Ц.Г.П.

центр гуманитарных программ

ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Абхазия и проблемы коррупции*

Сухум 2013 г.

Настоящее издание является третьей публикацией Центра Гуманитарных Программ (ЦГП) в серии, посвященной вопросам эффективности системы государственного управления в Абхазии.

В данной публикации предлагаем вашему вниманию статью «Абхазия и проблемы коррупции», автором которой является экономист Андрей Бгажба. Проблема снижения уровня коррупции является актуальной для всех постсоветских стран и Абхазия в этом случае не является исключением.

Предлагаем также некоторые рекомендации для создания государственной анти-коррупционной программы, озвученные в рамках дискуссии по проблемам коррупции, организованной Центром Гуманитарных Программ.

Оглавление

Введение ……………………………………………………………………………………………………………….. стр. 3

*Андрей Бгажба*

«Абхазия и проблемы коррупции»…………………………………………………………………………… стр. 4

Рекомендации по результатам дискуссии на тему необходимости принятия анти-

коррупционных мер в Абхазии ………………………………………………………………………………… стр.18

***Андрей Бгажба***

**Абхазия и проблемы коррупции**

**Введение**

В 2008 г. Российская Федерация (РФ) признала независимость Республики Абхазия (РА). С тех пор прошло более 3-х лет. Социально-экономическое развитие РА за этот период показало, что даже в условиях частичного признания со стороны других стран мира нашему молодому государству придется решать большой круг проблем, характерных для всего мирового сообщества. Приоритет международного права, заложенный в Законодательстве РА, партнерские отношения с Российской Федерацией, строящей свое законодательство на основе заключенных ею международных договоров и конвенций, что не может не оказывать воздействия на РА, задает совершенно определенный вектор решения задач – собственные механизмы социально-экономического и политического развития должны сочетаться с общепринятыми нормами при превалирующем значении последних (отдельно следует определить комплекс вопросов, касающийся взаимоотношений с Республикой Грузия и ее гражданами). Такой подход, безусловно, потребует существенных изменений со стороны многих сложившихся в обществе институтов (определенные порядки и структуры в обществе, формальным образом закрепленные в нормыи законы) и институций (общественные структуры, порядки и нормы, издавна существующие и сами собой устанавливающиеся в виде традиций и обычаев), субъектов экономики, государства в целом. Переживать новую институциализацию отношений придется, скорее всего, быстро. Иначе трудно будет характеризовать РА как современное демократическое государство, рыночно и социально ориентированное. Очевидно, что, если РА не будет имплементировать (в зависимости от выбранной модели – это может быть инкорпорация, трансформация или общая, частная или конкретная отсылка) в собственное законодательство нормы международного права, выработанные мировым опытом, с целью применения современных механизмов управления социально-экономическими процессами, то ее развитие будет существенно замедлено.

В этом ключе и будет рассмотрена в настоящем исследовании проблема коррупции в РА. До декабря 2012 г., когда в связи с коррупционной составляющей в процессе реализации плана социально-экономического развития РА в российских СМИ появились ссылки на заявление помощника президента РФ Татьяны Голиковой[[1]](#footnote-1), системного подхода в борьбе с этим явлением не наблюдалось[[2]](#footnote-2). Появились и «первые ласточки» - руководство Краснодарской региональной общественной организации «Комитет по противодействию коррупции» заявило о том, что планирует открыть в феврале 2013 г. представительство комитета на территории Абхазии. В качестве основной задачи представительствовидит создание условий для общественного контроля (мониторинга) за деятельностью структур исполнительной власти с целью предотвращения негативных конфликтов интересов, коррупции, а также для реализации административной реформы и содействия искоренению причин и условий, которые порождают и стимулируют коррупцию в разных сферах жизни[[3]](#footnote-3). Можно сказать, что проблема борьбы с коррупцией в Абхазии зазвучала уже с внешней стороны.

Учитывая тот факт, что в настоящее время в нашем обществе вряд ли сложилось консолидированное мнение о коррупции как о социальном и экономическом явлении, для взаимопонимания и взаимодействия разговор следует начать с определения понятия «коррупция». Анализ будет осуществляться на основе идеи компаративистики, т. е., путем исследования и сопоставления различных страновых систем антикоррупционной деятельности.

**I. Определение коррупции.**

В современном мировом праве и научной литературе существует несколько определений коррупции. Целесообразно привести некоторые из них:

1. Словарь русского языка 1983 г. определяет коррупцию как подкупность, продажность должностных лиц и общественных деятелей[[4]](#footnote-4).

2. Согласно интернет - словарю «Википедия» корру́пция (от лат. corrumpere — растлевать, лат. corruptio — подкуп, порча) — термин, обозначающий обычно использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам. Наиболее часто термин применяется по отношению к бюрократическому аппарату и политической элите. Соответствующий термин в европейских языках обычно имеет более широкую семантику, вытекающую из первичного значения исходного латинского слов[[5]](#footnote-5).

3. Законодательство РФ определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица. Встречающееся в законе понятие «коррупционное преступление» не имеет отдельного определения[[6]](#footnote-6).

4. Согласно законодательству Республики Казахстан коррупция –это не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ лицами, выполняющими государственные функции, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими или юридическими лицами указанных благ и преимуществ[[7]](#footnote-7).

5. Ректор Государственного Университета Высшая школа экономики Ярослав Кузьминов предлагает различать коррупцию и оппортунистическое поведение по отношению к своим обязанностям перед государством. Последнее (прежде всего в форме неуплаты налогов) свойственно большинству населения, явным примером чего выступает «теневая экономика». Коррупция в узком смысле – явление, когда должностные лица намеренно пренебрегают своими обязанностями или действуют вопреки этим обязанностям ради определенного материального вознаграждения. В коррупцию всегда вовлечены две стороны: тот, кто подкупает, и тот, кто, будучи подкуплен, действует вразрез со своим служебным долгом. Наряду с коррупцией в узком смысле существуют взяточничество и самостоятельное чиновничье предпринимательство. Взяточничество отличается от коррупции тем, что чиновника подкупают не ради нарушения его обязанностей, а ради их исполнения. Взяточничество порождается неопределенностью обязанностей чиновника, дефицитом (часто искусственно созданным) административных и финансовых возможностей государства. Подкупающая сторона здесь страдательная. Чиновничье предпринимательство отличается от коррупции отсутствием подкупающей стороны. Заказчик служебного нарушения здесь – сам исполнитель, извлекающий доход (предпринимательский или рентный) из монополии на принятие или согласование определенного решения. Все перечисленные формы объединяет использование служебного положения в частных интересах, «приватизация государства». Их можно охарактеризовать как коррупцию в широком смысле. «Широкая» коррупция подразделяется: а) на коррупцию снизу (со стороны граждан, семей и предприятий), которая существует как один из сопутствующих элементов теневой экономики. Есть рынки, работающие только на «черном» нале - работать «в белую» становится невозможно из-за конкуренции; б) на коррупцию сверху (со стороны политической власти в государстве) из-за невозможности проведения нужных решений в рамках открытых демократических процедур, хронического недофинансирования государственных органов, отсутствия независимого суда и органов надзора за исполнением законов; в) на коррупцию извне («незамечание» коррупции или ее приятие со стороны правительств и фирм других государств)[[8]](#footnote-8).

6. TransparencyInternational, Мировой банк и другие организации, занимающиеся изучением коррупции, понимают под коррупцией злоупотребление доверенной властью ради личной выгоды[[9]](#footnote-9).

Как видно, определения коррупции заметно разнятся, но все они в той или иной степени опираются с учетом времени принятия (или написания) на международные конвенции: Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции, принятую резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г. (в 2013 г. ей исполняется 10 лет); Конвенцию Европейского Союза (ЕС) об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.), Конвенцию ЕС о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 04 ноября 1999 г. и Программу действий по борьбе с коррупцией, принятую Комитетом министров Совета Европы в ноябре 1996 г. В Конвенции об ответственности за коррупцию ст. 2 гласит: «Для целей настоящей Конвенции "коррупция" означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового». Во всех конвенциях предусматриваются составы коррупционных преступлений, на которые распространяются положения конвенций:

- подкуп национальных должностных лиц;

-подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций;

- подкуп в частном секторе;

- использование служебного положения в корыстных целях;

- злоупотребление влиянием в корыстных целях;

- отмывание доходов от преступлений;

- преступления, касающиеся операций со счетами;

- хищение имущества публичным лицом;

- незаконное обогащение;

- хищение имущества в частном секторе;

- участие и покушение на перечисленные выше преступления;

- сокрытие и т.д.

Следует учитывать, что РФ присоединилась к этим конвенциям, и в стране накоплен опыт имплементации международных норм в собственное законодательство. Немаловажно, что конвенции уважительно относятся к национальным законодательствам стран, ее подписавших.

Таким образом, коррупция не должна сводиться только к взятке. Коррупция – это сложное социально-экономическое и политическое явление, присущее, всем государствам мира, и ее определение меняется во времени, от страны к стране, и ее наиболее полное определение дается в настоящее время в международно-признанных документах.

**II. Причины возникновения коррупции, ее влияние на социально-экономическое развитие государства.**

История коррупции не уступает по древности известной нам истории человеческой цивилизации, первые упоминания о ней уходят в глубины эпохи до н. э.

Причины данного явления в разное время объяснялись по-разному, но единого мнения не сложилось:

• Двусмысленные законы.

• Незнание или непонимание законов населением, что позволяет должностным лицам произвольно препятствовать осуществлению бюрократических процедур или завышать надлежащие выплаты.

• Нестабильная политическая ситуация в стране.

• Отсутствие сформированных механизмов взаимодействия институтов власти.

• Зависимость стандартов и принципов, лежащих в основе работы бюрократического аппарата, от политики правящей элиты.

• Профессиональная некомпетентность бюрократии.

• Кумовство и политическое покровительство, которые приводят к формированию тайных соглашений, ослабляющих механизмы контроля над коррупцией.

• Отсутствие единства в системе исполнительной власти, т. е. регулирование одной и той же деятельности различными инстанциями.

• Низкий уровень участия граждан в контроле над государством и т.д.

Представляется, что корректней было бы выделять группу причин, характерных для каждой конкретной страны.

Было выведено и фундаментальное противоречие управления: необходимость назначения администраторов для реализации политики, определяемой властью. Их (администраторов) наделяют полномочиями, передают необходимые ресурсы, устанавливают правила поведения и контролируют деятельность. Но здесь возникают проблемы: 1) консервативность закона; 2) невозможность существования всеохватывающей власти; 3) человеческий фактор. Сам принцип управления потенциально содержит в себе вероятность коррупции. Эта вероятность возрастает благодаря бюрократии и становится объективностью при высокой политической ренте[[10]](#footnote-10).

Относительно систематизирован в настоящее время и перечень областей коррупционного обогащения:

• Инвестиционные проекты;

• Государственные закупки;

• Внебюджетные счета;

• Налоговые льготы;

• Продажа сырьевых товаров по ценам ниже рыночных;

• Районирование, поскольку оно влияет на стоимость земли;

• Добыча природных ресурсов;

• Продажа государственных активов, в особенности приватизация государственных предприятий;

• Предоставление монопольной власти определённому виду коммерческой (в особенности экспортно-импортной) деятельности;

• Система организации контроля над теневой экономикой и нелегальным бизнесом (вымогательство, защита от преследования, уничтожение конкурентов и т. д.);

• Назначение на ответственные посты в органах власти;

• «Вилки» в законодательстве;

• Альтернативное административное взыскание;

• Переквалификация состава правонарушения;

• Неденежные потери граждан и т.д.

Детерминирован и вред от коррупции:

• неэффективное распределение и расходование государственных средств и ресурсов;

• неэффективность финансовых потоков с точки зрения экономики страны;

• потери налогов, когда налоговые органы присваивают себе часть налогов;

• потери времени из-за чинимых препятствий, снижение эффективности работы государственного аппарата в целом;

• разорение частных предпринимателей;

• снижение инвестиций в производство, замедление экономического роста;

• понижение качества общественного сервиса;

• резкое снижение эффективности международной помощи развивающимся странам за счет ее нецелевого использования;

• неэффективное использование способностей индивидов: вместо производства материальных благ люди тратят время на непродуктивный поиск ренты;

• рост социального неравенства;

• усиление организованной преступности — банды превращаются в мафию;

• ущерб политической легитимности власти;

• снижение общественной морали и т.д.

Все вышеперечисленное не является секретом, материалы по коррупции широкодоступны, но упорядочено изложить их – это значит не столько создать почву для дальнейших дискуссий и обсуждений в РА, а, скорее, определить базу для принятия быстрых решений. Такие решения необходимы, поскольку простое сравнение причин возникновения коррупции (двусмысленное законодательство, низкий уровень участия граждан в контроле над государством и некоторые другие) с современной ситуацией в РА прямо свидетельствуют о том, что, как минимум, основания для коррупционной составляющей социально-экономического развития у нас есть.

**III. Некоторые аспекты международного опыта борьбы с коррупцией.**

Главное в борьбе с коррупцией на современном этапе развития социума – это системность применяемых мер. Они отличаются от страны к стране, но и, одновременно, во многом, типичны. Принято различать две крайние позиции - жестко вертикальную стратегию борьбы с коррупцией с быстрыми результатами (сингапурская модель) и горизонтальную, ориентированную на постепенную, основанную на антикоррупционных стимулах, долговременную антикоррупционную деятельность (шведская или скандинавская модель). Между ними существует, как бы, целый «веер стратегий» борьбы с коррупцией, в том числе и идея об оптимальном уровне коррупции, когдасчитается, что затраты на борьбу с этим явлением недолжны предполагать бесконечные усилиядля ее полной ликвидации. Сравнивая потери от коррупции и затраты на ее искоренение на каждом уровне, можно найти оптимальный уровень коррупции, отражающий наименьшие суммарные потери. Расчетно получается, что для общества выгоднее не уничтожать коррупцию до конца из-за высокой затратности процесса, а найти некий баланс (оптимум).

Кроме того, чрезмерное увлечение борьбой с коррупцией в ущерб устранению её причин способно нанести вред административной системе устройства государства.

В компаративистских и познавательных целях опишем методы борьбы с коррупцией в некоторых странах мира.

1. Страны Скандинавии:

1.1. Швеция - До середины XIX века в Швеции коррупция процветала. Затем государственное регулирование касалось больше домашних хозяйств, чем фирм, и было основано на стимулах (через налоги, льготы и субсидии), нежели на запретах и разрешениях. Был открыт доступ к внутренним государственным документам и создана независимая и эффективная система правосудия. Одновременно шведский парламент и правительство установили высокие этические стандарты для администраторов и стали добиваться их исполнения. Спустя всего несколько лет честность стала социальной нормой среди бюрократии. Зарплаты высокопоставленных чиновников поначалу превышали заработки рабочих в 12—15 раз, однако, с течением времени эта разница снизилась до двукратной. На сегодняшний день Швеция по-прежнему имеет один из самых низких уровней коррупции в мире.

1.2. Дания – активно развивается политики ”абсолютной нетерпимости”, то есть неприемлемости взяточничества в пределах собственной компании или в процессе сотрудничества с внешними партнерами. Существует специальное Датское Агентство международного развития. Компании, входящие в эту ассоциацию, включают в свои контракты ”антикоррупционные положения” (члены ассоциации обязаны подписать декларацию о неприменении взяточничества). Несоблюдение данного положения может привести к расторжению контракта и отказу вести дела с коррумпированными партнерами в будущем. Подобные положения существуют во многих крупных организациях Дании — «Датском агентстве по кредитованию экспортных операций», «Торговом совете Дании» (ТСД) и т. п. Действия TCД облегчают проведение деловых операций на внешних рынках и помогают поддерживать хорошую международную репутацию датских компаний. Тот, кто будет хотя бы заподозрен в коррупции, может сразу распрощаться с карьерой. Не платить налоги практически невозможно. Все движение денег — прозрачно, все прибыли и траты — известны, скрыть что-то крайне трудно. В стране существуют своеобразные этические кодексы, кодексы чести чиновников, специальные контрольно-надзирающие органы, высокая гражданская инициатива, гласность и открытость на уровне правительства. Государственные служащие имеют высокую степень социальной защиты. Они, как и все граждане страны, обеспечиваются бесплатными медициной и образованием, социальными гарантиями.

1.3. Финляндия - основные антикоррупционные принципы финского государства — прозрачность процесса отправления власти, обеспечение законности в государственной администрации, ответственность и добропорядочность государственных должностных лиц и служащих. К основным факторам, обеспечивающим низкий уровень коррупции в стране, относят: развитые институты гражданского общества; политическую, финансовую и кадровую независимость системы правосудия; независимые СМИ; открытость процесса принятия решений должностными лицами; минимизацию вмешательства государства в экономический сектор; государственную гарантию защиты лиц, оказавших компетентным органам содействие в борьбе с коррупцией; эффективную организацию административной системы (компактность, малая степень бюрократизации, отсутствие кастовости, клановости и др.); адекватную систему внутреннего и внешнего контроля за действиями должностных лиц (широкие полномочия в этой области у канцлера юстиции, парламентского уполномоченного по правам человека, парламента); достойный уровень зарплаты государственных служащих - наличие «социального пакета» (пенсионное обеспечение, выходное пособие), размер которого устанавливается по выслуге лет; морально-психологический настрой общества и всего корпуса должностных лиц на неприятие коррупции.

2. Сингапур - стратегия борьбы с коррупцией отличается строгостью и последовательностью, основываясь на «логике в контроле за коррупцией»: «попытки искоренить коррупцию должны основываться на стремлении минимизировать или исключить условия, создающие как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий». Сингапур был страной с высокой коррупцией. Тактика её снижения была построена на ряде вертикальных мер: регламентация действий чиновников, упрощение бюрократических процедур, строгий надзор над соблюдением высоких этических стандартов. Центральным звеном стало автономное Бюро по расследованию случаев коррупции, в которое граждане могут обращаться с жалобами на госслужащих и требовать возмещения убытков. Одновременно с этим было ужесточено законодательство, повышена независимость судебной системы (с высокой зарплатой и привилегированным статусом судей), введены экономические санкции за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях, а также предприняты жёсткие акции вплоть до поголовного увольнения сотрудников таможни и других госслужб. Эти меры сочетались с дерегулированием экономики, повышением зарплат чиновников и подготовкой квалифицированных административных кадров.

3. Германия - антикоррупционная система Германии базировалась на следующих принципах:

• охрана государственной казны и конкуренции посредством регистра коррупции;

• создание стимулов для новой этики предпринимательства;

• запрещение должностным лицам, уволенным со службы за оказание протекции, иметь отношение к предпринимательствув течение пяти лет;

• ликвидация пробелов в законах;

• санкционированный контроль за телефонными разговорами;

• урегулирование положения главного свидетеля посредством смягчения наказания;

• усиление уголовного преследования путем создания центров по борьбе с коррупцией;

• обеспечение широкой гласности своей деятельности;

• создание «телефонов доверия»;

• усиление контроля с целью предупреждения самообогащения и злоупотребления субъективным правом.

Затем в Германии была разработана «Директива федерального правительства о борьбе с коррупцией в федеральных органах управления», которая предусматривала:

• определение перечня должностей, наиболее подверженных коррупции;

• усиление внутриведомственного контроля в форме ревизий;

• особенно тщательный подход при назначении лиц на должности, исполнение которых допускает возможность совершения коррупционных действий;

• обучение и повышение квалификации сотрудников для неприятия ими действий, подпадающих под состав коррупционных преступлений;

• усиление служебного надзора руководством федерального органа;

• ротация персонала, занимающего должности, наиболее подверженные коррупции;

• строгое соблюдение предписанных процедур при выделении и оформлении государственных заказов;

• четкое разделение этапов, связанных с планированием, выделением и расчетами при оформлении государственных заказов;

• исключение из конкурса участников аукциона в случае серьезного нарушения установленных правил.

4. Особый подход к борьбе с коррупцией существует в традиционных странах - Китае, Саудовской Аравии, Индии. Если в Китае за коррупцию расстреливают, то в Индии заставляют власти подвергать коррумпированных чиновников наказанию методами «гандизма», т.е. через широкие акции протеста. В Саудовской Аравии в конце декабря 2007 г. была принята Национальная антикоррупционная стратегия (НАС). НАС носит многогранный характер. В ней саудовского законодателя больше всего волновало не определение «коррупции», которое предлагается «объективистским (в саудовском понимании - созданное человеком и не имеющие Божественного происхождения) законодательством», а его шариатское определение. Разумеется, НАС подчеркивает что, коррупция – «явление, существующее при всех политических системах» (иными словами, шариатская форма правления в Саудовской Аравии в плане коррупции - вовсе не исключение из общего правила). Это «феномен, вызывающий беспокойство всего международного сообщества» (что означает, что королевство видит себя его неотъемлемым элементом), но в основе распространения этого явления лежит немало факторов «экономического, социального, культурного и политического характера». При этом, вне зависимости от вызывающих коррупцию факторов, ее появление и развитие «наносит ущерб процессу развития страны», создавая ситуацию «неуверенности и общественного брожения», а также «отклонения от основанных на законе норм человеческого общежития». Таким образом, признано, что коррупция создает трудности для последовательно проводящихся в Саудовской Аравии социально-политических и хозяйственных реформ. Считается, что в стране должна быть сформирована Национальная антикоррупционная комиссия (НАК), в которой будут принимать участие представители общественных организаций и институтов, включая академические круги, научные ассоциации, общества инженеров, врачей и адвокатов, члены руководства торгово-промышленных палат. Для противостояния коррупции, опираясь на «помощь религиозных авторитетов», на «семейные устои», они должны распространять идею «недопустимости коррупции» в процессе «обучения молодого поколения в школах и университетах». С помощью НАК будет осуществляться поддержка «лиц с ограниченным доходом», будут создаваться новые рабочие места на предприятиях государственного и частного сектора, что в свою очередь предполагает «сокращение численности приглашаемой в королевство иностранной рабочей силы». На комиссию возлагается задача координации антикоррупционных действий с соответствующими структурами других стран[[11]](#footnote-11).

Этот беглый обзор позволяет, тем не менее, сделать ряд принципиальных выводов:

1) все страны мира озабочены борьбой с коррупцией»; 2) существует целый «веер возможностей» строить антикоррупционную политику. Причем, для формирования консолидированного общественного неприятия коррупцииможно опираться и на закон и на традиционные ценности, в том числе религиозные; 3) оптимум коррупционной составляющей – величина скорее объективная для конкретных условий, но не неизменяемая; 4) многообразие форм и способов борьбы с коррупцией дает абхазскому обществу и государству широкое поле деятельности; 5) несмотря на страновые особенности, есть общиечерты (государственная программа борьбы с коррупцией, специальные контролирующие государственные и общественные органы, высокий уровень заработной платы чиновников, прозрачность государственных процедур и ряд других мер), что и необходимо использовать РА при выработке собственной антикоррупционной политики.

**IV. Современное состояние антикоррупционной деятельности в РА и ее перспективы.**

Утверждать, что в РА существует системная антикоррупционная политика (хотя некоторые нормы в Уголовном Кодексе можно охарактеризовать как антикоррупционные), к сожалению, не приходится. Вероятно, одной из причин является советское прошлое республики: власти СССР не признавали слово «коррупция», позволив ввести его в употребление лишь в конце 80-х годов незадолго до развала государства. Вместо него использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т.п., которые объяснялись серьезными упущениями в кадровой работе, бюрократизмом и волокитой при рассмотрении законных просьб граждан, а также плохой работой с общественным мнением и т.п. Отрицая термин, отрицали понятие, а значит - явление. Тем самым заранее обрекали на неудачу и анализ этого явления и любую борьбу с его частными уголовно наказуемыми последствиями. Налицо вульгарное (примитивное) объяснение коррупционных явлений. Резкий переход к рыночной экономике, осуществлявшийся в постсоветских государствах без соответствующей законодательной базы, привел к тому, что серьезные проблемы, в том числе и с коррупцией, возникли у всех. И если РФ имела возможность в период после распада СССР последовательно, хотя и не быстро, строить свою антикоррупционную политику, присоединяться к международным конвенциям, адаптировать мировой опыт и даже резко усилить борьбу с коррупционерами в 2012 г., то Абхазия в постсоветский и поствоенный период в условиях непризнанности такой возможности не имела.

Социологические исследования, проведенные Центром стратегических исследований при Президенте РА, в 2010 и 2011 гг.[[12]](#footnote-12) показывают, что, по мнению 13,6%респондентов в 2010 г.: коррупция стоит на 3-ем месте среди факторов, препятствующих привлечению инвестиций в малые и средние предприятия; 28,2% опрошенных имели практику подкупа должностного лица; 19,2% считают, что коррупция – второй фактор, препятствующий динамичному развитию национальной экономики.Согласно опросу 2011 г. 25,97% считают, что коррупционные действия чиновников – это первый фактор, препятствующий динамичному развитию национальной экономики; 93,83% считают, что проблему коррупции должны решать власти; более 60% не удовлетворены информационной политикой властей.

Анализ результатов опроса позволяет сделать ряд выводов:

1. Отрицать наличие коррупционной составляющей в РА не имеет смысла и не только в части подкупа, но и по другим определяющим ее направлениям (например, информационная политика властей – ограниченный доступ к информации.Для дальнейшей детализации следует смотреть материалы опросов в сопоставлении с материалом, приведенным выше и текстом конвенций).

2. На уровне некоторых институтов и институций коррупция воспринимается как обыденное явление (около 14,5% из подкупавших должностное лицо респондентов не считают коррупцию фактором, препятствующим инвестициям); она не стала непрестижной и неприемлемой, скорее воспринимается как данность.

3. Решение проблемы коррупции возлагается на власти.

Следовательно, антикоррупционная политика должна быть направлена, следуя критериям Я. Кузьминова, на предотвращение и борьбу с коррупцией «сверху» и «снизу», а также «извне».

Для того, чтобы в нашем обществе борьба с коррупцией не носила спорадический характер, необходимо, выработать в короткие сроки программу или ряд первичных мер по антикоррупционной политике. Поствоенный опыт развития РА показывает, что к необходимым преобразованиям в экономике мы чаще приходим postfactum (после события), а не antefactum (до события).

Например, в принятом на Х заседании Межпарламентской ассамблеи Сообщества "За демократию и права народов" обращении, направленном от парламентариев Абхазии, Южной Осетии и Приднестровья на имя Президента России Владимира Путина, говорится об интеграционных процессах на постсоветском пространстве и подчеркивается, что три государства желают присоединиться к этим процессам в рамках Евразийского экономического сообщества и его институтов, а также в рамках Таможенного союза. Это должно повлечь за собой серьезные изменения во внешнеторговой, таможенной сферах, в формировании доходов государственного бюджета РА, в законодательстве. Надо признать, что к этим переменам страна сегодня не готова. Не просчитаны экономические и политические последствия такого заявления; нет соответствующих законодательных и инструктивных материалов, самостоятельная выработка которых, как показывает опыт, дело, как минимум, долгое, как максимум, с открытой датой, стремящейся к бесконечности (имеется неработающий закон об аудите, отсутствует закон о концессиях, ценных бумагах и т.д.).

Многих этих лакун не было бы, если бы РА активно включала в свое Законодательство нормы международного права, регулирующие новые для страны социально-экономические процессы, естественно, с учетом местных реалий.

Применительно к антикоррупционной политике следовало бы, не обращая внимания на факт непризнания нас со стороны ООН и ЕС, заявить о признании действующими на территории Абхазии положений вышеупомянутых конвенций в полной или не в полной мере и начать применять их на практике, предварительно внеся соответствующие изменения в действующий Уголовный и Гражданский Кодекс. Это позволит не изобретать изобретенное и достаточно быстро восполнить недостающее.

Независимо от принятия решения об имплементации, следует определить начальные приоритеты антикоррупционной политики, которые должны содержать меры по повышению прозрачности деятельности органов государственного управления. Этой цели могут послужить: реализация закона о Контрольной Палате РА; повышение действенности закона о доступе к информации в сочетании с уточнением понятия государственной тайны; создание специализированного общественного или государственного автономного органа по проблемам коррупции с четко регламентированными правами; принятие этического Кодекса (-ов) поведения чиновника; изменение системы оплаты труда чиновника в сочетании с ужесточением мер наказания и контроля; широкое освещение в СМИ фактов коррупции и оппортунистического поведения (неуплата налогов); пропаганда их неприемлемости и непрестижности и с точки зрения закона и с точки зрения Апсуара (нравственности); осуществление бюджетных расходов на тендерной основе; использование аукционной формы приватизации и ряд других.

Необходимо на настоящем этапе, насколько это возможно, отходить от принципа «черного ящика» в хозяйственной деятельности. Общественные институты должны знать, что происходит внутри того или иного ведомства, связанного с государством. Здесь проблема не только в доступе к информации, но и в ее качестве. Некачественная или неточная информация дает ложный сигнал не только собственному обществу и государству, но и внешним партнерам и инвесторам. В результате экономические, социальные и демографические последствия могут оказаться неправильно спрогнозированными.

Так, например, публикация ежегодных статистических сборников «Абхазия в цифрах», буклетов к «Абхазо-Российскому Деловому Форуму» (базируется на «Абхазия в цифрах»), годовых отчетов и текущей статистических материалов Национального Банка РА (НБ РА) в целом служит делу информационной открытости. Однако качество некоторых данных - очевиднонет. Если следовать статсборнику «Абхазия в цифрах 2011», то из 142990 трудоспособного населения занятыми считаются 40541 человек, т.е. получается, что более 70% трудоспособного населения РА незанято. Из этого соотношения ряд местных исследователей делает вывод о 70% безработице в РА, что, естественно, нонсенс, особенно при количестве занятых в сельском хозяйстве - 351 человек. На самом деле, вся причина в трактовке понятия занятого населения, под которым в сборнике понимаются только люди, работающие по найму за вознаграждение, и отсутствующие на работе в силу определенных причин. Между тем, например, согласно Закону «О занятости населения РА» к занятым относятся: самостоятельно обеспечивающие себя работой, включая предпринимателей, лиц, занятых индивидуальной трудовой деятельностью, членов производственных кооперативов, фермеров и членов их семей, участвующих в производстве; занятые воспитанием детей, уходом за больными, инвалидами и гражданами преклонного возраста; проходящие профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации с отрывом от производства;обучающиеся в дневных общеобразовательных школах, средних специальных высших учебных заведениях (не полный перечень – А. Б.). Посыл о 70% безработицы опасен тем, что, ориентируясь на такую нехватку рабочих мест, в социально-экономический план развития РА могло быть заложено создание новых, которые не были необходимы. Возникает вопрос, при отсутствии такого количества безработных кто займет эти новые рабочие места, и, вообще, нужно ли было их создание?

В годовом отчете НБ РА по статье «прочие активы» по состоянию на 01.01.2012 отражено почти 40% всех активов (около 1,5 млрд. рублей). Для сравнения, у Центрального Банка РФ – 0,64%. Вообще, считается, что если по статье прочие активы или пассивы отражено более 5% средств, то речь идет о непрозрачной структуре. Потенциальный инвестор, ознакомившись с этими данными, захочет изучить вопрос внимательнее, благо для этого существует сайт НБ РА, и обнаружит, что в течение 3-х кварталов 2012 г. сумма «прочих активов» выросла при почти том же относительном весе (38% на 01.10.2012), и за I полугодие результатом деятельности стал убыток. В результате у инвестора появляются два достаточных основания для принятия отрицательного решения об инвестировании в РА.

Ясно, что открытая и качественно собранная информация позволит во многом обеспечить необходимый уровень прозрачности для определения «узких мест» коррупционной составляющей социально-экономического развития, чтобы воздействовать на них мерами антикоррупционной политики. Работать над повышением качества и прозрачности информации можно начинать прямо сейчас.

На данном этапе формирования системы мер по предупреждению и борьбе с коррупцией целесообразно провести комплексное исследование по определению оптимального уровня коррупции на базе результатов специально проведенных социологических исследований.

Ожидать, что все предлагаемые меры принесут мгновенный успех, конечно, не стоит. Ничего не делать и ждать выработки программы или того, что проблема сама собой «рассосется» - контрпродуктивно. Цель борьбы с коррупцией состоит не столько в том, чтобы ее искоренить - это, скорее всего, невозможно. А в том, чтобы довести ее до приемлемого, а затем до минимального уровня на основании взаимодействия общественных институтов и институций, включая государство. Если придется для достижения цели пережить новую институциализацию отношений, то не надо этого бояться. Главное, необходимо действовать на основании точных знаний, а также стандартных и нестандартных решений.

*18 декабря, 2012 г.*

**Рекомендации по результатам дискуссии на тему необходимости принятия анти-коррупционных мер в Абхазии**

В феврале 2013 Центр Гуманитарных программ организовал дискуссию на тему коррупции в Абхазии и мер, необходимых для ее преодоления. В обсуждении приняли участия сотрудники ЦГП, а также: экономисты - Андрей Бгажба, автор статьи «Абхазии и проблемы коррупции», Беслан Барателия - декан экономического факультета АГУ, Фрида Лазба - проректор СОИ; юристы – Лаша Цаава – начальник правового отдела Аппарата Кабинета Министров РА, Дмитрий Шамба – первый заместитель руководителя Аппарата Президента РА; представители гражданского общества - Надежда Венедиктова - журналист, Алхас Тхагушев–руководитель АИС,

В ходе дискуссии участники высказали различные идеи и предложения по поводу мер, необходимых для минимизации фактора коррупции в Абхазии. Хотя не по всем вопросам было взаимопонимание, однако, различные предложения, прозвучавшие во время обсуждения, достойны упоминания.

К числу необходимых мер участники дискуссии отнесли:

1. Принятие Закона о Государственной службе.
2. Создание антимонопольного законодательства.
3. Принятие Закона о Государственных закупках.
4. Отражение понятия «конфликт интересов» в различных законах.
5. Введение в практику Закона об Унитарных предприятиях (принятие подзаконных актов).
6. Создание Контрольной палаты.
7. Принятие карательных мер против коррупционеров. Довести до конца расследования коррупционных дел.
8. Заполнение чиновниками Декларации о доходах и расходах.
9. Создание механизмов гражданского контроля, общественных советов.
10. Обеспечение действия Закона о доступе к информации через создание соответствующих подзаконных актов.
11. Повышение правовой грамотности населения.
12. Создание полноценного института судебных приставов.
13. Повсеместное введение кассовых аппаратов.
14. Изменение системы лицензирования (первые шаги уже сделаны).
15. Распространение опыта работы Единого Расчетного Центра для сборов за коммунальные услуги.
16. Принять меры по упрощению бюрократических механизмов, осложняющих ведение бизнеса.
17. Сделать проблему коррупции предметом широкого обсуждения в обществе.
18. Необходимо регулярно информировать общество о принимаемых мерах по преодолению коррупции (например, мало информации об уже принятых изменениях в системе лицензирования).

**Сведения об авторе:**

Бгажба Андрей Олегович

 Родился в 1966 году в г. Сухум. Среднее образование получил в сухумской СШ №10 им. Н.А. Лакоба. В 1988 г. окончил экономический факультет МГУ. В настоящее время является сотрудником Центра Стратегических Исследований при Президенте РА, преподавателем кафедры экономической теории, экономического факультета АГ У. Обладает 20-ти летним стажем работы в различных коммерческих структурах.

1. http://www.utro.ru/news/2012/12/09/1088638.shtml/ [↑](#footnote-ref-1)
2. После появления соответствующих публикаций российские чиновники пояснили, что имелась в виду преимущественно ситуация в Южной Осетии. [↑](#footnote-ref-2)
3. Информация появилась на сайте <http://www.itar-tasskuban.ru/news/article?type=society&i=36058>. [↑](#footnote-ref-3)
4. II т, М, с.108 [↑](#footnote-ref-4)
5. http://ru.wikipedia.org [↑](#footnote-ref-5)
6. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [↑](#footnote-ref-6)
7. Закон Республики Казахстан "О борьбе с коррупцией" от 02.07.1998 г. [↑](#footnote-ref-7)
8. Кузьминов Я.И. Тезисы о коррупции. М.: ГУ–ВШЭ, 1999. [↑](#footnote-ref-8)
9. [The Anti-Corruption Plain Language Guide](http://www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf) [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Роуз-Аккерман, С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы, М.: Логос, 2003. [↑](#footnote-ref-10)
11. Г. Г. Косач Саудовская Аравия: стратегия борьбы с коррупцией. http://www.iimes.ru/rus/stat/2008/28-01-08a.htm [↑](#footnote-ref-11)
12. «Состояние и перспективы социально-экономического развития РА» 2011 г., «Проблемы и перспективы развития малого и предпринимательства в РА» 2010г. [↑](#footnote-ref-12)