возложены на Верховный суд. Взаимодействие Верховного суда и Арбитражного суда должно быть определено неформально. Верховный суд должен быть единым директивным органом, обеспечивающим и несущим ответственность за эффективную работу всех структур судебной власти.

Формирование исполнительной власти по принципу больше структур и больше чиновников, как показывает послевоенная практика, не оправдало себя. Новая система власти и управления должна быть устойчивой, но в то же время гибкой, чтобы она могла не только реагировать на изменения, происходящие в жизни общества, но и способной корректироваться в соответствии с ними.

При всей важности *реформирования*, оно само по себе не является самоцелью. Его целью является повышение эффективности системы государственного управления обществом. Чтобы оценить степень эффективности, равно как и неэффективности, системы управления, необходима не *самооценка* чиновников, а *объективные критерии*. В наших условиях *таким критерием может быть качественное выполнение Государственной программы развития страны, выраженное в повышении уровня и улучшении качества жизни граждан.*

О роли человеческого фактора в управлении. Однако, как бы не совершенствовать систему управления – она сама по себе не обеспечивает достижения преследуемой при этом цели. Степень эффективности ее во многом зависит, прежде всего, от тех, кто работает в ее структурах. Именно они играют ключевую (решающую) роль в обеспечении эффективности власти, равно как и неэффективности ее. Чтобы успешно играть эту роль, они должны отвечать определенным моральным и профессиональным требованиям. Каковы же эти требования?

К основным моральным требованиям относятся:

- *честность и порядочность в отношении к себе, семье, другим и обществу, в целом;*
- *преданность интересам государства, выраженная в образе жизни, особенно, в профессиональной деятельности;*
- *примат общих интересов над индивидуальными, групповыми;*
- *готовность нести ответственность за качество выполняемой работы;*
- *обладание заслуженным уважением, доверием и авторитетом в коллективе и обществе, в целом;*
- *уважительное отношение к гражданам, к их мнению и интересам;*

- умение владеть собой, быть доступным, скромным в быту, сдержанным в обществе, доброжелательным к людям и толерантным в отношении с другими;

- быть обязательным, требовательным, прежде всего, к себе и подчиненным лицам;

- умение создавать в обществе здоровую атмосферу.

К основным профессиональным требованиям относятся:

- понимание роли государства в жизни общества и умение эффективно использовать его (государства) ресурсы в обеспечении безопасности и благополучия граждан;

- понимание и готовность нести ответственность за судьбу государства и общества, в целом, и подтверждение ее (ответственности) на практике своей профессиональной деятельностью;

- четкое понимание своих полномочий и обязанностей и умение строго их выполнять;

- владение инструментариями политического мышления и умение применять их к практике социального развития страны;

- глубокое и всестороннее понимание культурно-исторического наследия страны и эффективное использование государственных структур в укреплении его роли в жизни современной Абхазии;

- обладание политической волей принятия решения и способностями организации работы по его качественному и своевременному выполнению;

- понимание важности аналитической работы по оценке текущей ситуации, как внутри страны, так и вокруг нее, и прогнозированию возможных сценариев ее развития с целью организации работы по ускоренному переходу республики к новой социальной практике, к практике научного планирования социального развития;

- четкое понимание стратегической цели, основных задач и ресурсов, рисков и перспектив развития страны и умение организовать работу государственных структур, направленную на эту цель;

- четкое понимание национальных интересов страны и эффективное использование политических механизмов для их выполнения, учитывая при этом аналогичные интересы других стран, особенно, России;

- понимание роли морально-правовых законов, правил и норм в организации жизни общества и работы государственных структур, направленной на восстановление и поддержку законности и порядка в стране;

- понимание важности таких ценностей, как принцип верховенства закона, безопасность, социальный порядок, политическая стабильность, единство общества и др. и умение организовать эффективные действия, направленные на укрепление их социального статуса в жизни страны;

- понимание необходимости адекватной борьбы с такими явлениями, как организованная преступность, коррупция, теневая экономика, наркоторговля и др. и проведение работы по их нейтрализации;

- понимание важности реформирования системы власти и управления и организация работы по его реализации с целью укрепления института государственности и повышения его эффективности в обеспечении безопасного и стабильного развития общества и др.

Автор этих строк хорошо понимает, что реально таких людей в обществе трудно найти, но стремиться к этому надо. Тем не менее, эти требования и сегодня могут служить в качестве ориентира и критериев оценки не только при избрании высших должностных лиц, но и формировании чиновничьего аппарата с тем, чтобы улучшить качество государственного управления. Они могут служить ориентиром так же и при совершенствовании избирательной системы, нуждающейся в срочных и серьезных коррективах. Тем самым можно будет уходить от практики подбора и расстановки кадров, ставшей уже ущербной. А в перспективе развитие общества должно быть направлено в такое русло, чтобы оно формировало кадров, способных успешно управлять им.

В то же время при всей значимости выше указанных требований, и они не дают гарантии того, что человек во власти будет служить только интересам общества. Оказываясь на вершине социальной пирамиды, он зачастую не может удержаться себя от различных соблазнов и легко предается своим вожделенным чувствам. Тем самым из аппарата управления обществом государство может превратиться в инструмент защиты не общих, а частных интересов, что суживает его социальную базу и может привести в открытый конфликт со своим правообразующим субъектом.

Чтобы избежать деформации государства, его деятельность должна контролироваться. Но оно само себя контролировать не может. Оградить его от возможных внутренних угроз не могут и те профильные органы, которые создаются самим государством и функционируют в его структурах. Их деятельность, как правило, направлена на защиту интересов не столько простых граждан, сколько разбогатевшей части, в первую очередь, чиновничьего сообщества. Отождествляя себя с государством, оно заинтересовано в расширении своих полномочий за счет суживания прав граждан, что ведет к политическому обезличиванию народа и нарушению баланса (механизмов сдержек и противовесов) взаимодействия (взаимозависимости) власти и народа. Делегируя часть своих полномочий избранным им же лицам, у народа фактически не остается, кроме как участие на выборах, каких-либо других правовых механизмов, через которые он мог бы эффективно влиять на деятельность органов власти и управления. Растущая диспропорция в соотношении правовых механизмов, используемых государством, с одной стороны, и народом, - с другой, стала ныне одним из факторов, угрожающим, как народу, так и государству.

Любое государство, даже самое совершенное и эффективное, по своей природе нуждается в оппозиции, способной предостеречь его от возможной самоизоляции от интересов общества. В известной степени роль такой оппозиции должен играть народ, в лице, прежде всего, критически и

креативно мыслящих элитных слоев. Ведь в конечном итоге именно он несет ответственность за судьбу, как общества, так и государства. Как нуждается народ в государственной защите, так и государство нуждается в поддержке народа. Дополняя друг друга, они вступают во взаимозависимость, которая регламентируется конституцией и другими законодательными актами. Эта закономерность должна неукоснительно соблюдаться обеими взаимодействующими сторонами. Нарушение ее неизбежно ведет к конфликту между ними.

Правовое регулирование взаимодействия государства и народа остро стоит ныне и в нашем обществе. Тем более что, политические партии и другие гражданские структуры, как таковые, еще не сложились. Да и социально-политическая активность народа в послевоенное время заметно снизилась. Нетрудно заметить наметившуюся здесь канву - превращение народа из субъекта социальной жизни в объект политических манипуляций, что тормозит становление государственности.

Возникающая отсюда задача состоит в создании условий (политических, правовых и др. механизмов), позволяющих народу активно участвовать в социально-политической жизни общества, осуществлять контроль над государством, его институтами и высшими должностными лицами, исключая возможность злоупотребления властью в личных или групповых интересах.

При этом не следует преувеличивать роль народа в жизни общества. На рациональном уровне он не знает и не может знать закономерности социального развития. Этого могут не знать и правители. *Как* развивается общество и *как* можно им управлять могут и обязаны знать лишь представители критически и креативно мыслящей элиты. Их роль сегодня в связи с глобальным кризисом в мире намного возросла. Необходимость активного использования потенциала науки, образования и культуры остро востребована ныне в мире, что находит отражение в деятельности международных организаций (ООН и др.) и лидеров многих стран, в том числе и России.

К сожалению, этот потенциал остается неиспользованным в нашем обществе. Представители интеллектуальной элиты, будучи равноудаленными, как от действующей политической конъюнктуры, так и народа, могли бы рельефнее выражать базовые интересы общества вширь и вглубь, совмещая при этом интересы народа и государства. Они могли бы играть так же и роль посредствующего звена в налаживании живого общения (диалога) между ними, дефицит которого остро ощущается сегодня в обществе.

Переход к практике программно-целевого планирования социального развития. Совершенствование структурной организации государственного управления и обеспечение его квалифицированными кадрами – не самоцель, а средство, целью которого является, как уже отмечалось, благополучие общества. Чтобы следовать этой цели, ему

необходима Государственная программа развития страны, которая должна быть доступна обществу, отвечать его коренным интересам и поддержана им.

Необходимость такой программы проистекает из природы социального развития. Оно требует, как известно, осознанного участия в нем социального актора. Для этого ему необходимо иметь осмысленный и ведущий к преследуемой им цели план действия (программа социального развития). Такой план тем более необходим в наших условиях, поскольку сегодня на долю нынешнего поколения выпало жить не в *готовом* обществе, а *строить* (создавать) его. Только таким способом он может придать своим действиям организованный, целенаправленный и управляемый характер.

В силу значимости Государственной программы, как инструмента решения накопившихся в обществе проблем, следует здесь дать хотя бы краткое описание ее. Она состоит из *остро востребованных* и *реализуемых целевых проектов* (подпрограмм) и представляет собою цельный и всеобъемлющий документ, служащий основой внутренней и внешней политики страны. В нем по существу речь идет, как нетрудно заметить, о переходе к новой социальной практике, к практике программно-целевого планирования социального развития, которою нам ранее не приходилось заниматься. Но сегодня такая программа, повторяю, остро востребована в обществе.

Государственная программа развития охватывает основные структуры всего комплекса социально-экономической жизни современной Абхазии. Главными из них являются:

- *анализ природно-климатических и социально-экономических предпосылок развития страны;*
- *определение механизмов обеспечения безопасности общества и прогноз возможного сценария развития геополитических процессов в мире и регионе;*
- *анализ внешних условий и внутренних ресурсов (социальных, материальных, финансовых и др.) развития;*
- *определение стратегической цели и подцели развития общества;*
- *определение механизмов развития социокультурного своеобразия общества (самобытности, идентичности) и его человеческого потенциала;*
- *анализ текущей социально-экономической ситуации, как в ретроспективе, так и перспективе (социальный диагноз и прогноз);*
- *определение приоритетных направлений и поддерживающих отраслей (модель) развития;*
- *SWOT-анализ (анализ рисков и перспектив, ограничений и возможностей развития);*
- *определение основных задач развития общества и механизмов (кадровых, организационных, правовых, управленческих, финансовых, методических и др.) их выполнения;*
- *обеспечение управления ходом и качеством выполнения Государственной программы развития;*
- *внедрение в практику программно-целевое развитие общества;*

- *организация непрерывной работы, направленной на совершенствование системы власти и управления обществом.*

Структурно Государственная программа развития страны состоит из трех частей (разделов). Все три части, как видно в схеме (См. Схему №3), взаимосвязаны и образуют единое и целое. Лишь во взаимосвязи друг с другом каждая из них может выполнять свое функциональное назначение. Вне этой взаимосвязи ни одна из них не может выполнять своего назначения. При этом они образуют определенную иерархию, в которой планирование развития общества на долгосрочную перспективу является базовой. На ее основе проводится планирование развития общества на среднесрочную перспективу, которая служит механизмом реализации Госпрограммы развития на долгосрочную перспективу. На основе Госпрограммы развития на среднесрочную перспективу определяется и выполняется Госпрограмма развития на краткосрочную перспективу.

Такой программой общество пока не располагает. Правда, в настоящее время имеется Стратегия социально-экономического развития Абхазии до 2025 г., утвержденная Президентом, но она не может выполняться из-за отсутствия промежуточной (среднесрочной) Госпрограммы развития. Между тем лишь выполнение цельной Государственной программы развития страны является единственным критерием, по которому можно объективно оценивать *состояние общества, перспективы его развития и эффективность деятельности органов власти и управления.*

Об условиях выполнения Госпрограммы развития. Государственная программа социального развития может дать эффект лишь при качественном и своевременном ее выполнении. Последнее требует наличие в обществе ряд условий. Главными из них являются:

- *достаточная упорядоченность структурной организации общества и его управляемость;*
- *востребованность в жизни общества Государственной программы развития;*
- *адекватное понимание социальным актором текущих реалий и их критическая оценка;*
- *понимание социальным актором важности Государственной программы развития страны и готовность его активно участвовать в ее выполнении;*
- *достаточный уровень развития интеллектуального потенциала социального актора;*
- *наличие в обществе необходимых ресурсов и механизмов (кадровых, организационных, правовых, управленческих, финансовых, научно-методических и др.) выполнения Государственной программы развития;*
- *реализуемость целевых проектов, составляющих содержание Государственной программы развития;*

- *принятие руководством страны Государственной программы развития, как главной задачи, проводимой им внутренней и внешней политики;*

- *наличие политической воли, в первую очередь, высших должностных лиц, направленной на организацию эффективной деятельности органов власти и управления по обеспечению качественного и своевременного выполнения Государственной программы развития страны.*

Далеко не все эти условия, как нетрудно заметить, имеются сегодня в нашем обществе, что крайне затрудняет выполнение любого социального проекта. Приходится рассчитывать на будущую власть, которая может и должна инициировать создание условий, при которых выполнение социально значимых проектов становится не только *востребованным*, но и *возможным*.

Выводы. Проведенный выше анализ текущей ситуации в республике позволяет сделать здесь некоторые выводы. Главными из них являются:

- *системный кризис, переживаемый Абхазией, разрушает социальные устои общества и ведет его к распаду. Но ситуация, возникшая в этой связи, не безысходная; выход из нее все же имеется;*

- *оградить общество от грозящей катастрофы и вывести его на перспективу развития возможно через реформирование (реорганизацию), в первую очередь, ныне действующей системы государственной власти и управления;*

- *целью реформирования органов власти и управления является повышение их эффективности в обеспечении безопасного и стабильного развития общества;*

- *реформирование предполагает: а) совершенствование структурной организации системы власти и управления; б) целевую подготовку кадров и обеспечение ими органов власти и управления; в) внесение необходимых изменений в законодательство и г) качественное и своевременное выполнение Государственной программы развития страны.*

Послесловие автора. Данный доклад выполнен на основе «Стратегии социально-экономического развития Республики Абхазия до 2025г.», разработанная в 2015 г. большой группой ученых Абхазии и России и утвержденная Президентом РА в марте 2016 г. При его составлении были использованы так же публикации и отчеты исследовательских работ, выполненных ЦСИ при Президенте РА в последние годы.

Автор старался изложить его популярным языком, чтобы он был доступен широкому кругу разных специалистов. Такое изложение оправдано еще и тем, что выход из кризиса и переход к оптимальному сценарию развития страны возможны лишь, как сказано выше, при активном участии в них не только правящей элиты, но социального актора, в целом.

Однако при популярном изложении сложной проблемы полностью избежать упрощенных трактовок отдельных положений вряд ли возможно. Минимизировать их можно при всестороннем и предметном обсуждении поставленной в докладе проблемы представителями, как академических

кругов, так и социальной практики. Как раз их хотел бы автор видеть заинтересованными участниками при обсуждении проблемы, о которой речь шла выше.

ПРИМЕРНЫЙ ПЛАН ПОШАГОВЫХ ДЕЙСТВИЙ (Дорожная карта)

Цель – создание условий для перехода общества от инерционного сценария (выхода из кризиса) к оптимальному (программно-целевому) сценарию развития страны.

Основные задачи:

- структурная реорганизация системы власти и управления на основе Государственной программы социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу;
- обеспечение новой системы власти и управления кадрами на конкурсной основе;
- переход к практике программно-целевого планирования развития страны;

Механизмы выполнения задач:

- проведение государственными органами комплекса взаимосвязанных целевых мероприятий (организационных, управленческих, административных, правовых, финансовых, научно-методических и др.), направленных на выполнение Государственной программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу;
- активное включение человеческих ресурсов в процесс социального развития.

Сроки выполнения плана: начало – конец 2020 г., завершение - конец 2021 г.

Мероприятия:

1. Принятие Президентом РА решения о реформировании системы власти и управления с целью повышения ее эффективности в решении задач, стоящих перед обществом. К решению прилагается описание новой модели структурной организации системы власти и управления, разработанной группой независимых и компетентных специалистов и одобренной на совместном заседании НС (Парламента) РА и КМ РА с участием Президента РА, авторов проекта и представителей общественности.
2. Создание правовой базы (внесение изменений в Конституцию и законодательство) реформирования системы власти и управления.
3. Создание решением СМ РА группы специалистов из государственных ведомств и научного сообщества для подготовки проекта Государственной

программы развития страны на краткосрочную и среднесрочную перспективу на основе «Стратегии социально-экономического развития РА до 2025г.», утвержденной (март 2016г.) Президентом РА. Госпрограмма на среднесрочную перспективу предусматривает:

- начало переходного процесса от инерционного к оптимальному сценарию социально-экономического развития страны (начальный этап выхода из кризиса),
- отраслевое и кластерное (территориальное) развитие страны,
- управление реализацией программы. Оно предполагает: определение основных задач и механизмов их выполнения (организационных, правовых, кадровых, административных, финансовых, научно-методических и др.),
- проведение мониторинга хода реализации программы, оценка качества выполненных работ и внесение в программу необходимых коррективов.

После публичной апробации ее на специальном Форуме, она утверждается в установленном законом порядке для реализации.

4. Проведение СМ РА Форума с повесткой дня: «О проекте Государственной программы социально-экономического развития РА на среднесрочную перспективу». В нем участвуют: депутаты НС (Парламента) РА, члены СМ РА, руководители ВС РА, министерств и ведомств, главы администраций городов и районов, авторы проекта и представители общественности. При одобрении проекта НС (Парламент) РА утверждает Государственную программу социально-экономического развития и дает поручение СМ РА приступить к ее выполнению.

5. Реорганизация структур НС (Парламента) РА, органов исполнительной (СМ РА) и судебной власти РА с целью приведения их в соответствии с требованиями изменений, внесенных в Конституцию и законодательство, и выполнения принятой антикризисной Государственной программы (краткосрочной и среднесрочной) развития страны. При переходе от старой государственной системы к новой действующими органами власти и управления принимаются целевые меры по обеспечению плавности переходного процесса, непрерывности осуществления государственной власти и поддержанию правопорядка в обществе;

6. Создание новой структурной организации НС (Парламента) РА. Народное Собрание РА состоит из Совета (совещательного органа) и комитетов (рабочих органов). На Совете обсуждаются организационные вопросы, связанные с деятельностью НС (Парламента) РА и работой комитетов. Председателем Совета является Председатель НС (Парламента) РА, членами – заместители Председателя НС (Парламента) РА и председатели комитетов НС (Парламента) РА. Работа Совета НС (Парламента) РА протоколируется. Комитеты занимаются подготовкой законопроектов и других документов, а также выполнением контрольных функций по профилю. Они могут

проводить расширенные заседания с участием руководителей профильных министерств и ведомств, а также представителей экспертных кругов. Работа комитета протоколируется. При необходимости Парламент РА может создать разовую комиссию для специального изучения отдельных вопросов, не входящих в компетенцию комитетов. (См. схему № 1).

7. Переход Народного Собрания (Парламента) РА к новой практике – к практике планирования законотворческой деятельности на основе Государственной программы социально- экономического развития страны с целью обеспечения ее (программы) выполнения законодательной базой и улучшения качества принимаемых законов. Этот переход требует инвентаризации законодательства и приведения его в соответствии с реалиями республики, а также качественных изменений взаимодействия ветвей власти, повышения, в первую очередь, морального и профессионального уровня депутатского корпуса Парламента. Чтобы депутаты могли успешно выполнять законотворческую функцию, следует внести изменения в закон о ЦИКе, обязывающие ее неформально проводить предварительный отбор (фильтрацию) кандидатов в депутаты. Для этого в ЦИКе на платной основе создается специальная и независимая экспертная группа, состоящая из ведущих юристов, экономистов, социологов, политологов и др. Она проводит собеседование с кандидатом в депутаты по принятой методике для оценки его морально-психологической ориентации, личностной характеристики и профессиональных способностей. Методика содержит критерии, тесты и др., позволяющие достаточно объективно оценить моральные и профессиональные достоинства и недостатки кандидата. Результаты собеседования протоколируются. Регистрация в ЦИКе кандидата в депутаты проводится только по рекомендации экспертной группы.

8. Структурная реорганизация исполнительной власти (СМ РА) с целью повышения ее эффективности в обеспечении безопасности общества, управлении страной и динамичном развитии отраслей, составляющих социально-экономический комплекс республики. При реорганизации учитываются так же масштабы республики, численность ее населения и социальный, особенно интеллектуальный, потенциал. На базе этих основополагающих принципов можно добиться не только сокращения расходов на содержание неэффективно действующих ныне министерств и ведомств, но и улучшения качества государственного управления в стране. (См. схему №2).

9. Создание специальной Государственной комиссии (ГК), по рекомендации которой производится назначение кадров на должности в структурах исполнительной власти. Комиссию возглавляет Председатель СМ РА. В нее входят независимые опытные специалисты по государственному и

муниципальному управлению, юристы, экономисты и др. Отбор кандидата на назначение проводится по установленной процедуре и специальной методике, предусматривающей использование критериев, тестирования и других форм, позволяющих объективно оценить его морально-психологическое состояние и профессиональную пригодность. По результатам собеседования комиссия принимает решение, которое оформляется протоколом. В рекомендации, выдаваемой кандидату, дается краткое и конкретное описание его моральных склонностей, профессиональных способностей и навыков практической деятельности.

Кандидат, претендующий на получение рекомендации, представляет комиссии характеристику с последнего места работы или учебы, диплом с приложением об успеваемости, медицинскую справку о состоянии здоровья, выданную специально созданной врачебной комиссией, и др. ГК проводит ежегодную аттестацию работников аппарата исполнительной власти. Результаты аттестации оформляются протоколом.

10. Создание решением НС (Парламента) независимой комиссии, состоящей из опытных специалистов, по изучению эффективности работы аппарата министерств и ведомств исполнительной власти. Результаты работы комиссии с выводами и предложениями докладываются на совместном заседании НС (Парламента) РА и СМ РА, на котором принимается решение. В нем определены конкретные меры по повышению эффективности аппаратной работы государственных служащих всех уровней.

11. Организация месячных курсов по повышению квалификации для государственных служащих разных уровней. По окончании их и успешной сдачи экзаменов слушателю выдается документ (сертификат), на основании которого он (она) может быть принят (принята) на прежнее место работы или повышен (повышена) в должности.

12. Разработка, принятие и выполнение СМ РА специального плана мероприятий, направленных на реализацию Государственной программы социально-экономического развития страны. План предусматривает проведение мониторинга, определение критериев оценки качества выполнения Госпрограммы, установление сроков и ответственных лиц за ее выполнение, порядок внесения корректировок в ходе ее реализации и другие процедуры. Ход выполнения программы контролируется Председателем СМ РА. Он же несет ответственность перед НС (Парламентом) РА и за ее выполнение.

13. Реорганизация на основе Государственной программы социально-экономического развития страны судебной власти с целью повышения эффективности деятельности ее структур и улучшения качества принимаемых ими решений. Для достижения этой цели руководством

судебной власти разрабатывается и принимается специальный план, предусматривающий выполнение комплекса взаимосвязанных мероприятий (организационных, правовых, кадровых, административных, финансовых, научно-методических и др.). Качество и сроки выполнения плана контролируется руководством Верховного Суда РА;

14. Создание решением НС (Парламента) совещательного органа - Государственного Совета (ГС) с целью обсуждения наиболее актуальных проблем внутренней и внешней политики страны и выработки по ним конкретных предложений органам власти и управления. Членами ГС являются: Председатель НС (Парламента) РА (председатель), Председатель СМ РА (заместитель), Президент РА, министры, председатель Верховного Суда, секретарь Совета Безопасности, известные и влиятельные в стране деятели науки, образования и культуры. Для решения задач, обозначенных выше, ГС принимает специальный план работы. Порядок работы ГС определяется принятым им регламентом;

15. Проведение заседания ГС с повесткой дня: «О внутренних угрозах и мерах по их нейтрализации» В решении, принятом на нем, Председателю СМ РА предлагается поручить руководствам профильных министерств и ведомств (МВД, ГП, СГБ, МО, СБ) совместно подготовить краткосрочную и среднесрочную Государственную программу по восстановлению правопорядка и безопасности в обществе и проводить работу по обеспечению ее (программы) выполнения.

16. Проведение общего собрания руководителей и сотрудников силовых ведомств (МВД, ГП, СГБ, МО, СБ) с участием Председателя НС (Парламента) РА, Президента РА, Председателя СМ РА, Председателя Верховного суда РА с повесткой дня: «О мерах по укреплению государственной дисциплины и правопорядка в стране». На собрании принимается Государственная программа по обеспечению правопорядка и безопасности в стране на краткосрочную и среднесрочную перспективу. Для ее выполнения принимается так же поэтапный (календарный) план организационных мероприятий, направленных на снижение уровня коррупций, детенизации экономики, организованной преступности, других тяжких правонарушений и укрепление правовой защищенности граждан и государственности.

План должен быть конкретным, выполнимым, а ход его выполнения контролируемым. В нем так же должны быть указаны сроки и ответственные лица за его выполнение. Ход выполнения программы и плана мероприятий обсуждается на совместных заседаниях руководств соответствующих ведомств и принимается по нему решение.

17. Проведение заседания ГС с повесткой дня: «О мерах по обеспечению безопасности страны от внешних угроз». В решении, принятом на нем, Председателю СМ РА предлагается организовать совместную работу профильных министерств (МИД, МО, СГБ, СБ.) и специалистов-экспертов по подготовке проекта «Стратегии и тактики внешней политики РА» на ближайшую перспективу.

18. Расширенное заседание СМ РА с повесткой дня: «О мерах по обеспечению безопасности страны от внешних угроз». В нем участвовали: руководители МИД РА, МО РА, СГБ РА, СБ РА. В принятом на нем решении данным ведомствам поручается разработать проект единого плана совместных действий, направленных на укрепление безопасности страны, и представить его на утверждение СМ РА.

19. Расширенное заседание СМ РА с повесткой дня: «О проекте плана совместных действий МИД РА, МО РА, СГБ, СБ РА по укреплению безопасности страны». План предусматривает проведение ряда организационных мероприятий, в частности, создание группы экспертов-специалистов для исследовательской работы по анализу и прогнозированию возможных сценариев развития событий в мире и регионе. При одобрении проекта план принимается СМ РА и указанные ведомства приступают к его исполнению.

20. Проведение заседания ГС с повесткой дня: «О текущей ситуации и перспективах выхода страны из кризиса». В нем участвуют: члены ГС, руководители министерств и ведомств и др. В принятом по повестке дня решении Председателю СМ РА предлагается провести общее собрание руководителей министерств и комитетов социально-экономического профиля с повесткой дня: «О мерах по выполнению Государственной программы развития страны на среднесрочную перспективу».

21. Проведение общего собрания руководителей министерств и комитетов социально-экономического профиля с повесткой дня: «О мерах по выполнению Государственной программы социально-экономического развития РА на среднесрочную перспективу». В нем участвуют: Председатель НС (Парламента) РА, Президент, Председатель СМ РА, руководители силовых ведомств, представители науки, образования, культуры, здравоохранения, общественности и прессы. Для выполнения Госпрограммы развития страны на среднесрочную перспективу собрание принимает специальный (поэтапный, технический) план. Он предусматривает комплекс взаимосвязанных мероприятий, в том числе осуществление контроля над ходом выполнения программы, оценки качества ее выполнения, внесение необходимых корректировок в ходе ее выполнения и др. Руководство выполнением плана осуществляет КМ РА.

22. Проведение собраний районных активов с повесткой дня: «Состояние, проблемы и перспективы развития села». В них участвуют: Председатель Парламента, Председатель СМ РА, руководители профильных ведомств, главы администраций сел и района, специалисты и представители общественности. Цель собраний – определение первоочередных задач развития села и механизмов их выполнения. На каждом районном собрании принимается специальный план работы. В соответствии с Государственной программой социально-экономического развития план предусматривает выполнение основных задач для каждого отдельного села. Руководство выполнением плана осуществляют администрации района и сел.

23. Проведение республиканского Форума с повесткой дня: «Государственная программа развития современного абхазского села». В нем участвуют: Председатель НС (Парламента), Президент, Председатель СМ РА, руководители профильных ведомств, главы администраций районов и сел, специалисты научных и образовательных учреждений, представители общественности, в том числе и сельской, а также прессы. Цель Форума – апробация проекта «Государственной программы развития современного абхазского села». На Форуме принимается развернутая резолюция. Она содержит ряд рекомендаций НС (Парламенту) РА, СМ РА, профильным министерствам и ведомствам, районной и сельской общественности, научным и образовательным учреждениям, направленный на развитие современного абхазского села.

24. Проведение заседания ГС с повесткой дня: «О состоянии национальной культуры и мерах по повышению ее роли в жизни страны». В нем участвуют: члены ГС, руководители профильного министерства и учреждений культуры. В принятом решении руководству Министерства культуры (МК) РА поручается подготовить с участием экспертов проект Государственной программы развития культуры на среднесрочную перспективу для принятия ее в установленном законом порядке.

25. Проведение республиканского Форума с повесткой дня: «О проекте Государственной программы развития культуры РА» на среднесрочную перспективу. В нем участвуют: члены ГС, депутаты НС (Парламента), руководители министерств, ведомств, учреждений культуры, разработчики Госпрограммы и др. Цель Форума – апробация представленного проекта Госпрограммы развития культуры. При одобрении проекта Форум рекомендует СМ РА утвердить «Государственную программу развития культуры РА» в установленном порядке.

26. Принятие МК РА плана организационных и других мероприятий, направленных на выполнение «Государственной программы развития

культуры РА» на среднесрочную перспективу. Контроль за ходом выполнения программы осуществляет СМ РА. С этой целью он периодически (не реже одного раза в год) проверяет ход выполнения программы. Результаты проверки выносятся на обсуждение СМ РА, который принимает по ним решение. В решении должны быть определены конкретные поручения МК РА, выполнение которых обязательно.

27. Проведение заседания ГС с повесткой дня: «Проблемы оптимального использования потенциала образования и науки в жизни общества». В нем участвуют: члены ГС, руководители Министерства образования и науки (МОН) РА, ректор Абхазского государственного университета (АГУ), Академии наук Абхазии (АНА), образовательных и научных учреждений и др. В принятом решении министру МОН РА, ректору АГУ и президенту АНА поручается сформировать рабочую группу для подготовки проекта Государственной программы развития образования и науки на среднесрочную перспективу.

28. Проведение республиканского Форума с повесткой дня: «О проекте Государственной программы развития образования и науки РА». В нем участвуют: члены ГС, депутаты НС (Парламента), руководители МОН РА, ректор АГУ, президент АНА, руководители образовательных и научных учреждений, авторы проекта, представители образования, науки и общественности. Цель Форума – апробация представленного проекта. В случае одобрения его Форум рекомендует СМ РА принять «Государственную программу развития образования и науки РА» в установленном порядке.

29. СМ РА ежегодно проверяет ход выполнения «Государственной программы развития образования и науки РА», обсуждает результаты проверки совместно с руководителями МОН РА, АГУ, АНА. В принятом решении даются МОН РА, АГУ и АНА конкретные поручения, о выполнении которых докладывается СМ РА.

30. Проведение заседания ГС с повесткой дня: «О перспективах развития здравоохранения, массовой физической культуры и спорта в РА». В нем участвуют: члены ГС, руководители профильных министерств РА и др. В принятом решении руководителям министерства здравоохранения РА и министерства физической культуры и спорта РА поручается создать рабочую группу специалистов для подготовки проекта Государственной программы развития здравоохранения, физкультуры и спорта в РА на среднесрочную перспективу.

31. Проведение республиканского Форума с повесткой дня: «О проекте Государственной программы развития здравоохранения, физической

культуры и спорта РА». В нем участвуют: члены ГС, руководители профильных министерств РА, депутаты НС (Парламента) РА, разработчики проекта, представители медицинской и спортивной общественности и др. При одобрении проекта Форум рекомендует СМ РА принять «Государственную программу развития здравоохранения, физической культуры и спорта РА» на среднесрочную перспективу для исполнения.

32. Контроль над ходом выполнения «Госпрограммы развития здравоохранения, физической культуры и спорта РА» осуществляется СМ РА, который проверяет его и результаты проверки обсуждает на своем расширенном заседании. В решении, принятом на заседании, даются профильным министерствам конкретные поручения, исполнение которых докладывается ими СМ РА.

33. Проведение заседания ГС с повесткой дня: «О состоянии демографии и перспективах ее развития». В нем участвуют: члены ГС, руководители профильного ведомства, депутаты НС (Парламента) РА, представители образовательных и научных учреждений и др. В принятом решении министерству по репатриации (МР) РА поручается создать группу специалистов для подготовки проекта Государственной программы развития демографии в РА на среднесрочную перспективу.

34. Проведение республиканского Форума с повесткой дня: «О проекте Государственной программы развития демографии РА». В нем участвуют: члены ГС, руководство МР, депутаты НС (Парламента) РА, авторы проекта, руководители образовательных и научных учреждений, представители абхазской диаспоры и общественности. При одобрении проекта Форум рекомендует СМ РА принять «Государственную программу развития демографии РА» на среднесрочную перспективу для исполнения.

35. Контроль над ходом выполнения «Государственной программы развития демографии РА» осуществляется СМ РА, который проверяет его и результаты проверки обсуждает на своем расширенном заседании. В решении, принятом на нем, даются конкретные поручения министерству по репатриации РА, исполнения которых докладывается им СМ РА.

36. Совместное заседание НС (Парламента) РА, Президента РА, СМ РА, ВС РА с повесткой дня: «О ходе выполнения Государственной программы социально-экономического развития РА» на среднесрочную перспективу в 2020г. и предстоящих задачах». В нем участвуют: руководство страны, члены ГС, разработчики Госпрограммы, главы администраций городов и районов, представители общественности и др. С аналитическим докладом по повестке дня на нем выступает Председатель СМ РА. После обстоятельной дискуссии по повестке дня принимается развернутое решение. В нем дается

объективная оценка проделанной работы, и ставятся конкретные задачи на предстоящий год.

37. Проведение собраний активов городов и районов Абхазии с участием представителей руководства республики с повесткой дня: «О задачах социально-экономического развития города (района) в свете решения, принятого на расширенном (совместном) заседании руководства РА». После обсуждения повестки дня на собрании принимается решение. В нем определены наиболее значимые в жизни города (района) задачи, на выполнение которых будут направлены имеющиеся социально-экономические, организационные, управленческие и др. ресурсы. Проведение мониторинга выполнения этих задач возлагается на руководство Администрации города (района). В проведении мониторинга участвую так же независимые специалисты.

38. Проведение национального Конгресса с повесткой дня: «О ходе реформирования системы власти и управления и выполнения Госпрограммы развития страны». В нем участвуют: руководство страны, члены ГС, авторы новой системы власти и управления, а также Государственной программы развития страны, главы администраций городов и районов, представители творческого сообщества и общественности. С аналитическим докладом по повестке дня на Конгрессе выступает Председатель НС (Парламента) РА. На основе доклада и с учетом выступлений принимается развернутая резолюция, в которой дается объективная оценка проделанной работы и определяются главные задачи развития страны на ближайшие перспективы.

39. Проведение собраний активов городов и районов Абхазии с участием представителей руководства республики с повесткой дня: «О решении национального Конгресса и задачах реформировании органов управления города (района)». В принятом на собрании решении определены конкретные задачи, решение которых должно способствовать повышению эффективности местного управления и социально-экономическому развитию города (района). Проведение мониторинга выполнения этих задач возлагается на руководство Администрации города (района). В проведении мониторинга участвуют так же независимые специалисты.

40. Проведение совместного заседания НС (Парламента) РА, СМ РА, ВС РА и ГС с повесткой дня: «О ходе реформирования системы управления и социально-экономических показателях в развитии страны». С аналитическим докладом по повестке дня выступает Председатель НС (Парламента) РА. В принятом на нем решении даются анализ и оценка социально-экономических изменений, происходящих в связи с реформированием управления, и определяются задачи ускорения перехода к оптимальному сценарию развития республики.

41. Создание условий (подготовка кадров, формирование структурных организаций и др.) для внедрения в социальную практику инновационных (информационных, цифровых и др.) технологий управления процессами безопасного и устойчивого развития страны.

Р. S. План, разумеется, требует экспертного анализа и оценки. Только после этого им можно пользоваться. Примечание автора.





Схема 3

Парламентская форма правления
Президент (глава государства) избирается и контролируется парламентом
Глава правительства – председатель СМ РА (ключевая роль в управлении)
Правительство формируется парламентом
Правительство несет ответственность перед парламентом

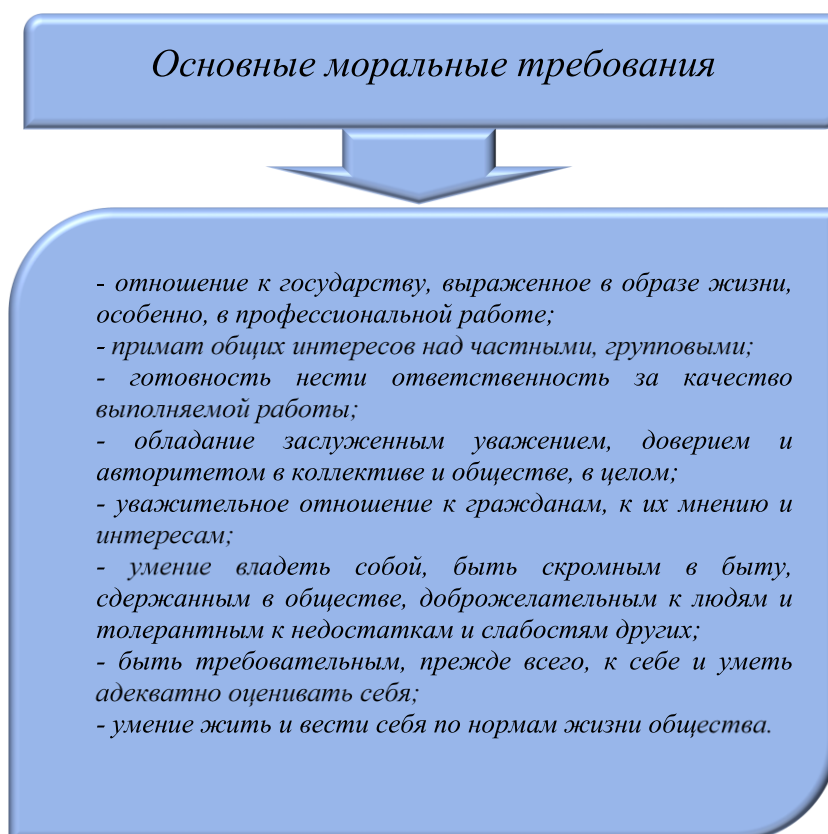
Схема 4



Схема 5



Схема 6



Основные профессиональные требования

- понимание роли государства в жизни общества и умение эффективно использовать его (государства) ресурсы в обеспечении безопасности и благополучия граждан;
- понимание и готовность нести ответственность за судьбу государства и общества, в целом, и подтверждение ее (ответственности) на практике своей профессиональной деятельности;
- четкое понимание своих полномочий и обязанностей и умение строго придерживаться их;
- владение инструментариями политического мышления и умение применять их к практике социального развития страны;
- глубокое и всестороннее понимание культурно-исторического наследия страны и эффективное использование государственных структур в укреплении его роли в жизни современной Абхазии;
- обладание политической волей принятия решения и способностями организации работы по его качественному и своевременному выполнению;
- понимание важности аналитической работы по оценке текущей ситуации, как внутри страны, так и вокруг нее, и прогнозированию возможных сценариев ее развития с целью организации работы по ускоренному переходу республики к новой социальной практике, к практике научного планирования социального развития;
- четкое понимание стратегической цели, основных задач и ресурсов, рисков и перспектив развития страны и умение организовать работу государственных структур, направленную на эту цель;
- четкое понимание национальных интересов страны и эффективное использование политических механизмов для их выполнения, учитывая при этом аналогичные интересы других стран, особенно, России;
- понимание роли морально-правовых законов, правил и норм в организации жизни общества и работы государственных структур, направленной на восстановление и поддержку законности и порядка в стране;
- понимание важности таких ценностей, как принцип верховенства закона, безопасность, социальный порядок, политическая стабильность, единство общества и др. и умение организовать эффективные действия, направленные на укрепление их социального статуса в жизни страны;
- понимание необходимости адекватной борьбы с такими явлениями, как организованная преступность, коррупция, теневая экономика, наркоторговля и др. и проведение работы по их нейтрализации;
- понимание важности реформирования системы власти и управления и организация работы по его реализации с целью укрепления института государственности и повышения его эффективности в обеспечении безопасного и стабильного развития общества и др.



Структура Государственной программы развития Абхазии

- анализ природно-климатических и социально-экономических предпосылок развития;
- анализ механизмов обеспечения безопасности общества и прогноз возможного сценария развития геополитических процессов в мире и регионе;
- анализ текущей социально-экономической ситуации, как в ретроспективе, так и перспективе (социальный диагноз);
- анализ внешних условий и внутренних ресурсов развития (рисков и перспектив);
- определение стратегической цели и подцелей развития общества;
- определение механизмов развития социокультурного своеобразия и человеческого потенциала общества, как стратегическую цель;
- определение приоритетных направлений и поддерживающих отраслей (модель) развития;
- SWOT-анализ;
- определение основных задач развития общества и механизмов (кадровых, организационных, правовых, управленческих, финансовых, методических и др.) их выполнения;
- обеспечение управления ходом и качеством выполнения Государственной программы развития;
- внедрение в практику программно-целевого развития общества;
- предложения по совершенствованию системы власти и управления обществом.

Условия выполнения Государственной программы развития

- достаточная упорядоченность структурной организации общества и его управляемость;
- востребованность в жизни общества Государственной программы развития;
- адекватное понимание социальным актором и критическая оценка его текущих реалий;
- понимание социальным актором важности Государственной программы развития страны и готовность его активно участвовать в ее выполнении;
- достаточный уровень развития интеллектуального потенциала социального актора;
- наличие в обществе необходимых ресурсов и механизмов (кадровых, организационных, правовых, управленческих, финансовых, научно-методических и др.) выполнения Государственной программы развития;
- реализуемость целевых проектов, составляющих содержание Государственной программы развития;
- принятие Государственной программы развития как главной задачи внутренней и внешней политики страны;
- наличие политической воли, выраженной в эффективной деятельности органов власти и управления и направленной на выполнение Государственной программы развития страны.