

Министерство образования Республики Беларусь

Учреждение образования  
БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИНФОРМАТИКИ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ

Кафедра менеджмента

А.П. Гапеев, Е.Э. Пуровская

**УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ**  
по курсу «Система государственного управления»  
для студентов экономических специальностей БГУИР  
всех форм обучения

Минск 2002

УДК 338.2 (075.8)  
ББК 65.050 я73  
Г19

Р е ц е н з е н т :

проф. кафедры экономики и управления научными исследованиями,  
проектированием и производством БНТУ,  
д-р экон. наук М.В. Радиевский

**Гапеев А.П.**

Г19 Учебно-методическое пособие по курсу «Система государственного управления» для студентов экономических специальностей БГУИР всех форм обучения / А.П. Гапеев, Е.Э. Пуровская. — Мн.: БГУИР, 2002. — 104 с.: ил.

ISBN 985-444-445-7

Учебно-методическое пособие составлено в соответствии с рабочей программой курса и включает основные теоретические положения и контрольные вопросы для осмысления прочитанного материала, активизации творческого и научного поиска.

Рекомендовано студентам экономических специальностей всех форм обучения для подготовки к семинарским и практическим занятиям, а также самостоятельного изучения курса.

УДК 338.2 (075.8)  
ББК 65.050 я73

ISBN 985-444-445-7

© А.П. Гапеев, Е.Э. Пуровская, 2002  
© БГУИР, 2002

## **СОДЕРЖАНИЕ**

Введение .....	5
<b>I ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>6</b>
1. Система государственного управления как наука и учебная дисциплина.....	6
1.1. Государственное управление обществом и необходимость его изучения в вузе .....	6
1.2. Определение предмета и содержания учебного курса .....	7
1.3. Методологические принципы государственного управления.....	8
2. Государство как субъект управления обществом .....	11
2.1. Понятие и основные признаки государства.....	11
2.2. Общественные функции государства.....	14
2.3. Государственное устройство и форма правления в Республике Беларусь	16
2.4. Основы конституционного строя.....	17
3. Система государственной власти, ее функции, структура и уровни .....	19
3.1. Понятие государственной власти, ее функции.....	19
3.2. Конституционное разделение властей и государственное управление .....	20
3.3. Структура и функции органов исполнительной власти .....	24
3.4. Разграничение предметов ведения и полномочий между центром и мест- ными властями. Развитие местного самоуправления .....	28
4. Формирование и реализация государственной политики.....	32
4.1. Сущность и содержание государственной политики .....	32
4.2. Принятие и вступление в силу нормативных актов .....	35
4.3. Реализация государственной политики .....	38
4.4. Проблемы оценки эффективности государственного управления .....	40
<b>II СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ ПРОИЗВОДСТВОМ.....</b>	<b>42</b>
1. Государственное управление экономическими процессами общества.....	42
1.1. Функции государства в регулировании процессов общественного вос- производства .....	42
1.2. Организация государственного управления экономической системой.....	45
1.3. Управление государственным сектором экономики .....	48
1.4. Компетенция органов управления .....	50
1.5. Формы и методы воздействия государства на экономические процессы	50

2. Государственное управление основными народнохозяйственными комплексами.....	53
2.1. Промышленная политика государства.....	53
2.2. Государственное управление топливно-энергетическим комплексом.....	56
2.3. Особенности государственного управления машиностроительным комплексом и радиотехническим производством на современном этапе.....	58
2.4. Государственная научно-техническая политика.....	59
3. Экономические механизмы государственного регулирования общественного производства .....	63
3.1. Сущность и значение финансовой системы в регулировании экономики.....	63
3.2. Бюджетное регулирование .....	64
3.3. Денежно-кредитное регулирование .....	68
3.4. Формирование инвестиционного рынка как важнейший инструмент повышения эффективности экономики.....	72
<b>III ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ТРУДА, ЗАНЯТОСТИ И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.....</b>	<b>75</b>
1. Социальная политика государства .....	75
1.1. Сущность социальной политики.....	75
1.2. Особенности социальной политики в Республике Беларусь .....	77
1.3. Государственные минимальные социальные стандарты Республики Беларусь.....	80
1.4. Управление отраслями социальной сферы.....	82
2. Государственное регулирование в области оплаты труда и пенсионного обеспечения.....	85
2.1. Государственная политика в области труда и занятости .....	85
2.2. Государственное регулирование оплаты труда.....	87
2.3. Государственное регулирование пенсионного обеспечения .....	88
<b>IV ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КОНФЛИКТНЫМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ .....</b>	<b>91</b>
1. Концепция устойчивого развития.....	91
2. Основы формирования политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций .....	93
3. Особенности управления в чрезвычайных ситуациях.....	96
4. Необходимость перестройки системы безопасности. Переход от концепции абсолютной безопасности к концепции приемлемого риска .....	98
Литература .....	101

## ***ВВЕДЕНИЕ***

Управленческая деятельность затрагивает практически все аспекты человеческой деятельности и может рассматриваться на разных уровнях. К примеру, хозяйственное управление осуществляет организацию, регулирование и стимулирование социально-экономических и производственных процессов на уровне предприятия. Государственное управление как высший уровень менеджмента представляет собой систему, обеспечивающую организационное и регулирующее воздействие на общество в целом для достижения поставленной цели. Поэтому учебный курс «Система государственного управления» обобщает и завершает изучение студентами экономического профиля политико-правовых и социально-экономических дисциплин, он призван формировать конституционное, социально-экономическое сознание, способствовать пониманию роли и места государства в жизнедеятельности общества.

Пособие включает четыре логически взаимосвязанных раздела курса: политико-правовые вопросы государственного управления; систему государственного управления общественным производством; государственное регулирование в сфере труда, занятости и социальной политики; государственное управление конфликтными и чрезвычайными ситуациями.

В первом разделе рассматриваются основные правила построения системы государственного управления на основе реализации принципов, закрепленных в Конституции Республики Беларусь.

Второй раздел посвящен вопросам динамики системы общественного производства. Подробно рассматривается механизм государственного регулирования сферы материального производства, которая имеет первостепенное значение для жизнедеятельности общества, создавая предпосылки прогресса в духовном развитии общества.

Неотделим от экономической сферы блок проблем социальной политики, в том числе вопросы государственного регулирования оплаты труда, занятости и пенсионного обеспечения. В третьем разделе пособия анализируются особенности сферы нематериального производства, которые определяют исключительную важность ее регулирования со стороны государства, а также необходимость реформирования данной сферы, отдельных ее элементов на современном этапе развития республики.

Заключительный раздел посвящен роли государства в регулировании конфликтными и чрезвычайными ситуациями. Поскольку развитие общества сопровождается периодическими резкими изменениями, вызванными причинами природного, техногенного и социального характера, устойчивое развитие общественной системы требует приобретения знаний особенностей управления в конфликтных и чрезвычайных ситуациях.

Комплексное изучение всех перечисленных элементов дает представление о деятельности всей системы в целом.

# ***I ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ***

## **1. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА**

### **1.1. Государственное управление обществом и необходимость его изучения в вузе**

Как широкое понятие управление — это функция организованных систем различной природы (биологических, социальных, технических), обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей. Под социальным управлением понимается воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения его качественной специфики, совершенствования и развития.

Государственное управление — это управление всеми сферами общества, это целенаправленное воздействие государства на производственную, социальную и духовную жизнедеятельность людей, связанных между собой общностью политической системы и территории, с целью его динамического развития.

Слишком узко рассматривать государственное управление только как отрасль науки администрирования (хозяйственного управления) или только как политическую науку. Политическое руководство — это наиболее высокий уровень государственного управления обществом в целом. Оно представляет собой деятельность ведущих органов власти, правящих политических партий и объединений и опирается на административное управление.

Непосредственным субъектом административного управления являются исполнительно-распорядительные органы государственной власти и управления (силовые, административно-организационные, организационно-хозяйственные, учебно-воспитательные и др.), а объектом — конкретные коллективы людей, занятых в различных сферах деятельности (экономической, социально-политической, культурной, военной и др.). Если объектом социального и государственного управления служит поведение людей, то в качестве субъекта государственного управления выступают не просто люди, а государственные организации, государственный аппарат (здесь проявляется одна из особенностей государственного управления: оно государственно властно). Содержание административного управления составляет организационно-исполнительская деятельность по реализации функций государства в различных областях общественной жизни.

В государственном управлении общество рассматривается в качестве сложной системы со множеством уровней иерархии. Низшие уровни системы, не способные к полной самоорганизации, нуждаются в координации со стороны высшего уровня управления. В то же время деятельность высшего уровня определяется результатами функционирования всех остальных подсистем. По-

следнее означает, что востребованность управления со стороны высшего уровня (государства) не зависит от характера и состояния общественного строя.

Трудно переоценить значение теории управления государством для обществ, переживающих переходный период своего развития. Формирование рыночных отношений невозможно без продуманной и четкой структурно-технологической и институциональной перестройки всей системы государственного управления со знанием экономических, политических и социальных основ функционирования государства, механизма реализации управленческих решений на высшем — государственном — уровне. Знание основ государственного управления становится обязательным элементом высшего образования.

## 1.2. Определение предмета и содержания учебного курса

Деятельность государства — сложный объект, изучаемый многими научными дисциплинами: теорией государства и права, административным правом, политологией, социологией, наукой социального управления, конфликтологией и др. То, что государственное управление непосредственно связано с вопросами функционирования государства, объясняет комплексный, пограничный характер системы государственного управления как дисциплины, сформировавшейся на базе политических, правовых и социальных областей знаний. Главное, что составляет ее содержание как научной дисциплины, — это изучение важнейших функций государства как института управления обществом, закономерностей и принципов их реализации, научное обоснование государственной политики.

В общем случае *объектом* государственного управления выступает управление общественной жизнью людей. *Предметной областью* теории государственного управления является изучение целостной системы государственного регулирования социально-экономических процессов жизни общества, политических, управленческих, правовых отношений, возникающих в процессе взаимодействия государства и общества, методологии и организационных основ ее построения и функционирования.

Целеполагание — отправной момент в управлении, поэтому система государственного управления формируется и функционирует целерационально, причем иерархия целей государственного управления должна строиться по принципу приоритета потребностей и интересов общества.

*Система государственного управления* — это дисциплина, изучающая организацию и функции государственного управления всеми сферами общества, ее предметом является целенаправленное воздействие государства на производственную, социальную и духовную жизнедеятельность людей, связанных меж-

ду собой общностью политической системы и территории, в целях развития общества.

Связь курса с дисциплинами экономического профиля определяется спецификой объекта и предмета системы государственного управления. В государственном управлении обычно принимаются решения относительно использования денежных средств и других ресурсов, поэтому проявляется действие закона экономии, заключающегося в поиске альтернативных путей использования ресурсов до тех пор, пока стоимость приращения продукта превышает стоимость приращения ресурса. Анализируются в контексте управления и другие экономические законы.

В учебном курсе рассматриваются следующие основные вопросы:

- государство как субъект управления обществом;
- система государственной власти, механизм ее функционирования;
- политика государства как стратегический компонент управления, ее реализация по основным направлениям жизнедеятельности общества;
- определение роли государства в системе общественного производства, механизма регулирования экономических процессов государством;
- государственная социальная политика;
- государственное регулирование трудовых отношений;
- особенности государственного управления в условиях конфликтных и чрезвычайных ситуаций.

### **1.3. Методологические принципы государственного управления**

Как научная дисциплина система государственного управления опирается на соответствующие методы познания, принципы, правила, составляющие основу методологии государственного управления.

Система государственного управления строится на следующих принципах: *научности* — научная обоснованность цели, стратегии, тактики ее достижения. Социальные процессы в обществе протекают в соответствии с объективными законами его развития. Если практика управления правильно отражает сущность действия законов, то общество движется вперед; в случае неадекватного отражения возникают диспропорции, противоречия и конфликты. Научность выражается в применении научных методик сбора, анализа информации о состоянии объекта управления;

*приоритета государственной политики*, ориентирующей систему государственного управления на решение проблем, ставших актуальными в данной



общественно-исторической ситуации (основные задачи определены в ежегодных посланиях Президента Республики Беларусь);

*принципе наименьшего действия*, который предполагает, что переход управляемого объекта в планируемое состояние осуществляется с наименьшими разрушениями;

*целостности народнохозяйственного комплекса* — сохранение единства с целью обеспечения функционирования всех его звеньев. Особое значение данного принципа проявляется на этапе формирования нового хозяйственного механизма в условиях экономического кризиса после распада СССР;

*адаптивности и динамичности*, т.е. способности системы управления своевременно реагировать на изменения в народном хозяйстве и адаптироваться к изменившимся условиям;

*децентрализации* — рациональное сочетание централизованного и местного территориального управления: предусмотренные законом о местном самоуправлении полномочия могут быть в полной мере реализованы только при поэтапном делегировании части полномочий местным органам власти;

*экономичности и эффективности* — результат любого действия должен превышать прилагаемые затраты при минимизации последних;

*принципе обратной связи*, требующем от управляющего субъекта постоянного контроля за тем, как управляемый объект реагирует на его действия;

Большое значение имеет принцип *системности*, при котором свойства объекта как целостной системы определяются не только свойствами отдельных входящих в ее состав элементов, но и взаимным влиянием элементов друг на друга. Системный подход в теории государственного управления основывается на наличии в государственном управлении внутренних взаимосвязей, образующих единое целое.

К объективным законам государственного управления относят [28]:

1. Закон зависимости управляющего воздействия субъекта на объект от состояния системы государственного управления и социальной среды.

2. Закон необходимости усиления регулирования и управления общественными процессами, обусловленный развитием общества.

3. Закон «необходимого разнообразия» (им определяются объективные возможности управляющего воздействия на общество, исторической тенденцией которого является возрастающее многообразие общественной жизни).

4. Закон рассредоточения центров власти и управления (разделение ветвей власти).

5. Закон системной формы организации (государственное управление функционирует и решает объективно стоящие перед ним задачи только в виде единого целого, взаимосвязанного образования его элементов и процессов).

6. Закон саморазвития системы государственного управления.

Изучение государственного управления как системы предполагает исполь-

зование *структурно-функционального подхода*. Структурный аспект заключается в выяснении компонентов, составляющих данную систему, и определении закономерных связей этих компонентов. Функциональный аспект включает изучение внутреннего механизма функционирования элементов системы, ее взаимодействия с внешней средой. Такой анализ раскрывает двойственный характер деятельности любой системы среднего уровня — функционируя самостоятельно, она в то же время реализует главную функцию по отношению к более общей системе — и позволяет прогнозировать поведение системы и управлять ею.

При изучении конкретных вопросов управления применяется *ситуационный подход*, проявляющийся в применении научных выводов к конкретным условиям. Постоянное взаимодействие теории и практики обеспечивает повышение истинности, объективности знаний.

#### Контрольные вопросы

1. Предмет курса «Система государственного управления» [4, 28, 35].
2. Связь курса с дисциплинами политико-правового и социально-экономического профиля [28, 35].
3. Методология курса. Применение принципа системности в государственном управлении [4, 28].
4. Объективное и субъективное в исследовании проблем государственного управления [28].

## 2. ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВОМ

### 2.1. Понятие и основные признаки государства

Государство — основной институт политической системы общества, осуществляющий руководство обществом, всеми его сферами, это основное орудие политической власти в обществе.

Исторический характер системы государственного управления проявляется в том, что каждая конкретная система формируется, развивается или деградирует вместе с государством, подсистемой которого она является. Как продукт развития общества государство выступает в качестве формы его организации, связанной системой общественных отношений.

К основным признакам государства относят наличие:

1) определенной государствообразующей социальной общности людей, включающей нацию или многонациональное объединение, совокупность классов, других социальных групп и слоев. В рамках государственной политической формы организации они образуют народ данной страны;

2) территории, имеющей границы, на которую распространяется его юрисдикция;

3) политической формы организации общества, объективно выражающей потребности и интересы общества;

4) институциональности — наличие особых органов и учреждений, реализующих властные функции;

5) нормативно-правовой основы *регулирования* — наличие права, закрепляющего систему санкционированных норм.

Основные признаки государства более полно раскрываются в понятии его суверенитета: в верховенстве единой государственной власти на своей территории и независимости от других государств в осуществлении внутренней и внешней политики.

Важной особенностью любого государства является наличие *института права*, который представляет собой систему норм, которые создаются для регулирования общественных отношений в целях развития общества и охраняются мерами государственного принуждения. Правовые нормы регулируют поведение людей путем установления взаимных прав и обязанностей и характеризуются обязательностью исполнения. При этом право выступает как активный преобразователь отношений, возникающих между субъектами управления. Активная творческая роль права характерна для демократического государства.

*Конституционное право* является ведущей отраслью права Республики Беларусь и содержит нормы основополагающего характера: общие принципы организации и деятельности для всех государственных органов, место их в системе государства и взаимоотношение между собой. *Административное право* регулирует управленческие общественные отношения, складывающиеся в связи с осуществлением государственного управления. Административное право де-

тализирует и конкретизирует нормы основополагающего характера применительно к государственным управленческим системам (устанавливает компетенцию различных звеньев управленческой системы, административно-правовой статус конкретных участников управленческих общественных отношений), определяет механизм их реализации. Имущественные отношения являются главными в сфере административного и *гражданского права*. Но если для гражданско-правового регулирования характерно юридическое равенство сторон, то административно-правовой метод применяется при его отсутствии. В административно-правовых отношениях одна сторона, как правило, наделена государственно-властными полномочиями.

Отдельные стороны деятельности государственного управления регулируются нормами *других отраслей права*. К примеру, *финансовое право* регулирует общественные отношения, складывающиеся в ходе финансовой деятельности государства. В производственно-хозяйственной сфере *право* определяет соотношение между мерой труда и мерой вознаграждения за труд, закрепляет дисциплину в деятельности органов управления, регулирует отношения в других отраслях народного хозяйства.

*Источниками права являются нормативные акты*. Они представляют собой письменные документы, издаваемые органами государственного управления в пределах их компетенции. В то же время не каждый акт государственных органов, содержащий обязательное исполнение, является нормативным. Таким может быть распоряжение или указание, данное предприятию органом государственного управления по конкретному вопросу. Оно представляет собой акт индивидуального значения, например, задание министерства предприятию с государственной формой собственности на увеличение объема производства отдельного вида продукции. *Нормативными являются акты, которые содержат нормы права — правила, имеющие общее значение*.

В свою очередь, *источником конституционного права* является не любой нормативный документ, а лишь тот, в котором содержатся нормы конституционного права, — это Конституция Республики Беларусь и законы, принимаемые парламентом.

По степени важности и характеру регулируемых отношений законы подразделяются на основной (Конституция), конституционные, органические, обычные.

*Конституция* обладает высшей юридической силой. Для изменения и дополнения Основного закона (Конституции) может быть принят *конституционный закон* (ст. 137 Конституции Республики Беларусь).

*Органические законы* определяют статус органов государства на основе бланкетных статей Конституции.

*Обычные законы* регулируют менее важные общественные отношения. Основные юридические нормы, регулирующие определенную сферу общественных отношений, систематизированные и изложенные в логической последовательности, объединяются в кодексы (Кодекс законов о труде, Гражданский кодекс, Уголовный кодекс и др.). Отметим также, что конституции, конститу-

ционные и органические законы являются источниками конституционного права в полном объеме, обычные же законы — либо в полном объеме, либо частично (в зависимости от наличия в них конституционно-правовых норм).

Законы дополняют *декреты Президента Республики Беларусь* [30]. Они могут привести также к их изменению. В последнем случае декреты подлежат рассмотрению и утверждению Парламентом — Национальным собранием, после чего они приобретают силу закона.

Все другие нормативные акты, издаваемые в Республике Беларусь, являются подзаконными. Они именуются так потому, что должны соответствовать закону и не противоречить ему. К подзаконным относятся:

*указы и распоряжения Президента Республики Беларусь;*

*постановления палат Парламента Республики Беларусь;*

*постановления и распоряжения Совета Министров Республики Беларусь;*

*приказы и инструкции министерств, ведомств, нормативные акты функциональных органов;*

*регламенты палат Парламента Республики Беларусь;*

*заключения Конституционного Суда Республики Беларусь;*

*решения местных органов управления и самоуправления (Советов депутатов, исполнительных комитетов);*

*акты международного права (Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. и др.);*

*нормативные акты, принятые в рамках СНГ;*

*законы и другие нормативные акты, принятые в рамках СССР (в части, не противоречащей Конституции и законам Республики Беларусь);*

*акты, издаваемые в порядке толкования конституционных норм [30].*

Нормативный характер носят также приказы, положения и инструкции, издаваемые на предприятиях для регулирования отношений, складывающихся в процессе производственно-хозяйственной деятельности. Поскольку такие нормативные акты действуют только в пределах соответствующего предприятия, содержащиеся в них правовые нормы называются локальными.

Важное место в механизме правового регулирования государственного управления занимают составные его элементы: законность, дисциплина, контроль и надзор.

Сущность законности состоит в единообразном понимании и соблюдении действующего законодательства всеми органами государства, общественными организациями, должностными лицами и гражданами. В то же время издание законов и других нормативных актов не ведет к автоматическому их исполнению. Нужна соответствующая организация по обеспечению законности в государственном управлении путем закрепления экономических, политических, правовых и организационно-правовых гарантий, например, деятельность определенных органов по охране законности, создание механизма восстановления нарушенных правовых норм.

Государственный контроль осуществляется всеми государственными ор-

ганами. Особая роль в обеспечении законности и дисциплины принадлежит Президенту Республики Беларусь как гаранту Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина. Президентский контроль в сфере управления вытекает из его конституционных контрольных полномочий и осуществляется в форме непосредственного контроля (в области подбора и расстановки кадров на республиканском уровне и президентской вертикали) или через соответствующие президентские структуры.

## 2.2. Общественные функции государства

Сущность государства, создаваемого для удовлетворения интересов и потребностей общества, раскрывается через реализацию его функций. В свое время К. Маркс писал в «Капитале», что государство в классово-антагонистическом обществе выполняет задачи двоякого рода: «выполнение общих дел, вытекающих из природы всякого сообщества, и специфические функции, вытекающие из противоположности между правительствами и народными массами» [28]. Это положение классика имеет важное значение для анализа современности. Однако с изменением социальной природы государства, превращением его в фактического представителя большинства населения определенной страны диапазон функций государства значительно расширился. Современное демократическое государство осуществляет широкий круг деятельности, выходящий за пределы интересов отдельных классов. Достаточно сказать, что современные революции в области науки и техники, систем информации выдвинули на первый план проблему безопасности человека, сохранения для него новой жизненной среды.

К наиболее общим функциям государства относятся:

— *интегративная*, заключающаяся в регулировании взаимоотношений социальных групп, коллективов и граждан с целью достижения общественных компромиссов, определенного единства всех социальных групп и слоев населения;

— *содействие воспроизводству человеческого фактора* во всех его аспектах;

— *функция обеспечения единой государственной власти в обществе*: государство есть институциональная (упорядоченная, закреплённая правовыми нормами) форма бытия общественной власти;

— *управленческая функция*: государственные институты осуществляют политическое руководство и административное управление деятельностью социальных субъектов и отношений, связанных с общественными интересами.

По направлениям управленческой деятельности выделяются следующие функции государства:

1. *Политическая* — направлена на обеспечение целостности, сохранности государства, его суверенитета. Посредством политической функции обеспечиваются разрешение конфликтных ситуаций, преодоление противоречий в обще-

стве, налаживание сосуществования в рамках и посредством законности.

2. *Социальная* — позволяет обеспечивать на всей территории государства права и свободы каждого человека и гражданина. Содержание этой функции имеет и расширенное понимание, предусматривающее создание всего многообразия условий воспроизводства и развития человека: образование и воспитание человека, формирование социокультурного пространства, социальную защиту и справедливость и др.

3. *Экономическая* — состоит в создании организационно-правовых предпосылок для эффективной экономической деятельности общества.

4. *Международная* — находит свой отражение в поддержании свободы, суверенитета и исторического существования народа страны в рамках мирового сообщества. Не случайно политические и стратегические цели и национальная безопасность обладают своими собственными свойствами независимо от идеологии и собственности.

На современном этапе исторического развития практически во всех странах мирового сообщества в системе государственного управления приобретает все большую значимость управление экономикой, или государственное регулирование экономики. Вместе с этим происходит существенное изменение роли государства в общественном развитии: государство перестает быть политическим инструментом, выражающим отношения между классами. Оно превращается в институт и инструмент выполнения политических, экономических и социальных функций. Сфера вмешательства государства в общественные дела ограничивается гражданским обществом, составляющим социальную базу бытия государства как политико-правового института.

В свою очередь, по сфере действия функции государства можно подразделить на *внутренние* и *внешние*. К внутренним относятся функции:

- обеспечения народовластия;
- экономическая и социальная;
- налогообложения;
- экологическая;
- охрана прав и свобод человека, гражданина;
- обеспечение законности и правопорядка.

К внешним функциям государства относятся:

- внешнеэкономическое партнерство;
- государственная поддержка иностранных инвестиций;
- поддержание мирового правопорядка и сотрудничества с другими государствами в решении глобальных проблем современности (экономической, экологической, сырьевой, энергетической и др.) [2].

В функциях государства находят отражение основные цели его социальных носителей и реализуются задачи, выражающие объективно-историческое предназначение определенного типа государства. В свою очередь, функции государства определяют направления управленческой деятельности и механизм государственного воздействия на общественные процессы.

### 2.3. Государственное устройство и форма правления в Республике Беларусь

Система государственного управления формируется с учетом принятой в стране формы государственного устройства. По происхождению, источнику власти различают *народовластие* (власть осуществляется народом через выборные органы) и *теократию* (божественное происхождение власти). По принадлежности верховной власти государство квалифицируется как *монархия* (если власть передана отдельному лицу) и *демократическая республика* (власть народа). Республика характеризуется принадлежностью высшей государственной власти представительному органу, выборностью главы государства. По форме правления различают парламентскую и президентскую республики.

Конституция Республики Беларусь провозгласила страну демократическим государством с республиканской формой правления, где гарантируются права и свободы человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Провозглашение нашего государства социальным означает то, что оно проводит справедливую политику по отношению ко всем слоям населения.

Важное значение имеет разграничение государств по способу деления территории государства на части и разделению власти по управлению ими. На основании этого признака различают федеративные, конфедеративные и унитарные государства.

*Федерация* — это единое государство с обширной государственной автономией его составных частей. Члены федерации могут иметь собственные конституции, законодательные, исполнительные и судебные органы власти. Наряду с этим образуются единые федеральные органы государственной власти, устанавливаются общее гражданство, денежная единица и т.д. Например, Россия, согласно Конституции, является федеративным государством, включающим 89 субъектов федерации.

*Конфедерация* представляет собой союз государств, созданный для координации действий в определенных целях (высшие политические, военные и др.). При конфедерации образующие ее государства сохраняют независимость, имеют общие и свои органы государственной власти и управления (СНГ, Союз Беларуси и России).

*Унитарные* государства подразделяются на административно-территориальные единицы (АТЕ), управление которыми базируется на жестком административном подчинении по вертикали (Республика Беларусь, Франция, Украина). К АТЕ Республики Беларусь относятся территории:

- а) в границах которых создаются и действуют местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы;
- б) специального режима использования (заповедники, национальные парки, территории исторических памятников природы, территории оборонного значения).

Вся территория Республики Беларусь подразделена на несколько АТЕ:



1. Области.
2. Районы.
3. Сельские советы.
4. Города трех типов: г. Минск, города областного подчинения, города районного подчинения.
5. Поселки городского типа 3 видов: городские, курортные, рабочие.

АТЕ Республики Беларусь образуются по определенным принципам, в том числе — примерное равенство размеров территории и численности населения АТЕ. Деление территории государства на определенные части осуществляется в целях:

- эффективной организации государственного управления и местного самоуправления;
- обеспечения законности и правопорядка;
- реализации прав, свобод и законных интересов;
- взимания налогов;
- учета населения;
- учета природных ресурсов;
- формирования избирательных участков и т.п.

## **2.4. Основы конституционного строя**

Согласно Конституции Республики Беларусь, государственная власть осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Главой государства является Президент Республики Беларусь, избираемый населением на 5 лет.

Все остальные положения, касающиеся основ конституционного строя, условно можно разделить на 4 группы:

*1. Экономические основы* являются базой любого государства, так как экономическая база общества означает наличие экономических возможностей удовлетворения материальных и духовных потребностей общества. Согласно ст.13 Конституции Республики Беларусь, собственность в нашей республике может быть либо государственной, либо частной. Причем, как и прежде, недра, леса, воды составляют собственность государства. Вопрос о продаже земли был вынесен на референдум 1996 г. Абсолютное большинство граждан Беларуси проголосовало против.

*2. Политические основы* вытекают из необходимости организации деятельности власти по реализации основных функций государства. К примеру, демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений. Деятельность партий, других общественных объединений регулируется Законами «О политических партиях» (1994 г.), «Об общественных объединениях» (1994 г.). Все партии подлежат регистрации в Министерстве юстиции Республики Беларусь.

3. *Социальные основы* включают принципы равенства перед законом всех слоев населения. Социальная система общества Республики Беларусь регулируется как международным правом (Устав ООН, Международный пакт о гражданских и политических правах — 1966 г., Декларация о соблюдении принципов сотрудничества в рамках СНГ от 1992 г. и др.), так и рядом национальных законов («О правах ребенка» — 1993 г.; «О здравоохранении» — 1993 г.; «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь» — 1992 г. и др.).

4. *Духовные основы.* Духовно-идеологическая подсистема общества регулируется рядом законов: «О культуре в БССР» (1991 г.), «Об образовании в Республике Беларусь» от 29.10.1991 (с изменениями и дополнениями от 22 марта 1995 г.), Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом о гражданских и политических правах [30]. Основные направления в этой области излагаются в ежегодном послании Президента Республики Беларусь Национальному Собранию. В настоящее время идет поиск объединяющей национальной идеи.

#### Контрольные вопросы

1. *Понятие, признаки и функции государства [28, 35].*
2. *Основные черты государственного суверенитета Республики Беларусь [30, 41].*
3. *Административно-территориальное деление Республики Беларусь [30].*
4. *Особенности государственного управления при различных формах государственного устройства [35].*
5. *Политические, экономические и социальные основы конституционного строя Республики Беларусь [29, 30].*

### 3. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ЕЕ ФУНКЦИИ, СТРУКТУРА И УРОВНИ

#### 3.1. Понятие государственной власти, ее функции

Управление, в том числе и государственное, служит особым видом творческой деятельности, имеет целью развитие и включает в свой арсенал силу убеждения, разума, гуманизма. Особенностью управления на государственном уровне является то, что обеспечение принятия и претворения в жизнь государственных решений требует особых условий: наличия соответствующих законов, поддержания порядка в обществе и контроля за конфликтами. Поэтому помимо прочих методов управления в данной системе используется механизм *власти* как средство волевого регулирования совместной деятельности людей. Таким образом, предусмотрена возможность применения мер государственного принуждения в процессе осуществления управления.

Очевидно, что актуальной является проблема соотношения государственной власти и управления. Подмена одного понятия другим ведет к перекосам в ту или иную сторону. Например, в политической культуре советских чиновников господствовал стереотип полного отождествления управления с властью как господством управляющего над управляемым, что способствовало сведению управляющего воздействия к принуждению в различных его формах. Во-вторых, в действиях власти должна реализовываться общая воля и общий интерес большинства населения. Нарушение этого принципа ведет к бюрократии — такой форме осуществления власти, при которой общая воля подменяется волей группы лиц, причем не легитимно (с помощью выборов, официального поручительства и т.д.), а субъективистски, произвольно, что ведет к непредсказуемости действий субъекта управления.

Опасность власти блокируется ее институционализацией — воплощением в *системе государственных органов*. Структура субъекта и тип взаимосвязи между ними воспроизводят организацию государственной власти: высшему институту власти соответствует центральный управляющий орган, функциональное разделение государственной власти на ветви воспроизводится в соответствующих центрах принятия управленческих решений на высшем и региональном уровнях. Институт власти — посредник между государством и обществом, осуществляющий управленческие функции. Он наделен определенными властными полномочиями, осуществляет их от имени государства и под свою ответственность. «Тем самым государственная воля приобретает конкретную концентрированную форму своего бытия ... и служит реализации общественной цели» [28].

Элементы структуры управления (органы управления, его подразделения и отдельные работники, входящие в его состав) наделены функциями управления. Причем каждая ячейка управления как бы концентрирует группу функций управления, а вся система органов должна охватывать все функции. Тогда осу-

шествление властью своих функций — принятие законов, поддержание порядка в обществе и контроль за конфликтами — составляет условие и важнейший аспект государственного управления.

Вследствие того, что для осуществления своей деятельности институт власти приобретает совокупность элементов (кадры, материальные средства, правила игры), проявляется свойство превращения административно-государственного аппарата в самостоятельную силу, стремящуюся возвыситься над государством. В результате политический правящий институт превращается из представителя народа в аппарат, господствующий над ним. История выработала эффективный способ общественного контроля за властью — *демократию*, одним из правил которой стало разделение властей.

### 3.2. Конституционное разделение властей и государственное управление

Деятельность по управлению включает три основных элемента: принятие решения, исполнение и контроль за его выполнением. На такой же основе формируется и государственный аппарат, т.е. совокупность органов, реализующих государственную власть. Согласно Конституции Республики Беларусь (ст. 6), государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Однако само по себе провозглашение и закрепление в Конституции принципа разделения властей не влечет автоматически его реализацию. Эффективное осуществление принципа разделения властей предполагает создание надлежащего организационно-правового механизма, поэтому каждый субъект государственной власти включает аппарат соответствующего ему уровня (рис. 1).

*Парламент (Национальное собрание)* является представительным и **законодательным органом**. Он состоит из *Палаты представителей* (110 депутатов; их избрание осуществляется в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании) и *Совета Республики* (на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска избирается по восемь членов Совета Республики. Восемь членов Совета Республики назначают Президентом). Для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов создаются *комиссии Парламента Республики Беларусь* (постоянные и временные), заседания которых могут проводиться как в период работы сессии, так и между сессиями палат парламента. Каждая из палат имеет свой *секретариат*, который содействует депутатам в осуществлении их полномочий: в Палате представителей имеется Совет Палаты представителей, а в Совете Республики — Президиум Совета Республики. Секретариат готовит материалы, связанные с утверждением в Парламенте; осуществляет хозяйственную деятельность в парламенте; организует прием граждан; имеет право рассылать нормативные акты; ведет учет, осуществляет обобщения предложений, высказанных на сессиях палат, и др.

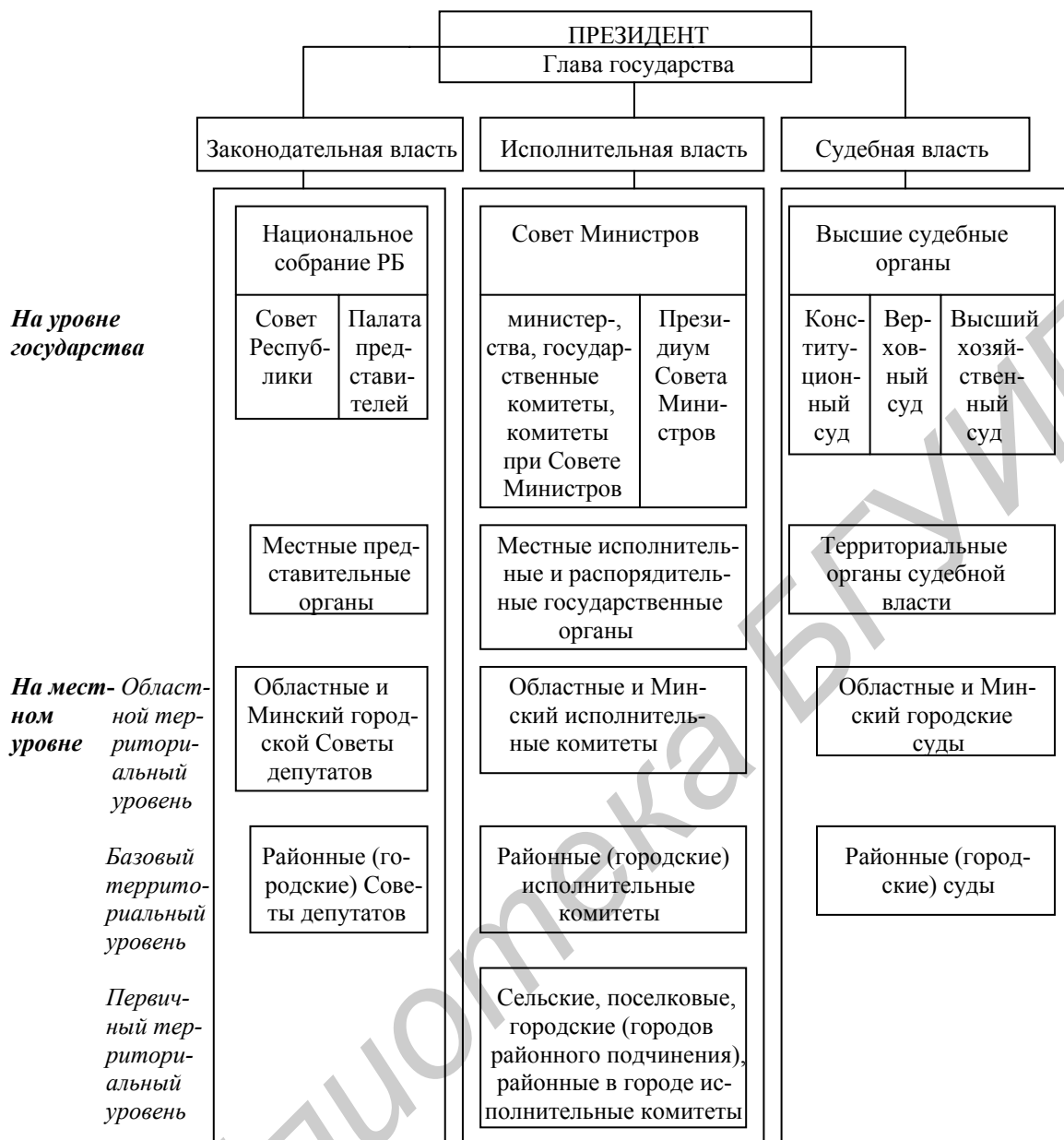


Рис.1. Структурная схема разделения властей [31]

Функции **исполнительной власти** связаны с практической реализацией законов. В этом плане исполнительную власть можно представить как подсистему в системе единой государственной власти. В Республике Беларусь исполнительная власть представлена республиканскими органами исполнительной власти: Советом Министров (правительство), государственными комитетами, министерствами, а также органами исполнительной власти регионов (областей) и города Минска.

*Правительство Республики Беларусь — Совет Министров* — центральный орган государственного управления. Правовое положение, состав, порядок

его формирования определяются Конституцией Республики Беларусь и Законом «О Совете Министров Республики Беларусь».

В своей деятельности Правительство подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом Республики Беларусь. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. До формирования нового Правительства по поручению Президента Правительство, заявившее о сложении своих полномочий, продолжает свое функционирование. Сложение полномочий Правительства перед вновь избранным Президентом происходит не после объявления результатов выборов Президента, а со времени вступления в должность Главы государства, т.е. после принятия им присяги (инаугурации).

Правительство обладает следующими полномочиями:

- руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти;

- разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики и принимает меры по их реализации;

- разрабатывает и представляет Президенту для внесения в парламент проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении;

- обеспечивает проведение единой экономической, финансовой, денежно-кредитной политики, государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения и оплаты труда;

- выступает от имени собственника в отношении имущества, являющегося собственностью Республики Беларусь;

- обеспечивает исполнение Конституции, законов и декретов, указов и распоряжений Президента.

В непосредственном распоряжении субъектов исполнительной власти находятся основные атрибуты государственной власти: финансы, милиция, армия, службы внутренней и внешней безопасности.

Указом Президента № 516 от 24.09.2001 введена новая структура органов госуправления. Цель реформы — деbüroкратизация управленческого аппарата, повышение его компетентности в решении проблем современности за счет устранения параллелизма и слияния функций. Новое правительство представлено 24 министерствами, 4 государственными комитетами со статусом министерства, 8 комитетами при Совете Министров и 9 объединениями, ему подчиненными (в старой структуре числилось 25 министерств, 19 госкомитетов, 21 комитет при Совете Министров). Были ликвидированы Министерство по управлению государственным имуществом и приватизации, Министерство предпринимательства и инвестиций, Госкомитет по делам молодежи, Госкомитет по делам религий и национальностей, Госкомитет по гидрометеорологии. Министерство труда и Министерство социальной защиты были объединены. Однако произошло снижение статуса структур, ориентированных на институциональные изменения (например, комитет по санации и банкротству находился в подчинении Министерства приватизации, а стал департаментом с правом юридического лица в составе Министерства экономики).

**Судебная власть** в лице судебных и правоохранительных органов различного уровня осуществляет исполнение требований законов преимущественно в негативных случаях, т.е. когда эти требования нарушаются и возникает необходимость в судебном принуждении либо в судебной правоохране. Конституционный суд образован не для реализации правосудия, а для контроля за конституционностью нормативных актов. Прокурорский надзор осуществляется системой органов прокуратуры.

*Президент Республики Беларусь* является **главой государства**. Президент избирается сроком на 5 лет на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Одно и то же лицо не может занимать эту должность более двух сроков подряд. Президент Республики Беларусь наделен широкими полномочиями:

- определяет внутреннюю и внешнюю политику Республики Беларусь;
- создает органы исполнительной власти, определяет содержание и основные направления деятельности;
- с согласия Палаты представителей назначает на должность Премьер-министра;
- формирует Правительство Республики Беларусь, назначает и освобождает заместителей Премьер-министра, министров, принимает решение об отставке Правительства;
- вправе отменять акты Правительства Республики Беларусь и приостанавливать действие актов исполнительной власти;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности Республики Беларусь, формирует Администрацию Президента;
- является Главнокомандующим Вооруженными Силами Республики Беларусь, назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил [30].

Президент, Администрация Президента, советы и службы, состоящие при них, образуют самостоятельный орган управления — президентуру. Администрация Президента, возглавляемая Президентом Республики Беларусь, в настоящее время является органом государственного управления и юридическим лицом. На нее возлагаются следующие обязанности:

- подготовка планов работы Президента и обеспечение их реализации;
- проведение систематического анализа социально-политической и экономической ситуации в республике;
- доведение декретов, указов, распоряжений и других документов Президента до государственных органов;
- обеспечение общего руководства деятельностью министерств, других республиканских органов управления, местных исполнительных и распорядительных структур;
- организация приема граждан;
- контроль за учебными программами, аттестацией и аккредитацией учебных заведений.

### 3.3. Структура и функции органов исполнительной власти

*Органы исполнительной власти* — это разновидность органов государственной власти, осуществляющих функции оперативного руководства во всех сферах жизни общества в соответствии с задачами государства.

Система органов государственного управления функционирует на основе следующих принципов:

1. *Принцип сочетания централизации и децентрализации.* Централизация вытекает из единства системы государственного управления и означает такое построение системы, когда вышестоящие уровни управления задают принципы построения нижестоящих. Децентрализация означает закрепление законодательством предметов ведения и полномочий подчиненному органу с целью повышения эффективности его функционирования. Сочетание этих принципов позволяет реализовать совместное ведение предметов республиканскими органами исполнительной власти и органами исполнительной власти на региональном уровне, разграничив их полномочия.

2. *Принцип законности.* Сущность его заключается в том, что все органы государственной власти, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Республики Беларусь, законы и другие нормативные акты.

3. *Наделение правом распорядительства,* т.е. государственными властными полномочиями, состоящими в праве издавать юридические акты от имени государства и обеспечивать их исполнение.

4. *Принцип коллегиальности и единоначалия.* По порядку разрешения подведомственных вопросов различают коллегиальные и единоначальные органы. В коллегиальных органах (Правительство Республики Беларусь, некоторые государственные комитеты) решения принимаются большинством их членов в сочетании с персональной ответственностью за их исполнение. Единоначальными являются органы, в которых подведомственные им вопросы решаются единоначально руководителем данного органа исполнительной власти (министра, ведомства, управления, службы, администрации и др.). Сочетание принципов единоначалия и коллегиальности усиливает положительные стороны каждого принципа и реализуется созданием в единоначальных органах — министерствах и ведомствах — специальных совещательных органов — *коллегий*, в состав которых входят руководители и ведущие специалисты. Решения коллегий, как правило, проводятся в жизнь приказами (распоряжениями) руководителей.

Формирование органов исполнительной власти осуществляется путем избрания или назначения. Они в пределах своих полномочий являются коллективными социальными образованиями и выполняют определенным штатом государственных служащих функции управления. Конституцией Республики Беларусь ослаблено прямое организационно-распорядительное воздействие представительной власти на органы исполнительной власти. В своем большинстве они формируются при решающем участии Президента Республики Беларусь, не подотчетны и не подконтрольны органам представительной власти.



Правовое положение органа исполнительной власти определяется назначением, местом и ролью его в системе управления. По характеру компетенции выделяются органы:

- общей компетенции, ведающие всеми отраслями и сферами управления;
- отраслевой компетенции, осуществляющие управление отраслью (министерства, некоторые комитеты, отделы, управления);
- межотраслевой компетенции, выполняющие общие специализированные функции для всех или большинства отраслей и сфер управления (министерство труда, министерство статистики и анализа, органы сертификации, службы занятости населения и др.).

*Правительство* — коллегиальный орган. В его состав входят по должности Премьер-министр, заместители Премьер-министра, Глава Администрации Президента, председатель Комитета государственного контроля, председатель правления Национального банка, президент Национальной академии наук Беларуси, министры, председатель Комитета государственной безопасности, председатель Государственного комитета пограничных войск, председатель Государственного комитета по авиации, председатель Государственного таможенного комитета, председатель правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ.

Постоянно действующим органом Совета Министров Республики Беларусь является его Президиум в составе Премьер-министра Республики Беларусь, его заместителей, Главы Администрации Президента Республики Беларусь, Председателя Комитета государственного контроля, Председателя Правления Национального банка, министра экономики, министра финансов, министра иностранных дел.

Структура Правительства Республики Беларусь приведена на рис.2.

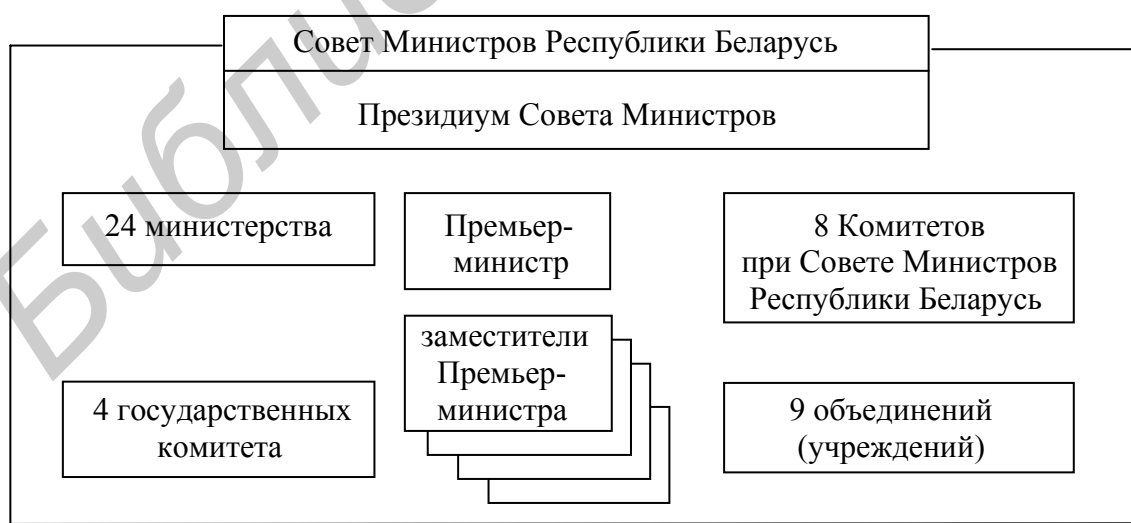


Рис. 2. Структура Правительства Республики Беларусь

*Министерство* — республиканский орган государственного управления (функциональный или отраслевой), проводящий государственную политику, осуществляющий регулирование и управление в определенной отрасли (сфере деятельности) и координирующий деятельность в этой отрасли (сфере) других республиканских органов государственного управления.

В обновленной структуре органов государственного управления 24 министерства:

- труда и социальной защиты;
- спорта и туризма;
- архитектуры и строительства;
- здравоохранения;
- внутренних дел;
- жилищно-коммунального хозяйства;
- энергетики;
- информации;
- культуры;
- обороны;
- образования;
- по налогам и сборам;
- иностранных дел;
- финансов;
- экономики;
- юстиции;
- по чрезвычайным ситуациям;
- природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- промышленности;
- связи;
- сельского хозяйства и продовольствия;
- статистики и анализа;
- торговли;
- транспорта и коммуникаций.

Министерство образуется на основании Указа Президента, возглавляется министром. Министр издает приказы, распоряжения, указания, инструкции по вопросам, входящим в его компетенцию. Структуру министерства составляют: руководство (министр, его заместители, коллегия); управления; отделы и иные подразделения. Министерство является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, печать с изображением Государственного герба Республики Беларусь и со своим наименованием. В структуре министерств по решению Совета Министров Республики Беларусь могут создаваться *департаменты*, которые являются структурными подразделениями министерств и осуществляют специальные (исполнительные, контрольные, регулирующие и другие) функции в определенных сферах ведения, отнесенных к компетенции соответ-

вующего министерства. Департаменты не обладают правами юридического лица, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь.

*Комитет при Совете Министров Республики Беларусь* — республиканский орган государственного управления, реализующий функцию государственного регулирования в конкретной сфере деятельности. В настоящее время функционируют 8 комитетов при Совете Министров Республики Беларусь:

- лесного хозяйства (создан на базе Министерства лесного хозяйства);
- по земельным ресурсам, геодезии и картографии (ранее — госкомитет);
- по материальным резервам (ранее — госкомитет);
- по науке (в комитет вошли: Государственный комитет по науке и технологиям, Государственный высший аттестационный комитет и Государственный патентный комитет. В структуре комитета создается высший аттестационный комитет, не являющийся юридическим лицом, и государственное учреждение «Национальный центр интеллектуальной собственности»);
- по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС (ранее — комитет при Министерстве по чрезвычайным ситуациям);
- по стандартизации, метрологии и сертификации (ранее — госкомитет);
- по ценным бумагам (ранее — госкомитет);
- энергоэффективности (ранее — Государственный комитет по энергосбережению и энергетическому надзору).

*Государственный комитет* — республиканский орган государственного управления, проводящий государственную политику, осуществляющий регулирование и управление в конкретной сфере деятельности (межотраслевое регулирование). Образуется на основании Указа Президента, возглавляется председателем. Заместители председателя и члены комитета назначаются, утверждаются и освобождаются от должности Правительством Республики Беларусь. Структуру аппарата, штатное расписание и положения о подразделениях утверждает председатель государственного комитета.

Согласно Указу Президента № 516 от 24.09.2001, в структуру органов государственного управления входят 4 государственных комитета:

- Комитет государственной безопасности;
- Государственный комитет по авиации;
- Государственный комитет пограничных войск;
- Государственный таможенный комитет.

*Администрации* — органы исполнительной власти регионального (областного) уровня.

Республиканские органы государственного управления (министерства) имеют в своем непосредственном подчинении предприятия и учреждения. В большинстве случаев министерства руководят ими через различного рода *объединения*, создание которых осуществляется правительством по согласованию с Президентом, а также министерствами и государственными комитетами. К примеру, Министерству промышленности подчинены Белорусский государственный научно-производственный концерн порошковой металлургии, Белорус-

ский государственный научно-производственный концерн межотраслевого машино- и приборостроения «Белмашприбор», Белорусское государственное объединение по заготовке, переработке и поставке лома и отходов черных и цветных металлов; Министерству сельского хозяйства и продовольствия — Белорусский государственный производственно-торговый концерн по морскому рыболовству, завозу, переработке и реализации рыбы и рыбопродукции; Министерству торговли — Белорусский концерн по материальным ресурсам, Белорусское государственное объединение организаций бытового обслуживания населения; Министерству энергетики — Белорусское государственное предприятие по транспортировке и поставке газа «Белтрансгаз», Белорусский государственный энергетический концерн, Белорусский концерн по топливу и газификации и т.д.

Объединения представляют собой организационно обособленную группу предприятий. Во главе объединения стоит орган управления им (администрация объединения), который имеет следующие признаки:

- является самостоятельным органом, звеном в системе отраслевого управления;

- объединяет часть предприятий отрасли; по своему организационному положению находится между министерством и подведомственными предприятиями;

- осуществляет свою деятельность под руководством республиканских или местных отраслевых органов (а не органов общей компетенции);

- осуществляет только функции оперативного управления [31].

*Администрация государственных предприятий и учреждений* также входит в рассматриваемое звено системы государственного управления. Государственные предприятия, социально-культурные и иные учреждения составляют основу организации управления государственным сектором. В отношении предприятий и учреждений, основанных на других, негосударственных формах собственности, государство осуществляет не управление, а правовое регулирование.

Через администрацию предприятий и учреждений осуществляют функции управления все вышестоящие органы. Администрация предприятия, учреждения может быть определена как орган непосредственного управления коллективами рабочих и служащих, объединяемыми в государственные организации.

### **3.4. Разграничение предметов ведения и полномочий между центром и местными властями. Развитие местного самоуправления**

Система государственного управления не ограничивается республиканским уровнем. Она завершается местным уровнем, где управление преобразуется в самоуправление локальных территориальных сообществ. Именно на местном уровне люди ощущают результаты государственной политики и оценивают ее прежде всего через призму удовлетворения своих жизненных нужд и интересов, здесь формируются основы понимания людьми собственной ответ-

ственности за свою судьбу и положение в стране. Как первичный уровень самоорганизации населения и публичной власти местное самоуправление — база формирования целей государственного управления.

*Местное управление* — форма организации деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения на основе общегосударственных интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполнения решений вышестоящих государственных органов (ст.120 Конституции Республики Беларусь). Компетенция, порядок создания и деятельности органов местного управления и самоуправления определяются законодательством, в частности, Законами Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», «О выборах депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь» и др.

Согласно ст. 17 Конституции Республики Беларусь, система местного управления и самоуправления в Республике Беларусь состоит из 4 элементов: местные Советы депутатов; исполнительные и распорядительные органы; органы территориального общественного самоуправления; местные референдумы, собрания и другие формы прямой демократии.

Местные Советы Республики Беларусь обладают исключительной компетенцией:

- 1) утверждать программы экономического и социального развития, местные бюджеты и отчеты об их исполнении;
- 2) устанавливать в соответствии с законом местные налоги и сборы;
- 3) определять в пределах, установленных законом, порядок управления и распоряжения коммунальной собственностью;
- 4) назначать местные референдумы.

Государство же в приоритетном порядке формирует элементы единой инфраструктуры (энергетика, транспорт, связь, информатика), организует хозяйственное освоение новых территорий. В социальной сфере республиканские органы управления принимают меры по обеспечению гарантированных условий и качества жизни во всех регионах и устранению неоправданных различий в возможностях их социального развития. В сфере экологии государство берет на себя ликвидацию последствий природных катастроф, устранение кризисных ситуаций. Формами непосредственного участия государства в регулировании развития регионов являются республиканские региональные программы, особо важные инвестиционные проекты структурного характера, заказы на поставку продукции для государственных нужд и т.д.

Население, согласно Конституции Республики Беларусь, имеет право на местное самоуправление, самостоятельное решение вопросов местного значения. Местное самоуправление является своеобразной альтернативой управлению местными делами «сверху».

Под *местным самоуправлением* следует понимать такую деятельность, которая «осуществляется в рамках административно-территориальных и террито-

риальных единиц непосредственно гражданами или избираемыми ими органами с целью решения вопросов местного значения исходя из интересов граждан, проживающих на данной территории, на основе законов и собственной материально-финансовой базы» (ст. 2 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Государственная власть и местное самоуправление — это две формы народовластия. Местное самоуправление является основой демократического строя, важнейшим элементом гражданского общества. Подобное управление есть в любом государстве. Важным признаком является его децентрализация, которая проявляется в передаче управленческих функций общественности и осуществлении их независимо от центра. Местное самоуправление в значительной мере самостоятельно, в административном плане не подчинено центру ни по одному вопросу. Президент Республики Беларусь имеет право лишь приостанавливать их решения, не соответствующие действующему законодательству. Однако жесткое разграничение органов местного самоуправления с системой органов государственной власти может породить новую проблему: как обеспечить единство системы управления государственными и общественными делами; как сохранить необходимую централизацию государственной власти и управления, обеспечив оптимальную демократическую децентрализацию. Решение обеих групп проблем составляет содержание государственной политики в области развития местного самоуправления.

В Республике Беларусь местное самоуправление неоднородно. Оно осуществляется как непосредственно народом, так и государственными органами — Советами депутатов. Местные Советы депутатов являются представительными органами и основным звеном местного самоуправления. Они избираются гражданами, проживающими на соответствующей территории. Депутаты работают в Совете на общественных началах. Одновременно местные Советы депутатов являются государственными органами, уполномоченными руководить в пределах своих полномочий, закрепленных в Конституции, государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на соответствующей территории, обеспечивать соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав и законных интересов граждан.

Согласно классической концепции, местное самоуправление — это фактический институт управления местным сообществом, учрежденный государством, но действующий самостоятельно от государственных организаций в пределах установленных законом полномочий. Но реальное состояние дел пока далеко от нормативного. Властные органы в городах и районах (администрации) по сути дела являются низовым звеном государственной власти и находятся в полной зависимости от вышестоящих органов власти (почти полностью финансируются ими), а не от населения, которое в условиях традиционного самоуправления избирает органы местного самоуправления (муниципального управления) и доверяет ему управлять местным сообществом.

Существуют проблемы обеспечения финансово-экономической самостоятельности образований местного самоуправления, а также обеспеченности их

квалифицированными кадрами, так как любая власть, какими бы полномочиями ни была наделена, не станет реально управляющей властью, если не располагает необходимыми ресурсами. Как показал российский опыт, причиной возникновения конфликтных ситуаций может стать нечеткость разграничения полномочий органов местного самоуправления и государственной власти (на уровне «мэр — губернатор») и между представительными и исполнительными органами власти («мэр — городская Дума»). Важно предусмотреть все эти моменты при формировании белорусского местного самоуправления.

#### Контрольные вопросы

1. Понятие государственной власти, механизм ее действия [28, 32, 33, 35].
2. Проблемы институционализации власти [28, 32, 33].
3. Объективные причины разделения государственной власти на звенья [32, 33].
4. Место Президента в системе государственной власти [29, 32, 33].
5. Основные функции законодательной власти, механизм их реализации [28, 29, 32, 33].
6. Организация исполнительной власти в Республике Беларусь [28, 29, 32, 33].
7. Судебная власть Республики Беларусь, ее основные структуры [28, 29, 32, 33].
8. Республиканские и местные органы власти, разграничение полномочий [4, 16, 22, 28, 29, 32, 33].

## 4. ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

### 4.1. Сущность и содержание государственной политики

«Политика» в переводе с греческого — это искусство управления государством, ведения государственных дел, содержание деятельности органов власти. Это определенное направление и способы деятельности государственной власти внутри страны и в отношениях с другими государствами. В более широком смысле государственная политика представляет собой оптимальный синтез объективных тенденций общественного развития и преобладающих субъективных суждений о своих интересах в нем.

В определении понятия *политика* находит концентрированное выражение сущность государства. В этом случае политика представляет собой совокупность целей и задач, решаемых государством с помощью необходимых для этого средств. Любая проблема приобретает политический характер, если ее решение затрагивает интересы социальных групп, трудовых коллективов.

Политическая система общества кроме государственной власти включает партии, движения, профсоюзные объединения, церковь и другие организации. Каждая из этих общественных организаций преследует определенные цели и стремится расширить свое влияние на общественное сознание людей. Если государственная политика отражает интересы только отдельных слоев, то ее главной целью становится удержание власти. В этом случае политика главенствует над экономикой и является неэффективной. В демократическом правовом государстве *основой формирования внутренней и внешней политики является воля народа*, выраженная на референдумах, выборах представительной и исполнительной властей, в акциях протеста или одобрения и других формах.

Важную роль в разработке и обосновании внутренней и внешней политики играет национальная идея, которая представляет собой систему политических, правовых, нравственных, этических, философских, региональных и других взглядов и идей в данном обществе.

Государственная политика подразделяется на внутреннюю и внешнюю. Политика *внутренняя* — это проводимый курс, основные направления политической деятельности внутри страны. *Внешняя* политика — это курс государства и его деятельность во внешних (международных) делах.

Основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь определяет ее Президент. Эти направления основываются и вытекают из Конституции Республики Беларусь, законов и сложившихся социально-экономических условий развития народного хозяйства. Президент Республики Беларусь обращается к Национальному собранию с ежегодными посланиями о положении в стране и основных политических целях и задачах государства на очередной год. В соответствии с посланием Президента Национальное собрание определяет необходимую правовую базу для реализации основных направ-



лений внутренней и внешней политики, а правительство разрабатывает конкретные мероприятия и воплощает их в жизнь.

Государственная политика Республики Беларусь разрабатывается по следующим основным направлениям.

*Реформирование экономики* осуществляется в соответствии со стратегической целью социально-экономических преобразований в Республике Беларусь — повышение жизненного уровня ее населения. В частности, государством избрана модель социально ориентированной рыночной экономики, сочетающей преимущества современного высокоразвитого рыночного хозяйства с обеспечением социальной справедливости и эффективной социальной защиты граждан.

*Социальная политика* представляет собой систему политических целей, решений и действий власти, направленных на обеспечение оптимального в данных условиях развития и функционирования социальных общностей (социальных групп, наций, народностей), а также граждан республики. Актуальные проблемы социальной политики отражаются в государственных программах, концепциях и других документах.

*Денежно-кредитная и валютная политика.* В условиях перехода к рыночной экономике необходимость оптимального сочетания изменений курса белорусского рубля и денежной массы становится основой денежно-кредитной и валютной политики. В этих условиях денежно-кредитная политика должна обеспечивать:

- контролируемый рост денежной массы;
- переход на кредитование дефицита государственного бюджета посредством покупки Национальным банком государственных ценных бумаг и размещения их среди коммерческих банков;
- осуществление регулирования процессов ценообразования на денежном рынке посредством использования системы ставок рефинансирования на основе аукционного, ломбардного и резервного кредитования банков;
- быстрое реагирование на колебания процентных ставок межбанковского и денежного рынков.

В условиях крайней ограниченности валютных резервов государства и дефицита торгового баланса первостепенной задачей становится реализация комплекса мер, обеспечивающих стимулирование экспорта товаров, и возникает возврат экспортной выручки, а также ранее размещенных за рубежом валютных средств субъектов хозяйствования Республики Беларусь;

— формирование курса белорусского рубля на основе мониторинга процессов спроса и предложений на биржевом и межбанковском рынках, уровня инфляции и состояния платежного баланса;

— осуществление интервенции на валютном и денежном рынках в целях устранения резких колебаний курса белорусского рубля и его отрицательного влияния на конкурентоспособность экспорта. Для этих целей необходимы создание резерва Национального банка, а также концентрация в нем золотовалютных резервов страны.

*Бюджетно-налоговая политика.* Важнейшими вопросами государственной политики налогообложения являются долговременность и стабильность действия налоговой системы; ее устойчивость к возможным воздействиям экономической и политической конъюнктуры; усиление ее направленности на стимулирование производства и реализацию продукции.

*Ценовая политика* базируется на гибком использовании элементов свободного формирования цен и их частичного государственного регулирования, включая регулирование деятельности монополий. Государственная политика в области цен направлена прежде всего на защиту интересов потребителей и отечественных товаропроизводителей. Основным механизмом регулирования является применение косвенных методов воздействия на динамику свободных цен на товары и услуги с использованием налоговой, амортизационной, таможенной политики. Важным является переход к закупкам продукции для государственных нужд по ценам, устанавливаемым на основе открытых тендеров.

Основными направлениями *внешнеэкономической политики* являются государственная поддержка экспорта и импортных поставок для проведения структурной перестройки экономики; защита интересов национального рынка от неблагоприятного воздействия мировой конъюнктуры. Приоритетными направлениями внешнеэкономической политики Республики Беларусь являются развитие на рыночной основе торгово-промышленного сотрудничества с государствами — участниками СНГ, экономическая интеграция Союза четырех (Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и России). Особое внимание уделяется развитию интеграции между Беларусью и Россией в рамках Содружества.

*Аграрная политика* реализуется в соответствии с государственной программой развития агропромышленного комплекса, в котором производится около 1/3 валового общественного продукта. Важнейшей задачей современной аграрной политики является определение оптимального соотношения между государственной поддержкой программ реформ и программами стабилизации сельского хозяйства. Первые нацелены на создание основных элементов рынка, вторые предполагают усиление государственного контроля за размещением производственных ресурсов.

*Информационная политика* находит свое воплощение в системе мероприятий, направленных на развитие процессов сбора, преобразования, передачи и использования всех видов информации, создания и использования компьютерной и информационной техники, средств связи и технических носителей записи, использования информационных систем в управлении.

*Региональная политика.* Ее целями являются укрепление единства и целостности государства, преодоление существенных различий между регионами по уровню жизни, рациональное использование социально-экономического и экологического потенциалов регионов республики и преимуществ территориального разделения труда для создания благоприятных условий жизни населения.

## 4.2. Принятие и вступление в силу нормативных актов

Государственная политика находит свое отражение в законах, нормативных актах и других официальных документах, служит основой организации системы управления и принятия необходимых решений.

В законотворческой деятельности принимают участие все три ветви власти, республиканские и региональные органы государственного управления (рис. 3).

*Обладатели  
права законо-  
дательной  
инициативы*

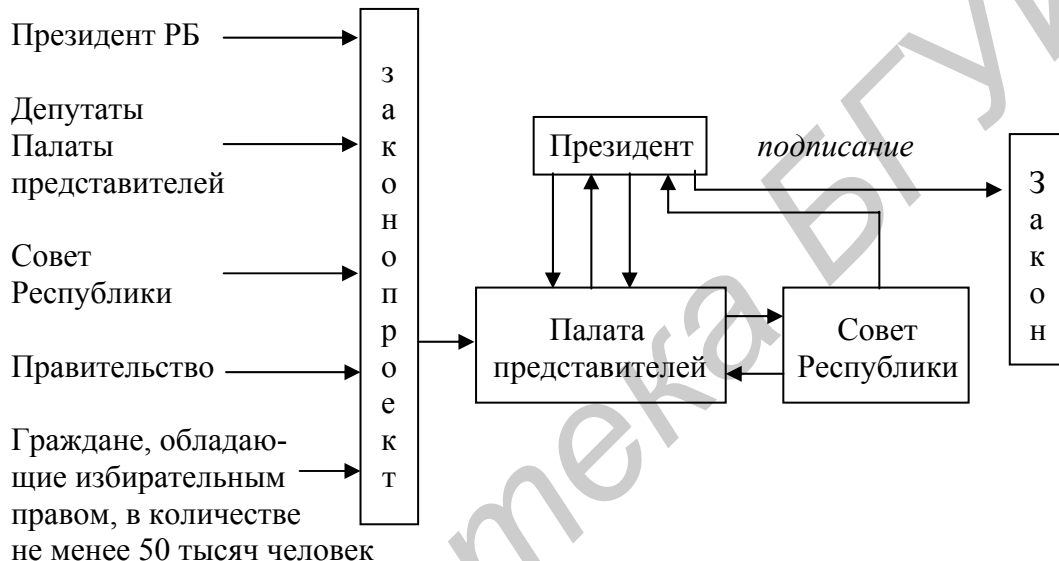


Рис. 3. Процедура принятия закона

Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики Беларусь, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек, и реализуется в Палате представителей. Государственные органы и общественные организации, не обладающие правом законодательной инициативы, или отдельные граждане могут вносить проекты законов в Палату представителей через органы и лица, являющиеся субъектами права законодательной инициативы.

Работа Палаты представителей осуществляется в форме пленарных заседаний, совместных заседаний с Советом Республики, парламентских слушаний, деятельности постоянных комиссий. Для организации законодательной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Палаты представителей, организации работы постоянных комиссий образован Совет Палаты представителей. *Постоянные комиссии* создаются для

ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов. Для подготовки отдельных вопросов парламентских слушаний комиссии могут создавать рабочие группы. Работа Палаты представителей осуществляется в средствах массовой информации: Национальной гостелерадиокомпанией, БЕЛТА, газетами «Народная газета», «Звязда» и др.

*Головная комиссия Палаты представителей* осуществляет предварительное рассмотрение законопроекта и готовит по нему заключение.

Рассмотрение законопроектов Палатой представителей производится в двух чтениях. В первом чтении обсуждаются концепция, направленность и структура законопроекта, оценивается целесообразность принятия закона. Законопроект принимается или отклоняется, если «за» или «против» проголосовало большинство депутатов от полного состава Палаты представителей. После принятия законопроекта в первом чтении он передается на доработку в соответствующую комиссию. По решению Палаты представителей законопроект может направляться для внесения предложений и замечаний Президенту Республики Беларусь, Совету Министров и другим органам.

Законопроект, принятый Палатой представителей в первом чтении, рассматривается в постоянных комиссиях с целью его дополнения и подготовки поправок к нему. Принятый во втором чтении Палатой представителей законопроект в течение пяти дней передается на рассмотрение в Совет Республики. Закон считается одобренным Советом Республики, если за него проголосовало большинство от полного состава Совета Республики.

В случае отклонения законопроекта Советом Республики палаты создают согласительную комиссию из депутатов обеих палат, формируемую для преодоления возникших разногласий. Текст законопроекта, выработанный согласительной комиссией, представляется на одобрение обеих палат. Если согласительной комиссией не принят согласованный текст законопроекта, Президент либо по его поручению Правительство могут потребовать, чтобы Палата представителей приняла окончательное решение. В этом случае закон считается принятым Палатой представителей при условии, если за него проголосовало не менее 2/3 от полного состава Палаты представителей.

Закон, принятый Палатой представителей и одобренный Советом Республики, представляется в десятидневный срок Президенту на подпись. Если Президент согласен с текстом закона, он его подписывает, а при несогласии (право «вето») возвращает со своими возражениями в Палату представителей. Последняя должна рассмотреть его с возражениями Президента не позднее 30 дней, однако закон принимается уже не арифметическим, а квалифицированным большинством депутатов. Понятия относительного, абсолютного и квалифицированного большинства используются в мажоритарной избирательной системе. При такой системе *относительного большинства* победившим считается тот кандидат, который собрал большее количество голосов, чем каждый из его соперников. Метод *абсолютного большинства* состоит в том, что победившим считается тот кандидат, который набирает на выборах более 50% голосов избирателей. *Квалифицированное большинство* требует от победителя получения

большинства голосов, существенно превышающего половину (2/3, 3/4, 4/5). Подобные принципы используются при голосовании для других целей.

Если законопроект был принят, то в течение 5 дней он направляется на рассмотрение в Совет Республики. «Вето» Президента преодолевается, если законопроект одобрен большинством — не менее 2/3 голосов от полного состава Совета Республики. После этого закон подписывается Президентом в пятидневный срок. Закон вступает в силу и в том случае, если он не будет подписан Президентом в этот срок.

Палата представителей и Совет Республики законом, принятым большинством голосов от полного состава палат, по предложению Президента может делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона (за исключением декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчета о его выполнении; изменение порядка выборов Президента и парламента, ограничение конституционных прав и свобод граждан).

В силу особой необходимости Президент по своей инициативе либо по предложению правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона. Временные декреты должны быть в трехдневный срок представлены для последующего рассмотрения Палатой представителей, а затем Советом Республики. Эти декреты сохраняют силу, если они не отменены большинством — не менее 2/3 голосов от полного состава каждой из палат. Проекты декретов Президента подлежат также согласованию с Верховным Судом и Высшим хозяйственным судом.

Законы и декреты Президента подлежат немедленному опубликованию после их подписания и вступают в силу через 10 дней после их опубликования. В некоторых случаях дата вступления в силу нормативного акта указывается в самом акте. Точное установление начального момента действия нормативных актов важно потому, что нормативные акты не имеют обратной силы, т.е. они могут применяться только к отношениям, возникающим после введения их в действие. Нормативный акт утрачивает силу в случае его отмены либо если действие первоначально ограничивалось каким-либо сроком.

*Постановления и распоряжения Правительства.* Деятельность Совета Министров Республики Беларусь основывается на сочетании коллегиального рассмотрения и решения вопросов с персональной ответственностью его членов за проведение в жизнь принятых решений и состояние дел на порученных участках работы.

На заседаниях Совета Министров рассматриваются вопросы, которые отнесены к его компетенции и не могут быть решены министерствами и другими органами управления. Предварительно представляемые проекты постановлений рассматриваются на заседаниях коллегии соответствующих министерств и согласуются с заинтересованными органами республиканского управления. При наличии неустранимых разногласий окончательное решение принимает премьер-министр: возвращает проект представившему министерству либо органи-

зует его доработку в аппарате Совета Министров. Все проекты подлежат согласованию с Министерством юстиции, которое несет ответственность за соответствие их законодательству.

Для оперативного решения вопросов создается Президиум Совета Министров. На заседаниях Совета Министров и его Президиума вопросы докладывают министры, руководители других республиканских органов управления, председатели областных исполнительных комитетов и Минского горисполкома. Принятые решения оформляются в виде постановления и доводятся до исполнителей в установленном порядке.

Совет Министров принимает постановления на основании и во исполнение Конституции Республики Беларусь, иных законов, декретов и распоряжений Президента, организует и проверяет их выполнение. Постановления вступают в силу с момента их подписания премьер-министром, если не предусмотрено иного порядка, и публикуются в Собрании декретов, указов Президента и постановлений Правительства, газетах «Белорусская нива», «Республика».

Контроль за выполнением решений осуществляет Совет Министров непосредственно или через подчиненные ему органы управления.

#### **4.3. Реализация государственной политики**

Посредством управления осуществляется реализация государственной политики во всех сферах народного хозяйства. Для этого органами управления разрабатывается комплекс необходимых мероприятий, распоряжений, действий и решений, принятию которых предшествует большая подготовительная работа. Важнейшими формами государственного регулирования являются планирование, прогнозирование и программирование.

*Планирование* — это процесс принятия управленческого решения, основанный на обработке исходной информации, включающий выбор и научную постановку целей, определение средств их достижения посредством оценки альтернативных вариантов. Общегосударственное планирование учитывает все факторы производства и ставит целью сбалансировать натурально-вещественные и финансово-стоимостные потоки. В связи с либерализацией общественных отношений и переходом к рыночной экономике общегосударственное планирование перестало быть основным рычагом управления и дополняется прогнозированием.

*Прогнозирование* — это процесс разработки прогноза, построенный на вероятностном, научно обоснованном суждении о перспективах развития объекта в будущем.

Предвидение является первой составляющей процесса прогнозирования. Еще в 20-х годах XX века Н.Д. Кондратьев выдвинул проблему предвидения, причем взаимосвязанного предвидения стихийного хода событий, определенного эффекта осуществляемых людьми действий и мероприятий, возможных средств нашего воздействия на события и предполагаемых результатов от выполнения намеченных действий и мероприятий и их влияния на жизнь.

Разрабатываемые сегодня прогнозы являются как поисковыми, так и целевыми документами и имеют самостоятельное значение на всех уровнях и стадиях управления. Социально-экономическое прогнозирование, используемое при разработке многих направлений государственной политики, позволяет заранее предвидеть тревожные тенденции.

Реализация государственной политики выражается в претворении в жизнь конкретных целей усилиями всех слоев общества при главенствующей роли исполнительной власти. Последняя разрабатывает соответствующие программы, мобилизует необходимые ресурсы, создает управленческие структуры, организует и координирует их деятельность. *Программирование* — механизм практической реализации основных концептуальных положений государственной политики, который призван обеспечить решение важнейших проблем развития национальной экономики, региональных, отраслевых, научно-технических, экологических и других проблем. Программирование должно обеспечить комплексный подход и целенаправленное распределение ресурсов для решения выделенной проблемы. К примеру, разрабатываемая каждые 5 лет Программа социально-экономического развития Республики Беларусь — это комплексная программа целевых ориентиров социально-экономического развития Республики Беларусь и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров. Программы разрабатываются соответствующими министерствами и утверждаются Правительством.

В настоящее время в Республике Беларусь идет процесс становления собственной системы прогнозирования и программирования. Уже накоплен полезный опыт подготовки различных прогнозов, охватывающих разные временные горизонты, достаточно четко налажена организационная структура разработки прогнозов. Наиболее совершенна система краткосрочного прогнозирования, в рамках которой на систематической основе разрабатываются три документа: прогноз социально-экономического развития экономики, государственный бюджет и основные направления денежно-кредитной политики на очередной год. Однако, несмотря на достаточно отлаженный организационный механизм прогнозирования, в целом точность экономических прогнозов в республике пока остается невысоким. Повышение уровня научной обоснованности и адекватности прогнозов, проводимых в процессе выработки управленческих решений на макроуровне, является одним из важнейших направлений совершенствования системы государственного регулирования экономики Беларуси.

Разрабатываемые управленческие решения должны удовлетворять следующим основным требованиям [2]:

1. *Своевременность* — определение времени принятия и выполнения решений. Вредны как преждевременные решения, для выполнения которых не созданы необходимые условия, так и запоздалые, необходимость в которых отпала.

2. *Законность* — соответствие решения действующим законодательным и нормативным актам.

3. *Правомочность* — характеризуется наличием у руководителя соответ-

ствующих правовых полномочий, позволяющих ему принимать подобные решения.

4. *Оптимальность* — обеспечивается выбором в каждой конкретной ситуации наилучшего варианта по принятому критерию оптимизации с учетом имеющихся ограничений по времени, ресурсам и т.д.

5. *Непротиворечивость и преемственность* — решения не должны содержать логических противоречий в доказательствах и не противоречить другим решениям, принятым ранее или принимаемым одновременно. По взаимосвязанным вопросам должны соблюдаться преемственность и согласованность.

6. *Выполнимость* — для реализации решения должны быть созданы необходимые предпосылки.

Большое влияние на эффективность политики оказывают финансовые возможности государства. При прежней системе в основу планов закладывались общественные потребности, для удовлетворения которых изыскивались необходимые средства. Проблема дефицита финансовых и иных ресурсов решалась за счет преимущества централизованной системы — возможностей маневрирования. При рыночной системе хозяйствования государство располагает лишь частью материальных и финансовых ресурсов, поэтому при разработке программ принимаются во внимание финансовые ограничения и создаются условия для предварительной оценки эффективности разрабатываемых мероприятий.

Эффективность выполнения мероприятий зависит от реалистичности поставленных целей, взаимодействия всех организаторов и участников реализации политического курса, поддержки его социальными группами.

#### **4.4. Проблемы оценки эффективности государственного управления**

Оценка эффективности государственного управления при детальном подходе представляет собой серьезную задачу. Это обусловлено прежде всего сложностью самой системы и неоднозначностью толкования результатов ее функционирования. Но, безусловно, если на уровне предприятия конечным результатом выступает степень реализации частных интересов владельца (объем чистой или валовой прибыли, производительность труда, перспективы развития), то об эффективности деятельности государства можно судить по уровню соответствия государственной политики потребностям и интересам общества в долгосрочном периоде. Исходя из такой позиции, самыми общими показателями эффективности можно считать повышение уровня жизни населения и сохранение качества окружающей среды.

Если политика отвечает интересам общества, важно проанализировать степень достижения поставленных целей, выявить факторы, представляющие угрозу развитию общества, и принять соответствующие меры.

Оценка производительности, представленная результатами деятельности отдельных государственных служб, может играть важную роль в совершенст-



вовании государственной политики. К примеру, в США в систему оценки включено 2300 различных показателей — от материальных результатов, таких как качество отчеканенных монет и выписанных чеков, до самых «неосязаемых», например, число вылеченных больных и прошедших обучение школьников [40]. Чтобы получить индекс результативности, показатели по отдельным видам результатов сопоставляют с соответствующими взвешенными трудовыми тратами.

Одна из главных проблем, с которыми сталкивается большинство государственных организаций, — осознание своей неэффективности, которая является следствием гигантомании и усложненности существующих бюрократических систем. И хотя инспекция — это один из основных компонентов контроля качества функционирования таких систем, качество нельзя «инспектировать» в процесс деятельности. Вместо этого требуется статистическое доказательство того, что качество заложено в сам процесс. Это исключает необходимость сплошных инспекций.

В заключение следует отметить, что Республика Беларусь переживает сложный период формирования правовых, экономических, социальных основ демократического общества. Государственная власть — это направляющая и организующая сила, способная принимать решения и претворять их в жизнь. От того, какие критерии и приоритеты будут положены в основу оценки эффективности функционирования созданной системы, зависит будущий успех.

#### Контрольные вопросы

1. Основы формирования государственной политики. [2, 6, 28, 32, 33, 35].
2. Внутренняя и внешняя политика Республики Беларусь [2, 6, 32, 33].
3. Основные приоритеты государственной политики на современном этапе [2, 6, 40].
4. Принятие и вступление в силу нормативно-правовых актов Республики Беларусь [2, 32, 33].
5. Роль планирования на этапе разработки государственной политики [2, 32, 33].
6. Прогнозирование в системе государственного управления [2, 31, 32, 33].
7. Программирование как форма государственного управления [2, 32, 33].
8. Основные критерии эффективности государственного управления [41].

## II СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ ПРОИЗВОДСТВОМ

### 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ ОБЩЕСТВА

#### 1.1. Функции государства в регулировании процессов общественного воспроизводства

Производство — основа человеческой жизни. Побуждаемые возрастающими потребностями люди расширяют сферу трудовой деятельности, накапливают опыт, развивают способности к труду, используют более совершенные средства производства.

В процессе трудовой деятельности они вступают в технико-производственные и общественно-производственные отношения. Техничко-производственные отношения определяются технологией и организацией производства; общественно-производственные отношения устанавливаются в зависимости от воли сообщества в целом. Общественно-производственные отношения возникают также в процессе использования результатов производства, т.е. в сфере распределения продуктов, обмена и потребления. Производство, распределение, обмен и потребление тесно взаимосвязаны между собой и составляют *единый процесс воспроизводства материальных и духовных благ* (рис. 4).

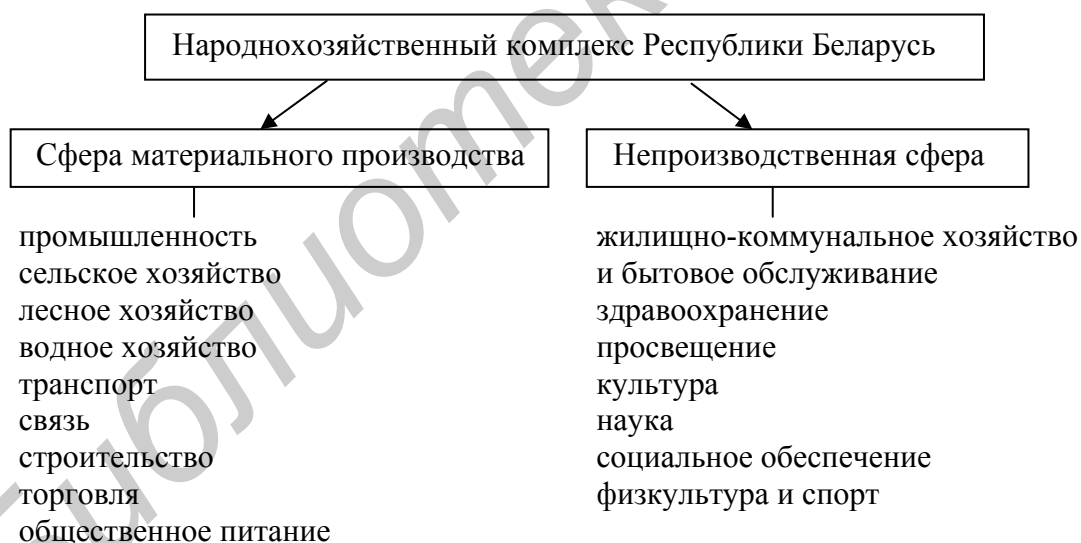


Рис. 4. Структура народнохозяйственного комплекса Республики Беларусь

*Материальное производство*, представленное совокупностью отраслей, производящих средства производства и предметы потребления и оказывающих услуги производственного характера, составляет основу жизни людей и создает условия для развития непроизводственной сферы. Согласно теории «трех секторов», развитие идет последовательно от общества, где большая часть населения занята добычей и производством сырья, к обществу индустриальному, а

затем постиндустриальному, где дальнейший экономический рост связан с перемещением хозяйственной деятельности в сферу услуг, информационной индустрией, охраной окружающей среды. Точками роста являются космос, авиастроение, нефтегазодобыча, дорожное строительство. Легкая промышленность и сельское хозяйство могут развиваться на рыночной основе при эффективном кредитовании.

Государственное управление воздействует на все стороны воспроизводства. В производственных отношениях оно во главу угла ставит формы собственности, регулируя их таким образом, чтобы все субъекты хозяйствования находились в равных условиях. В сфере отношений распределения не допускается чрезмерная монополизация решающих средств производства, так как она приводит к поляризации богатства и бедности, подавлению личности.

Государственное регулирование сферы нематериального производства предполагает решение ряда вопросов — от умножения интеллектуального, нравственного и трудового потенциала до сбережения природных ресурсов для будущих поколений. Роль государства в системе общественного производства можно представить следующим образом (рис.5).

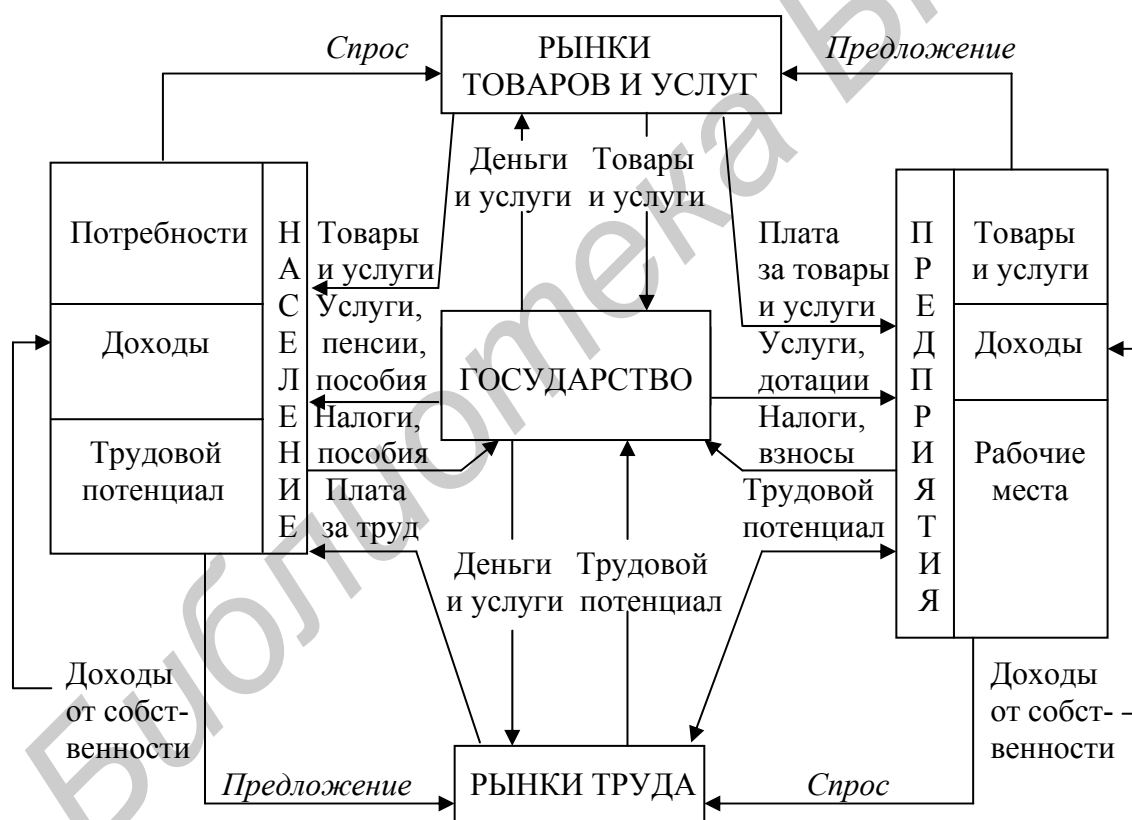


Рис. 5. Государство в социальной рыночной экономике [10]

К важнейшим принципам государственного регулирования экономики относятся:

— принцип единства экономики и политики. Политика, являясь организационно оформленной системой интересов соответствующих общностей людей, выступает в качестве направляющего русла. А так как экономические интересы

являются определяющими по сравнению со всеми другими, политика не может не быть концентрированным выражением экономики. Таким образом, обеспечивая приоритетное начало в управлении экономикой, политика задает направления ее функционирования;

— *принцип единства централизма и самостоятельности*. Принимаемые государством решения должны базироваться на информации о намерениях хозяйствующих субъектов, учитывать их интересы с тем, чтобы обеспечить воздействие на них в нужном направлении;

— *принцип научности* говорит о том, что регулирующее воздействие государства на развитие экономики должно исходить из сущности законов общественного развития;

— *принцип эффективности* ориентирует принимаемые управленческие решения на получение лучшего результата при наименьших затратах;

— *принцип сочетания общих и локальных интересов* основан на приоритете интересов более высокого уровня и органической увязке интересов различных классов, слоев, групп и отдельных членов общества.

Наиболее общими функциями государства в области регулирования процессов общественного производства являются:

*целевая* — предполагает постановку конкретных целей в области экономического и социального развития страны и определение сроков их реализации (например, стратегической долгосрочной целью социально-экономического развития Республики Беларусь является постепенное движение к обществу постиндустриального типа с учетом национальных особенностей для повышения уровня и качества жизни населения, улучшения среды обитания на основе формирования нового технологического способа производства и многоукладной экономики при значительной роли государства в ее трансформировании);

*направляющая и координирующая* — обеспечивает выбор путей достижения поставленных целей, сбалансированность важнейших экономических пропорций (достижение намеченной генеральной цели предполагает поэтапное развитие экономики Республики Беларусь, что находит отражение в прогнозных и программных документах страны). Так, в Концепции развития народного хозяйства Республики Беларусь на 2001–2015 гг. определены следующие этапы и задачи:

— на первом этапе (2001–2005 гг.) по основным параметрам развития экономика должна достигнуть уровня 1990 года;

— на втором этапе (2006–2010 гг.) предусматривается завершение формирования условий для возобновления экономического роста, реализации активной структурной политики и повышения уровня жизни народа;

— на третьем этапе (2011–2015 гг.) намечено заложить основы нового постиндустриального общества;

*распределительная и перераспределительная* — в первую очередь речь идет о распределении и перераспределении национального дохода между сферами и отраслями народного хозяйства, между отдельными группами населения;

*стимулирующая* — связана с активизацией движущих сил развития обще-

ства, реализуется через систему различных льгот (субсидий, дотаций, налогов и др.);

*контрольная* — предполагает контроль со стороны государства за соблюдением хозяйствующими субъектами экономических и правовых правил и норм в процессе их хозяйственной деятельности.

## 1.2. Организация государственного управления экономической системой

Экономическая система государства представляет собой совокупность всех экономических процессов общества и базируется на сложившихся в ней формах собственности и способах регулирования хозяйственной деятельности на всех уровнях управления (рис. 6).

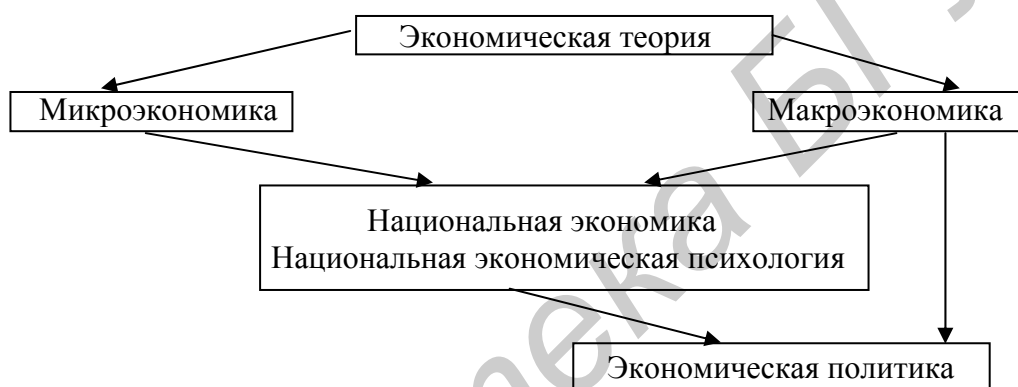


Рис. 6. Формирование экономической политики государства [35]

Научной базой экономической политики государства является макроэкономика, которая предлагает общезначимые пути, пригодные для решения экономических задач. Задача политиков — выбор из предложенного набора решений оптимального.

Социально-экономические отношения являются основным элементом экономической системы и определяются характером отношений людей, которые складываются под влиянием отношений собственности в обществе. На сегодняшний день в мировой практике насчитывается несколько типов экономических систем, наиболее распространенные — рыночная и административно-командная [2].

Характерными чертами административно-командной являются общественная (а в реальности государственная) собственность практически на все экономические ресурсы, адресное директивное планирование, обеспечивающее прямое управление экономикой из единого центра, полный контроль государства за производством и распределением, преобладание административно-распорядительных методов в управлении. Такая система свела на нет самостоятельность основных звеньев экономики — предприятий, заинтересованность

работников в результатах своего труда. Показав возможность успешного функционирования в чрезвычайных и экстремальных ситуациях (голод, война, разруха), командно-административная система продемонстрировала свою несостоятельность и поставила постсоциалистические государства перед проблемой реформирования их экономических систем.

Основными чертами рыночной экономики являются частная собственность и свобода всех участников экономической деятельности. Основное преимущество рыночной экономики состоит в том, что она способствует эффективному распределению ресурсов в максимальном приближении их к общественным потребностям. Но, если рыночный механизм экономики свободной конкуренции все фундаментальные задачи экономического развития решал через рынок и цены, в современной рыночной экономике наблюдается активное вмешательство государства в процессы развития национальной экономики. Это говорит о том, что в современных условиях частная собственность хотя и является определяющим, но не единственным элементом рыночной системы.

Эволюция рыночной экономики позволяет сегодня выделить многообразие ее моделей, складывающихся на основе одной и той же формы хозяйствования [2]:

— саксонская (США, Канада, Англия) — неограниченная свобода предпринимательства;

— западноевропейская (Франция, Италия, Испания, Португалия) — активное государственное регулирование с помощью индикативного планирования, большая доля государственного сектора;

— социально ориентированная (Германия, Австрия, Голландия) — подчеркнута социальная направленность политики государства;

— скандинавская (Швеция, Дания, Норвегия) — паритетность государственного и частного капиталов, ярко выраженная социальная направленность;

— патерналистская (Япония) — усиленное государственное регулирование, использование традиций в современном способе производства.

К примеру, модель рыночной экономики США — это вариант с минимальным участием государства в регулировании экономики. Здесь преобладает сфера рынка по сравнению с государственным сектором, а государство выполняет минимально необходимые функции в сфере денежного обращения, экологии, в производстве товаров и услуг коллективного пользования. Последнее обеспечивает правовую базу эффективного функционирования рыночной системы, осуществляет контроль за уровнем занятости и инфляции, стимулирует экономический рост, поддерживает структуру национального продукта.

Максимально допустимое государственное вмешательство можно наблюдать в Швеции, Австрии, Германии, Японии и др., где государство обеспечивает условия для эффективного хозяйствования, регулирование социальных отношений. Однако экономические модели этих стран существенно различаются между собой.

Шведская модель отличается сильной социальной политикой, направленной на сокращение имущественного неравенства за счет перераспределения до-

ходов в пользу наименее обеспеченных слоев населения. Государство действует по принципу: производство частное, а социальное развитие для всех. В стране высокий уровень занятости населения, а расходы бюджета составляют почти 70% ВВП (инвестиции, здравоохранение, пенсионный фонд, социальное страхование и т.д.).

Модель социального рыночного хозяйства ФРГ сформировалась в послевоенной Германии в результате хозяйственной реформы, основоположником и организатором которой был министр народного хозяйства ФРГ, а затем ее канцлер Людвиг Эрхард. Социальное рыночное хозяйство он определил как «хозяйство, базирующееся на принципах свободной конкуренции, свободного выбора предметов потребления, свободы раскрытия и процветания личности». При этом государство активно формирует конкретную среду для обеспечения высокоэффективной хозяйственной деятельности. На социальные нужды направляются 1/3 государственного бюджета и значительные средства предприятий. Государство доплачивает на образование, квартплату, на детей.

В Японии сложилась система взаимоотношений государства и общества, предусматривающая жесткую опеку основных сторон жизни человека. Она сыграла свою роль — превратила страну в великую державу при скудных ресурсах. Для японской модели характерно стимулирование высокой конкурентоспособности национальной продукции через поддержку перспективных отраслей. В то же время государство занимает нейтральную позицию в отношении имущественного положения своих граждан.

Характеризуя современные рыночные модели, еще раз отметим, что все они являются моделями более высокого уровня в сравнении с рыночной экономикой свободной конкуренции, это так называемые модели организованного рынка.

С учетом вышесказанного система государственного регулирования должна строиться с учетом ряда объективных требований:

— во-первых, она должна быть адекватна объективным условиям функционирования и состоянию развития экономики на соответствующем историческом этапе. Так, например, формируясь в условиях переходного периода, она должна исходить из высокой доли госсектора, из неадекватности структуры производства имеющимся возможностям и т.д.;

— во-вторых, она должна строиться на комплексном подходе, который предполагает, что механизм регулирования будет охватывать с разумной степенью «погружения» все экономические и социальные процессы и в равной степени будет срабатывать на всех уровнях управления;

— в-третьих, государственное регулирование должно учитывать такие особенности регулируемых систем, как организованность, иерархичность и многоуровневость, неразрывное единство с внешним окружением и др. Например, организация регулирующего воздействия государства на развитие национальной экономики означает воздействие на ее отдельные подсистемы (регионы, отрасли, социально-экономические процессы и явления и т.д.) в заданном направлении.

### 1.3. Управление государственным сектором экономики

Важнейшая роль в реализации функций государства по обеспечению общих условий функционирования экономики для осуществления жизнедеятельности общества принадлежит государственному сектору. *Государственный сектор* — это «часть экономики страны, представляющая собой комплекс хозяйственных объектов, целиком или частично принадлежащих центральным или местным органам, полностью контролируемая государством» [32].

В системе государственного регулирования экономики государственный сектор занимает особое место. С одной стороны, он выступает как объект государственного регулирования, где государство является собственником, инвестором, организатором научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, а также потребителем конечной продукции. С другой стороны, госсектор — самостоятельный инструмент государственного регулирования экономики, обеспечивающий реализацию ряда принимаемых государством мер, касающихся частного сектора либо экономики в целом.

На сегодняшний день государственный сектор есть практически во всех странах с рыночной экономикой, но он занимает различный удельный вес, что и предопределяет меру его влияния на экономику страны. В США и Великобритании, например, отдается приоритет развитию частного сектора, во Франции — государственного. В Республике Беларусь масштабы государственного сектора достаточно велики. В дореформенный период государство являлось собственником около 95 % средств производства, объектов непромышленного назначения и управляло ими непосредственно. За последние 10 лет в Беларуси был реформирован 31% государственных объектов, в том числе 780 республиканской и 2410 коммунальной собственности. Это составило 28% от общего числа госпредприятий, подлежащих приватизации<sup>1</sup>.

Как правило, госсектор занимает сферы и отрасли, функционирование которых необходимо для экономики страны, но не всегда выгодно с точки зрения частного капитала из-за большой стоимости инвестиционных ресурсов и незначительной скорости оборота капитала (энергетика, транспорт, сферы образования и здравоохранения, др.). Кроме того, через государственный сектор осуществляется «оздоровление» отраслей, переживающих кризис. Нередко государство создает новые объекты в регионах, отраслях, куда частный капитал идет неохотно, тем самым государство поддерживает определенную структуру общественного производства, противодействует спаду производства и росту безработицы. Наибольшую значимость государственный сектор как инструмент регулирования экономики приобретает в условиях экономической депрессии или кризиса.

Тем не менее в рамках государственного сектора экономики существует большая возможность проявления таких негативных явлений, как бюрократизация (например, рост численности управленческого персонала предприятий,

---

<sup>1</sup> Белорусский рынок. 2001. № 40.



основанных на государственной форме собственности), неэффективный механизм использования ресурсов, негибкое реагирование на изменения конкурентной ситуации, высокий уровень политизированности. Негосударственный сектор имеет приростные показатели в 1,5 раза более высокие, чем государственный сектор. Поэтому увеличение доли государственного сектора часто отрицательно сказывается на экономическом развитии страны.

Спад в экономике бывших союзных республик обусловлен многими факторами: потеря централизованного управления, разрушение снабженческо-сбытовых связей, местнический интерес, криминализация общества и т.д. Возможен ли выход из сложившегося кризиса?

Ярким примером проведения рыночных реформ с положительным результатом стал Китай, где целью преобразований стала не нерегулируемая система, а смешанная экономика с крепким государственным сектором, связанным с центральным правительством и местными органами власти. При этом такой сектор образовали не для возрождения прежней системы централизованного планирования, а для реализации новых экономических программ.

В России произошла потеря функций государственной вертикали власти в регионах, результатом чего явилось отсутствие регулирующих директив централизованно планируемой экономики и стимулов для цивилизованного рыночного ведения хозяйства. По сравнению с Россией экономическая политика в Беларуси проводится с помощью созданной жесткой государственной структуры — президентской вертикали, причем происходит ориентация на формирование рыночного социализма белорусской модели: рыночный социализм = смешанная собственность + государственная координация (по Яношу Корнаи: рыночный социализм = государственная собственность + рыночная координация [37]). Последствием реализации такой политики является государственный, ведомственный и производственный монополизм, который ведет к застою во всех сферах экономики.

Путем анализа роли государства в России и Беларуси можно сделать вывод о том, что улучшить ситуацию по отношению к субъектам малого предпринимательства на данный момент в нашей республике проще, чем в России. Это связано с тем, что функции государства не утрачены. Однако в Беларуси появилась другая крайность — чрезмерное разрастание государственных служб, в частности, контролирующих. Роль государства должна состоять в создании условий для успешного развития и деятельности субъектов предпринимательства, а не в постоянном, часто бессистемном контроле, который дезорганизует работу субъектов хозяйствования.

Несоответствие производства потреблению и наличным ресурсам вызывает необходимость совершенствования структуры производства — проведения государственной структурной политики, которая направлена на качественное совершенствование и восстановление объемов производства при активной государственной поддержке перспективных отраслей.

## 1.4. Компетенция органов управления

Государственное регулирование экономики осуществляется в лице соответствующих законодательных, исполнительных, и контролирующих органов, которые посредством различных методов обеспечивают решение важнейших социально-экономических задач, регламентируют хозяйственные отношения в обществе.

Главная роль в регулировании экономики отводится Министерству экономики Республики Беларусь, осуществляющему проведение единой государственной социально-экономической политики. Основными его задачами являются определение путей и разработка методов эффективного развития экономики. В частности, Министерство экономики проводит анализ, оценку и отбор инвестиционных проектов для предоставления денежных средств и государственных гарантий. После их рассмотрения в правительство представляются экономически обоснованные заключения, а также необходимые для разработки отраслевых и региональных прогнозов и проектирования бюджетных ассигнований по программам сценарные условия функционирования экономики. В дальнейшем Министерство экономики обеспечивает согласованное финансирование инвестиционных проектов за счет средств инвесторов, так и за счет средств, выделяемых из бюджета.

## 1.5. Формы и методы воздействия государства на экономические процессы

Условно всю совокупность функций государства можно разделить на две группы. Первая группа включает *функции, обеспечивающие и поддерживающие функционирование рыночной системы*. Это прежде всего — создание и поддержание правовой базы (защита прав собственности, законодательное регулирование взаимоотношений между потребителями, производителями, наемными работниками, поддержание общественного порядка, борьба с монополизмом и т.д.). Вторая группа функций государства связана с *усилением и развитием самой экономической системы*. Она включает меры, направленные на стабилизацию экономических процессов и обеспечивающие экономический рост, социальную справедливость и др. К примеру, на территории Республики Беларусь проводится единая бюджетно-финансовая, налоговая, денежно-кредитная, валютная политика.

Таким образом, все формы государственного регулирования экономики можно разделить на:

- законодательно-правовые;
- финансово-кредитные (включая бюджетно-налоговое и кредитно-денежное регулирование);
- административное воздействие (административно-экономическое и организационно-административное);
- валютно-финансовые.

По форме участия государства в регулировании экономики все методы его влияния на хозяйственную деятельность разделяются на *прямые (административно-распорядительные)* и *косвенные (экономические)*, причем всегда стоит вопрос поиска оптимального сочетания государственного вмешательства и функционирования естественно сложившегося рыночного механизма.

К прямым методам можно отнести распределение централизованных инвестиций, лицензирование отдельных видов деятельности, формулирование правил, соблюдение которых обязательно для хозяйствующих субъектов (правила охраны труда, установление очистных сооружений). Экономические методы реализуются в основном через финансово-кредитную систему, включающую бюджетную систему, банковскую систему, а также финансовые средства внебюджетных фондов, предприятий, учреждений, организаций и граждан.

Одним из инструментов государственного регулирования экономики является *государственный заказ*, который позволяет воздействовать на спрос, оживлять и расширять производство. Государственный заказ в разных странах именуется по-разному — государственный заказ, государственный рынок, контрактная система (во Франции) или федеральная контрактная система в США. Госзаказ обеспечивает оптимальные пропорции между спросом и предложением, выполняет функции гаранта жизнеобеспечения социальных слоев, формирует страховые запасы и резервные фонды. В нашей стране формирование и размещение госзаказа регулируется Законом Республики Беларусь «О поставках товаров для государственных нужд», принятым в 1994 г., другими нормативными актами и осуществляется на основе государственного контракта, а также заключаемых в соответствии с ним договоров поставки.

*Цены* формируют структуру национальной экономики, регулируют деятельность хозяйствующих субъектов, а в руках государства они являются инструментом регулирования различных экономических и социальных процессов, например, выпуск социально значимых товаров. Сегодняшняя ценовая политика Республики Беларусь ориентирована на общепринятую в мировой практике стратегию ценообразования. Сочетание либерализации и государственного контроля над ценами должно содействовать ускорению структурной перестройки экономики, внедрению рыночных механизмов, ликвидации элементов бесхозяйственности, устранению с рынка неконкурентоспособных товаропроизводителей.

Важное место в системе государственного регулирования занимает *стандартизация и сертификация*.

Разновидностью мер по регулированию внешнеэкономической деятельности является *квотирование* — ограничение производства, экспорта и импорта отдельных товаров и услуг, вводимое на определенный срок по странам или группам стран.

В государственном регулировании экономики важное значение имеет правильный выбор показателей, надежных социально-экономических критериев, индикаторов. В прежней системе основным источником данных для расчета макроэкономических показателей служил баланс народного хозяйства. В на-

стоящее время основными объемными показателями стали валовой национальный продукт и валовой внутренний продукт.

В связи с переходом к рынку внедряется система национальных счетов (СНС), в которой показатели основных счетов (производство, образование доходов, капитальные затраты, продукты и услуги, финансы) распределяются по секторам: предприятия, финансовые учреждения, общественные организации, внешнеэкономические связи. Одновременно на вооружение берутся финансовые показатели: инфляция, денежная масса, обменный курс и т.д.

### Контрольные вопросы

1. Регулирующие функции государства в процессах воспроизводства материальных и духовных благ [2, 10, 35, 39].

2. Принципы построения системы государственного регулирования процессов общественного производства [2, 32, 33].

3. Современные модели экономических систем, их преимущества и недостатки [2, 39, 40].

4. Формирование экономической политики государства [2, 37, 39, 40].

5. Механизм реализации экономической политики государства. Компетенция органов государственного управления [2, 32, 33].

6. Формы и методы воздействия государства на экономические процессы [2, 35].

## 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОСНОВНЫМИ НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННЫМИ КОМПЛЕКСАМИ

### 2.1. Промышленная политика государства

Появление термина «промышленная политика» относится к 30-м годам XX века и связано с возникшей острой необходимостью разработки программы борьбы с кризисом, охватившим английскую и американскую экономики [34].

Промышленная политика является составной частью социально-экономической и включает в себя структурную, научно-техническую, инновационную политику. В широком аспекте промышленная политика выходит за рамки отраслевых проблем и определяется экономической политикой государства. Под промышленной политикой в узком смысле слова понимается отраслевая политика. Ее суть — в конкретизации общей структурной и экономической политики применительно к отдельным отраслям индустрии. Если государственная промышленная политика направлена на укрепление промышленного комплекса в целом, то региональная промышленная политика решает вопросы локальных кризисов и неравномерности экономического развития внутри региона.

Разработку промышленной политики государства непосредственно осуществляет управление промышленной политики при Министерстве промышленности Республики Беларусь. Отраслевыми вопросами занимаются управления внешних связей, маркетинга и сотрудничества со странами СНГ, методологии качества, машиностроения и металлургии, инвестиций, мощностей и энергосбережения, реформирования государственной собственности, радиоэлектронной промышленности и конверсии, электротехнической, оптико-механической промышленности и приборостроения и др. В структуру Министерства промышленности Республики Беларусь также входят: главное финансово-экономическое управление, главное управление сельскохозяйственного машиностроения, отделы драгоценных металлов, строительства и социального развития.

Мировой опыт государственного регулирования этой сферы материального производства определил общие задачи промышленной политики [1]:

- дополнять задачи экономической политики (например, равновесие платежного баланса);
- ускорять экономическое развитие;
- увеличивать производительность и конкурентоспособность экономики;
- улучшать условия деятельности промышленных предприятий;
- укреплять национальную безопасность;
- влиять на структуру отраслей на определенной территории, способствовать развитию, сокращению или реорганизации отраслей;
- влиять на сумму капиталовложений;
- способствовать технологическим изысканиям на данной территории и т.д.

Эффективная государственная промышленная политика должна ориентировать хозяйствующих субъектов как на расширенное воспроизводство национального богатства, так и на приумножение человеческого и интеллектуального потенциала.

Важнейшим направлением промышленной политики в зарубежных странах является *государственное регулирование цен*, осуществляемое в различных формах: регламентация размера прибыли в цене продукции, прямое регулирование цен и тарифов в ценообразующих отраслях (энергоносители, транспортные услуги и т.д.).

Важным регулятором развития промышленного сектора является *система налогообложения*. В каждой отрасли государство проводит политику в соответствии с ее спецификой и потому в рыночных экономиках налогообложение регулируется в отраслевом разрезе. К примеру, если в России налогообложение таково, что убыточным становится эксплуатация скважин, дающих не более 7 т нефти в сутки, то в США добыча рентабельна при дебете 1,6 т нефти в сутки [1].

Государственное воздействие на промышленность реализуется путем разработки *амортизационной политики*. Механизм ускоренной амортизации служит в качестве важного источника финансирования инноваций.

При исследовании исторических корней промышленной политики в нашей стране интерес представляет опыт первичной индустриализации экономики (последняя четверть XIX в. — начало XX в.). Россия в те годы относилась к полупериферии капиталистического мира. Среди сил, которые не были заинтересованы в индустриальном развитии России, выделялся слой привилегированного потребления (крупные собственники земли, правительственные чиновники, коммерсанты, банкиры); дворянство также сохраняло менталитет, не способствовавший накоплению капитала. Им противостояли патриотически настроенная часть государственного аппарата, ученые, инженеры, промышленники. Так, Д.И. Менделеев дал научное обоснование промышленной политики России в 900-страничном труде (1891 г.).

Революционные преобразования дали новый толчок развитию промышленного производства, однако истоки современного кризиса экономики и промышленного производства постсоветских стран были заложены именно в планово-централизованной системе хозяйствования.

С обретением Республикой Беларусь самостоятельности остро встали вопросы повышения эффективности промышленного сектора. Уже начиная с 1996 г., были обеспечены ежегодные приросты объемов валового внутреннего продукта и производства промышленной продукции, и в 2000 г. достигнут уровень производства промышленной продукции докризисного 1990 г.

Однако на сегодняшний день по-прежнему существует ряд промышленных структур, остро нуждающихся в средствах для инвестирования. Именно поэтому одним из приоритетных направлений государственной политики является создание в Беларуси благоприятного инвестиционного климата. Решениями Президента и Правительства в республике определены меры государственной

поддержки и гарантий иностранным инвесторам. Под патронажем государства реализуются наиболее значимые инвестиционные проекты.

Для активизации инвестиционной деятельности целесообразно принятие следующих мер:

- формирование положительного имиджа республики как реципиента иностранных инвестиций;

- планомерное проведение работы по развитию сотрудничества с МВФ и другими финансовыми организациями;

- дальнейшее совершенствование законодательной базы;

- своевременное погашение задолженности по кредитным линиям под гарантии правительства;

- отмена в перспективе обязательной продажи валютной выручки для предприятий-экспортеров и решение проблемы конвертируемости валюты;

- активизация работы отраслевых министерств, концернов, ведомств, предприятий по подготовке инвестиционных проектов;

- совершенствование механизма гарантий и страхования внешних займов республики;

- интенсификация обучения персонала, разрабатывающего бизнес-планы, проводящего маркетинговые исследования и организующих тендеры, на базе исследовательских и учебных центров в целях повышения качества подготовки материалов по инвестиционным проектам.

Первоочередной задачей является мобилизация внутренних инвестиционных ресурсов. Население республики представляет собой значительный слой потенциальных инвесторов. Мобилизация и привлечение в экономику даже части накоплений населения позволили бы провести реструктуризацию многих предприятий. Кроме того, рост внутренних инвестиций в стране важен и для привлечения иностранных инвесторов.

С учетом международного опыта в промышленном секторе продолжается процесс реформирования государственной собственности. Законодательно закреплены процедуры преобразования государственных предприятий в акционерные общества, учредителями которых могут стать как отечественные, так и иностранные инвесторы, при условии, что их предложения будут гарантировать развитие предприятия, освоение современной высокотехнологичной продукции.

Утвержденная Президентом Республики Беларусь Программа развития промышленного комплекса республики на период до 2015 г. ставит задачи перехода к эффективному функционированию промышленного комплекса и создания базы для формирования современной многопрофильной экономики. На первый план выходят задачи структурной перестройки промышленного комплекса, освоения научно-индустриальных и научно-информационных технологий, обеспечения конкурентоспособности продукции. Предполагается осуществить более 150 инвестиционных проектов, значительная часть которых будет реализована на предприятиях системы Министерства промышленности Республики Беларусь. В черной металлургии наиболее крупным является про-

ект технического переоснащения Белорусского металлургического завода, в машиностроении — реконструкции Белорусского автозавода в Жодино. Основной инвестиционной политикой становится адресное вложение средств в определенные программой группы изделий, имеющие потенциальные возможности сбыта за рубежом, а также базирующиеся на использовании наукоемких технологий. К ним относятся прокат черных металлов, металлокорд, тракторы, автомобили, сельскохозяйственные машины и оборудование, универсальные ЭВМ общего назначения, средства связи, оборудование для реализации вакуумных технологий. Все в большей мере интегрируясь в мировую систему, развивая равноправные партнерские отношения с зарубежными производителями, промышленность Беларуси вступает в XXI век.

## **2.2. Государственное управление топливно-энергетическим комплексом**

Топливо-энергетический комплекс (ТЭК) является важнейшей структурной составляющей народного хозяйства Республики Беларусь в обеспечении функционирования экономики и повышения уровня жизни населения. Основные фонды отраслей ТЭК составляют около 25% производственных фондов промышленности. Ежегодные затраты на энергоресурсы при производстве продукции и оказании услуг в общих затратах по всему национальному хозяйству республики возросли с 5% в 1990 г. до 30% в 1999 г.

ТЭК республики включает системы добычи, транспорта, хранения, производства и распределения всех видов энергоносителей: газа, нефти и продуктов ее переработки, твердых видов топлива и электроэнергии.

До начала 1990-х годов ТЭК республики формировался в составе бывшего СССР при наличии относительно дешевых топливно-энергетических ресурсов (ТЭР), что не способствовало проведению жесткой политики энергосбережения и не стимулировало интенсивное внедрению энергосберегающих технологий и оборудования. В результате энергоемкость ВВП в настоящий момент более чем в два раза превышает аналогичные показатели государств Европейского Сообщества.

Проводимые в республике реформы в малой степени коснулись отраслей ТЭК, что связано с их естественным монополизмом в области систем транспорта газа, передачи электроэнергии и централизованного теплоснабжения. Негибкая политика регулирования цен на энергоносители для различных категорий потребителей, существующая производственная структура ТЭК и отсутствие необходимой нормативно-законодательной базы способствовали проявлению отрицательных тенденций.

В настоящий период Республика Беларусь на 82% зависит от поставок ТЭР из России. Вследствие политических и экономических процессов в России прогнозируется рост цен на ТЭР до мирового уровня. Острой проблемой является износ оборудования в отраслях ТЭК, который в настоящее время составляет свыше 50%. Утрачен минимально необходимый строительный задел, позво-



ляющий поддерживать действующие основные фонды, а инвестиционные циклы в ТЭК очень длительны и капиталоемки.

Монополизм отраслей ТЭК обуславливает необходимость государственного регулирования в данной сфере. Управление ТЭК Республики Беларусь осуществляет недавно созданное Министерство энергетики.

В сложившихся условиях основными целями энергетической политики Республики Беларусь являются поиск путей и формирование механизмов оптимального развития и функционирования отраслей ТЭК, а также техническая реализация надежного и эффективного энергообеспечения всех отраслей при сохранении экологически безопасной среды.

Достижение поставленных целей должно базироваться на:

- обеспечении надежного энергоснабжения республики с максимально эффективным использованием энергоносителей за счет постоянно проводимых организационно-технических мероприятий во всех отраслях народного хозяйства;

- использовании геополитического положения республики для транзита всех видов энергоресурсов стран СНГ, Балтии, Западной Европы;

- оптимальных режимах эксплуатации энергоисточников и вариантах энергоснабжения потребителей с учетом величины, видов и специфики нагрузок;

- удовлетворении интересов областей и отдельных городов в самообеспечении энергоносителями путем расширения их доли собственности в основных фондах энергетических объектов областного и городского значения и соответственно прав в экономическом управлении этими объектами при сохранении единства технологического управления энергетическими системами ТЭК;

- учете принципиальных различий условий энергообеспечения районов, загрязненных радионуклидами;

- технической политике, ориентированной на коренное повышение экономичности производства, распределения, использования ТЭР, экологической и аварийной безопасности объектов энергетики;

- приоритетах глубокой переработки нефти и комплексного использования углеводородного сырья.

Главным средством достижения целей энергетической политики является формирование энергетического рынка республики, при этом основным движущим механизмом снижения затрат должна стать конкуренция производителей и поставщиков энергии и топлива. Главный тезис экономической и тарифной политики — соответствие цен и тарифов затратам. Право их оперативной корректировки должно быть предоставлено энерго- и топливоснабжающим организациям по утвержденной Министерством экономики методике и под его контролем, а также обл(гор)исполкомов. Важное значение имеет введение многоставочных тарифов в зависимости от уровня напряжения, времени суток, сезона, региона потребления, категории потребителей и поставщиков энергии и топлива.

### **2.3. Особенности государственного управления машиностроительным комплексом и радиотехническим производством на современном этапе**

Машиностроительный комплекс является базовым комплексом экономики государства. В него входит 139 предприятий станкостроения, машиностроения, дорожно-строительного и коммунального машиностроения, машиностроения для пищевой и легкой промышленности, инструментального производства и металлургии.

Государственное управление машиностроительным комплексом, основу которого составляют государственные предприятия, объединения и организации, непосредственно осуществляет Министерство промышленности Республики Беларусь. Минпром является республиканским органом государственного управления и подчиняется Совету Министров Республики Беларусь, в своей деятельности руководствуется законодательными актами высших органов власти, издает собственные руководящие документы.

Структура Министерства промышленности Республики Беларусь объединяет машиностроение с металлургией, радиотехническую, электронную, электротехническую, оптико-механическую промышленность, приборостроение. Это деление в определенной мере условно, так как предприятия, стремясь закрепиться на новых рынках, осваивают изделия не свойственного им ранее профиля. К примеру, радиотехническая промышленность включает в себя свыше 70 научно-производственных объединений, заводов, научно-исследовательских и проектно-технологических институтов. Отраслью производится свыше трети объема продукции радиотехнического профиля стран СНГ. В числе основных изделий — универсальные программно-технические комплексы, автоматизированные рабочие места различного профиля, электронные АТС, печатные платы, телевизионная техника, аппаратура сотовой телефонной связи, приемно-передающие радиоустройства, магнитофоны, бытовая электротехника и т.д.

Особенностью развития радиотехнических производств республики в последнее десятилетие стало то, что многие предприятия отрасли были вынуждены переориентировать производство с продукции, предназначенной для нужд обороны, на производство изделий для мирных отраслей хозяйства и народного потребления. В последние годы удалось значительно повысить качество и надежность продукции, выпускаемой конверсионными предприятиями. Этому способствовало применение комплектующих изделий и элементной базы лучших мировых производителей. Телевизионные предприятия «Горизонт» и «Витязь» выпускают в настоящее время цветные телевизоры с таким же набором функций, как у аппаратов известных зарубежных фирм. Однако многие проблемы машиностроительного комплекса остались нерешенными, что тормозит развитие экономики в целом. В частности, бюджетное финансирование предприятий с низкой рентабельностью ложится большим грузом на государство и замораживает часть средств, которые можно было использовать для других целей.

Какой видится роль государства в регулировании данного сектора экономики на современном этапе? Прежде всего необходимы дальнейшая работа по анализу эффективности существующей структуры производства и определение стратегических установок его дальнейшего развития, что является основной функцией высших органов госуправления. Во-вторых, в условиях недостаточного развития рыночных отношений в этом секторе экономики, реализация крупномасштабных проектов по дальнейшему повышению эффективности производства возможна прежде всего под эгидой государства. В-третьих, дальнейшая роль государства видится в создании условий для самостоятельного функционирования предприятий машиностроительного комплекса, совершенствования и развития этой сферы.

Радиотехническая отрасль — та отрасль, в которой наиболее развита научно-исследовательская и проектно-конструкторская база, где проводятся работы по всему циклу — от создания материалов для элементной базы до разработки оборудования для производства устройств бытовой и промышленной техники, контрольно-измерительных приборов, аппаратостроения, средств телевидения и связи. Устойчивым спросом пользуются телекоммуникационные и сложнейшие оптико-электронные системы, которые производятся на белорусских предприятиях.

Интеллектуальный потенциал и научное обеспечение отрасли позволяют предприятиям успешно осуществлять разработку новой конкурентоспособной продукции для насыщения внутреннего рынка и расширения экспорта. Необходимо создание условий для развития конкуренции в этом секторе с целью привлечения инноваций в производство.

#### **2.4. Государственная научно-техническая политика**

Во всех развитых странах наука является важнейшим фактором общественного прогресса, определяет развитие производительных сил, эффективность экономики, обеспечивает высокое качество жизни населения. Наука должна предвидеть проблемы, которые встанут в ближайшее время и в перспективе, выявить зарождающийся спрос на новые знания, она должна убеждать практиков, что и как надо делать. Влияние науки на развитие общества осуществляется по трем направлениям: экономика, образование, духовные ценности (рис. 7). Каждая из этих сфер оказывает воздействие на другие. Таким образом, наука влияет на экономику как прямо, так и косвенно (через систему образования и духовные ценности).

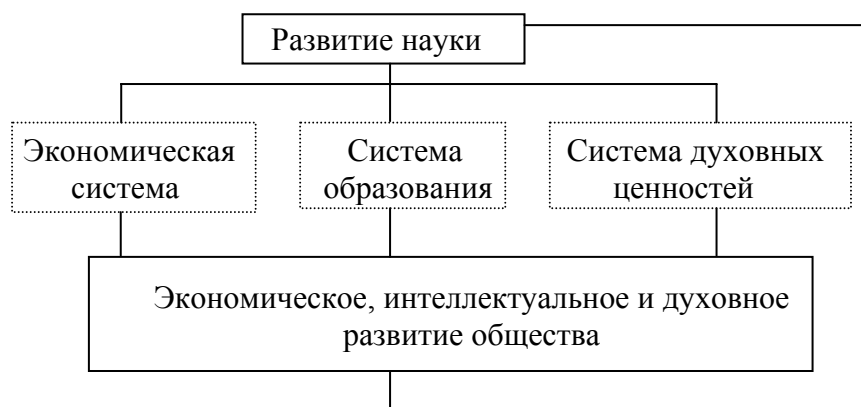


Рис. 7. Взаимосвязь науки и общества [9]

Управление экономическими и социальными процессами в науке имеет ряд особенностей, которые наиболее характерны для фундаментальных исследований и определяются следующими причинами:

- 1) фундаментальные исследования в отличие от прикладных не ориентированы на получение прибыли или аналогичного материального вознаграждения, вследствие чего проблема селекции результатов фундаментальных исследований не может быть решена с помощью рыночных механизмов;
- 2) люди, склонные к теоретическим исследованиям, как правило, не имеют предпринимательских способностей;
- 3) отсутствие патентного права в сфере фундаментальных исследований;
- 4) хотя фундаментальные исследования проводятся без какой-либо явной практической цели, они в конечном счете влияют на производство и образ жизни людей [35].

Опыт свидетельствует, что только государство способно регулировать технологическое развитие страны, аккумулировать заказы на науку, обеспечивать широкую доступность использования научных достижений в практических целях. Государство определяет стратегические направления развития науки, формирует и реализует государственные научно-технические программы и проекты, финансирует научную деятельность из бюджета, управляет научными организациями республиканского значения. Так, в 2000 г. за счет средств бюджета финансировалось 46,2% внутренних затрат на исследования и разработки.

Тем не менее наметилась тенденция падения удельного веса расходов на науку в общей сумме расходов государственного бюджета. В 2000 г. этот показатель составил 1,11%<sup>2</sup>. В развитых странах расходы на науку и научные разработки составляют примерно (% к ВВП): в Японии — 2,8%, США — 2,6%, Германии — 2,4%, Франции — 2,3%, Великобритании — 1,9%, Канаде — 1,7%, Италии — 1,1%. В Республике Беларусь аналогичный показатель в 1998 г. составил 0,43%, в 2000 г. — 0,39%. Негативными тенденциями являются также падение платежеспособного спроса промышленности на научный товар и за-

<sup>2</sup> Белорусский экономический журнал. 2001. № 3.

медление темпов научно-технического прогресса. Доля предприятий, которые внедряли научно-технические разработки, составила в 1989 г. 63%, в 2000 г. — 3% (для сравнения в 2000 г. в США — 32%, в Японии — 23%, в Германии — 10%). Особо острой становится проблема утечки кадров за рубеж.

Для изменения сложившейся ситуации государственная политика в области науки должна базироваться на реализации следующих направлений:

1. Стимулирование фундаментальных исследований, инновационной деятельности, создание условий для здоровой конкуренции в сфере науки и техники.

2. Защита прав интеллектуальной собственности.

3. Обеспечение беспрепятственного доступа к открытой информации.

4. Создание достойных условий жизни и работы ученых и специалистов.

Республика Беларусь обладает достаточно большим научно-техническим потенциалом. Потенциальные возможности НИИ и КБ республики позволяют выходить на мировой рынок инноваций прежде всего в области микроэлектроники, информатики, программного обеспечения ЭВМ, приборостроения, экологических технологий, медицинской техники, мембранных и биологических технологий, производства лекарственных средств и химикатов для медицины и сельского хозяйства, ряде других направлений. В настоящее время расширились возможности для свободы научного творчества, открытого обмена информацией, международного сотрудничества.

В условиях ограниченности средств для сохранения научного потенциала ресурсы концентрируются на приоритетных направлениях, перечень которых утверждает правительственная комиссия по научно-технической политике. Государственными заказчиками исследований по программам выступают органы исполнительной власти. Соответствующее министерство проводит оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации программы, распределяет по исполнителям выделяемые бюджетные средства, контролирует их целевое и эффективное использование.

Тем не менее зависимость науки от поступлений в казну объективно ставит в положение «бедных родственников» наиболее образованную часть населения, которая определяет будущее страны. Поэтому наряду с мерами по рационализации бюджетного финансирования науки целесообразно искать другие источники средств, в том числе на основе взаимосвязей, приведенных на рис. 7. Научные идеи и разработки превращаются в рыночный продукт, внедряются в отрасли производства в условиях благоприятной государственной промышленной политики. В текущем плане ставятся задачи преодоления спада, низкой инвестиционной активности и неполной загрузки оборудования, деградации технологической структуры и повышения конкурентоспособности продукции. Для этого используются следующие основные рычаги:

- поддержка проектов, базирующихся на новых высокоэффективных технологиях;

- создание благоприятного климата для прямых инвестиций, в том числе облегчение налогового бремени для реального сектора, трансформация сбере-

жений населения в инвестиции;

— протекционизм развития легкой, пищевой промышленности, стимулирование спроса на отечественные товары, в том числе с помощью роста госзаказа, контроля за закупками оборудования за рубежом;

— поддержка отечественных экспортеров и защита внутреннего рынка от недобросовестной конкуренции зарубежных фирм;

— замораживание цен естественных монополий на первичные ресурсы.

### Контрольные вопросы

1. Основы формирования промышленной политики государства [1, 34, 35].

2. Необходимость и перспективы структурной политики в Республике Беларусь [34, 37].

3. Государственное управление топливно-энергетическим и машиностроительным комплексами [2, 32, 33].

4. Основы формирования научно-технической политики государства [1, 34].

5. Основные направления научно-технической политики Республики Беларусь на современном этапе. Динамика рынка инноваций [4, 34].

6. Проблемы привлечения инвестиций в экономику Республики Беларусь [4, 26, 34].

### 3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

#### 3.1. Сущность и значение финансовой системы в регулировании экономики

Наиболее важной составляющей целостной системы государственного регулирования социально-экономического развития страны является *финансовая система*. Она отражает всю совокупность экономических отношений, складывающихся между экономическими агентами в процессе образования, распределения и использования финансовых ресурсов. При этом под финансовыми ресурсами понимается совокупность всех денежных средств, которыми обладают домашние хозяйства, предприятия, учреждения, организации и государство.

Вся совокупность финансовых ресурсов подразделяется на централизованные (госбюджет, внебюджетные фонды) и нецентрализованные (финансовые ресурсы предприятий, домашних хозяйств).

В системе государственных финансовых ресурсов можно выделить 4 звена, призванных обеспечить выполнение государством его функций:

- республиканский бюджет;
- местные бюджеты;
- финансы государственных предприятий;
- специальные централизованные фонды (социальной защиты населения, занятости, дорожный, инвестиционный, НИОКР, конверсии и др.) [2].

Значение финансовой системы заключается в том, что она является одним из важнейших инструментов мобилизации финансовых ресурсов, их распределения и перераспределения. *Финансовая система осуществляет изъятие, распределение и перераспределение денежных средств безвозвратно и безвозмездно, кредитная система — за плату.*

Финансовое регулирование осуществляется прямыми (субсидии, дотации) и косвенными (налоговая система) методами. В бывшем СССР (в том числе и БССР) в условиях централизованного планирования финансово-кредитная система обладала рядом недостатков:

- 1) высокий уровень централизации ресурсов;
- 2) чрезмерная регламентация финансовых ресурсов областей, городов, объединений и предприятий, что порождало иждивенчество у отдельных хозяйственников и снижение результатов деятельности регионов в целом;
- 3) фискальный характер действующей системы налогов с предприятий (налог с оборота, отчисления от прибыли), что не обеспечивало необходимого влияния государства на развитие производства и услуг в нужном направлении.

С распадом СССР в Республике Беларусь образовалась новая финансовая система: были образованы новые финансовые институты, введена националь-

ная валюта. Но недостатки остались, что нашло отражение в неустойчивости системы, дефицитах госбюджетов, отрыве финансовых и кредитных ресурсов, денежных средств предприятий и населения от движения материальных ценностей. Денежная масса в обороте стала возрастать в большем размере по сравнению с материальными ценностями. Это явилось причиной инфляции, роста цен, обесценивания рубля. В настоящее время степень централизации финансовых ресурсов в госбюжете и общая налоговая нагрузка на экономику остаются высокими.

В соответствии с концепцией Программы социально-экономического развития Республики Беларусь до 2000 г. для стабилизации финансовой системы, стимулирования инвестиционной активности и роста производства, концентрации ресурсов для развития ведущих звеньев экономики предусматривалось:

- 1) постепенное снижение уровня централизации финансовых ресурсов государства до 35–40% ВВП;
- 2) демократизация бюджетного процесса;
- 3) завершение формирования казначейства для более полного учета, контроля и управления государственными ресурсами;
- 4) ограничение дефицита, покрытие его большей доли за счет кредитов Национального и коммерческих банков, выпуска государственных ценных бумаг, привлечения внешних займов.

На сегодняшний день финансовые ресурсы Республики Беларусь образуются главным образом (80%) за счет прибыли, НДС, акцизов, отчислений в социальные фонды и около 80% расходуется на народное хозяйство [2].

### **3.2. Бюджетное регулирование**

Бюджет представляет собой централизованный фонд денежных ресурсов, которым располагает правительство страны для содержания государственного аппарата, вооруженных сил, а также для выполнения необходимых социально-экономических функций. По сути, государственный бюджет — это годовой план государственных расходов и источников их финансового покрытия. Доходы бюджета формируются за счет налогов, определяемых законом, других обязательных платежей и иных поступлений. Проект бюджета ежегодно обсуждается и принимается законодательным органом страны, а по завершении года исполнительная власть отчитывается об его исполнении.

Бюджетная система Республики Беларусь включает республиканский и местные бюджеты. Государственный бюджет Республики Беларусь разрабатывается Министерством финансов и утверждается Национальным собранием в виде государственного закона. Отчеты об исполнении республиканского и местного бюджетов представляются на рассмотрение Парламента и местных Советов депутатов соответственно в определенный законодательством срок.

Государство использует бюджет для регулирования рыночной экономики, применяя разные методы в процессе формирования и использования доходов и расходов. К наиболее важным из них можно отнести:



1. Налоги, влияющие на развитие производства, спрос и предложение на отдельные виды услуг, товаров, работ.

2. Прямое бюджетное финансирование общегосударственных программ, обеспечивающих расширение общественного воспроизводства, совершенствование его структуры. К ним относятся крупные природоохранные, инвестиционные программы, программы приватизации, фундаментальных исследований, развития топливно-энергетического комплекса, создания новых рабочих мест на основе расширения малого бизнеса.

3. Субсидирование некоторых отраслей, предприятий для выравнивания экономических условий их хозяйствования (например, сельского хозяйства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства).

4. Выдача беспроцентных и льготных кредитов, гарантий для банковских ссуд (для фермерских хозяйств, венчурных и других малых предприятий, предприятий топливного комплекса и др.).

5. Создание за счет бюджетных резервов особых фондов и резервов для поддержки предпринимательства (стабилизационный фонд и др.), предупреждения диспропорций в развитии экономики [2].

Построение бюджета основано на принципах единства (наличие в государстве единой бюджетной системы, единообразии финансовых документов и бюджетной классификации), полноты (учет всех затрат и поступлений по каждой статье), реальности (правдивое отражение в бюджете доходов и расходов государства), гласности (информирование населения об основных расходах и источниках дохода бюджета) [2].

Важнейшими регуляторами в рамках бюджетного регулирования являются:

- уровень централизации средств в бюджете;
- соотношение между республиканским и местными бюджетами;
- дефицит бюджета;
- соотношение между государственным бюджетом и внебюджетными фондами;
- структура государственного бюджета по источникам поступления и направлениям использования (табл. 1).

Чрезмерная централизация финансовых ресурсов в государственном бюджете Республики Беларусь является одной из основных проблем бюджетного регулирования. Если на начальной стадии проведения экономических реформ, когда государство нуждалось в значительном объеме централизованных ресурсов, высокий уровень их централизации можно было оправдать, то в дальнейшем это обусловило хронический недостаток финансовых ресурсов у предприятий и населения. Долгосрочной такая стратегия быть не может, ибо она сдерживает экономический рост и не способствует привлечению инвестиций в экономику. В развитых странах уровень централизации средств в бюджете составляет: во Франции — 45%, Великобритании — 39%, Германии — 37%, США — 30% к ВВП. В перспективе ставится задача снижения уровня централизации финансовых ресурсов государства до 43% к 2015 г. [2].

Таблица 1 [2]

## Бюджетное регулирование экономики Беларуси (%)

Показатель	1992 г.	1993 г.	1995 г.	1997 г.
Уровень централизации средств в госбюджете и внебюджетных фондах (к ВВП)	43,4	51,5	—	48,7
<i>Структура госбюджета:</i>				
республиканский бюджет	60,0	58,0	64,6	60,5
местные бюджеты	40,0	42,0	35,4	39,5
<i>Соотношение:</i>				
государственный бюджет	74,0	67,0	—	98,1
внебюджетные фонды	26,0	33,0	—	
<i>Структура государственного бюджета по источникам поступления:</i>				
налог на добавленную стоимость	37,1	27,6	28,0	29,7
налог на прибыль и доходы	25,8	29,7	23,5	14,7
акцизы	8,9	12,1	7,9	12,9
налог с населения	7,4	7,1	9,3	10,1
налог на недвижимость	0,6	0,9	2,5	2,8
доходы от внешнеэкономической деятельности	1,6	6,9	5,7	8,2
чрезвычайный налог	8,4	7,7	7,8	5,1
другие поступления	10,1	8,0	15,3	16,5
<i>Укрупненная структура госбюджета по направлениям использования средств:</i>				
финансирование народного хозяйства	41,9	38,7	21,9	16,1
финансирование социально-культурных мероприятий	30,6	30,3	42,8	42,7
расходы на ликвидацию последствий катастрофы на ЧАЭС	12,6	9,7	7,7	6,3
расходы на оборону, науку, госаппарат и прочие расходы	16,8	21,3	27,6	34,9
<i>Дефицит госбюджета (к ВВП)</i>	-1,9	-4,3	-2,6	-2,1

Что касается соотношения средств, аккумулированных в республиканском и местных бюджетах, то здесь сохраняется тенденция незначительного изменения соотношения в пользу местных бюджетов. Вместе с тем задачи, которые стоят перед властями областей, городов, районов и сельских поселений, требуют изменения этого соотношения в пользу последнего.

Структура государственного бюджета в каждой стране имеет свои особенности. Они зависят от характера административной системы, структурных особенностей экономики и ряда других факторов. Если проанализировать динамику изменения *структуры доходной части бюджета*, то можно отметить, что начиная с 1992 г. основным ее источником стала новая система налогов. К налогу на прибыль и подоходному налогу с населения добавились налог на добавленную стоимость, налог на землю, налог на недвижимость, налог за пользование природными ресурсами, косвенный налог с оборота. С 1992 г. основными источниками доходной части бюджета являлись налог на прибыль и доходы, НДС, акцизы. Высокий уровень налогообложения привел к сокраще-

нию производства, уменьшению налогооблагаемой базы и, как следствие, к снижению налоговых поступлений в бюджет. В дальнейшем для усиления стимулирующей функции бюджета необходимы снижение уровня налогообложения с уменьшением количества налогов и платежей, совершенствование их структуры при одновременном увеличении собираемости налогов.

*Расходы государственного бюджета* выполняют функции политического, социального и хозяйственного регулирования. В Республике Беларусь в структуре расходной части бюджета основными направлениями использования средств являются социально-культурные мероприятия и народное хозяйство. Выразившуюся с 1992 г. тенденцию к сокращению финансирования народного хозяйства следует рассматривать как положительное явление, связанное с самостоятельностью хозяйствующих субъектов и принимаемых ими решений по вопросам управления и развития производства. В то же время тенденция к росту административно-управленческих расходов и высокий удельный вес оборонных расходов, безусловно, являются отрицательными. Пока структура доходной и расходной частей государственного бюджета республики существенно отличается от стран с рыночной экономикой, которая выглядит так [2]:

Расходы, %	
затраты на социальные услуги: здравоохранение, образование, социальные пособия, субсидии бюджетам местных властей на эти цели.....	40–50
затраты на хозяйственные нужды: капиталовложения в инфраструктуру, дотации госпредприятиям, субсидии сельскому хозяйству, расходы на осуществление государственных программ .....	10–20
расходы на вооружение и материальное обеспечение внешней политики, включая содержание дипломатических служб и займы иностранным государствам .....	10–20
административно-управленческие расходы: содержание правительственных органов, полиции, юстиции и др. ....	5–10
платежи по государственному долгу .....	7–8
Доходы, %	
налоги (в том числе акцизы, таможенные пошлины) .....	75–85
неналоговые поступления: доходы от государственной собственности, государственного сектора в экономике .....	5–8
взносы в государственные фонды социального страхования, пенсионный, страхования от безработицы .....	10–12

Тяжким бременем на государственный бюджет Республики Беларусь легли расходы по ликвидации последствий аварии на ЧАЭС.

Наиболее сложной проблемой как в зарубежных странах, так и у нас, в республике, является сбалансированность бюджета, т.е. достижение равенства доходной и расходной частей. Превышение расходов над доходами ведет к образованию *бюджетного дефицита*. Для решения этой проблемы используются

различные средства: государственные займы (внутренние и внешние), дополнительная эмиссия денег. Государственные займы осуществляются в виде продажи государственных ценных бумаг, займов у внебюджетных фондов, получения кредитов в банках. Эмиссия денег чаще используется в кризисных ситуациях (в условиях войны, длительного кризиса).

Однако и та, и другая формы решения проблемы имеют свои негативные последствия для экономики страны. В результате эмиссии развивается неконтролируемая инфляция, снижается инвестиционная активность, падает уровень жизни населения. Государственные займы в какой-то мере подрывают сами основы рыночной экономики: если имеет место принудительное размещение государственных ценных бумаг или сужаются возможности получения кредитов частными фирмами, это ведет к увеличению спроса на кредиты на рынке ссудных капиталов и способствует удорожанию кредита — росту учетной ставки.

Практически во всех странах с рыночной экономикой существуют бюджетные дефициты и государственный долг, но если государственный долг превышает ВВП более чем в 2,5 раза, появляется угроза стабильности экономики, устойчивости денежного обращения [2]. Наиболее тяжелыми для страны являются краткосрочные долги, требующие соответствующих выплат с высокими процентами. Продление срока выплат ведет к увеличению процента, т.е. требуется выплата процентов на проценты. Государство, как правило, старается консолидировать краткосрочную и долгосрочную задолженность, т.е. превратить ее в долгосрочные долги, продлив срок выплаты основной суммы и ограничиваясь ежегодной выплатой процентов.

Внутренний государственный долг — это долг государства своему населению (он может иметь форму кредитов, государственных займов, долговых обязательств, гарантированных правительством). Внешний долг — это задолженность государства иностранным государствам, организациям, отдельным лицам. В соответствии с методикой Мирового банка к числу государств, имеющих низкий уровень кредитной безопасности, относятся те страны, у которых три показателя превышают расчетные уровни:

- 1) отношение общей суммы внешнего долга к ВВП — 50%;
- 2) отношение общей суммы внешнего долга к годовому объему экспорта — 50%;
- 3) отношение выплат по внешнему долгу в течение года к экспортной выручке — 30% [2].

### 3.3. Денежно-кредитное регулирование

Денежное обращение представляет собой форму движения денег, в процессе которого они выполняют свои функции. Бумажные деньги вводятся государством, оно устанавливает их курс, но реальная стоимость, которую представляют бумажные деньги, не зависит от власти и определяется законами денежного обращения. В обязательствах погашения долгов деньги выступают как средство платежа. Не участвующие по каким-либо причинам в обращении

деньги уходят в сокровище, обуславливая концентрацию хранения денег в банках, которые посредством кредитования находят им прибыльное применение.

Денежно-кредитная политика заключается в государственном воздействии на денежное обращение и денежную массу, рынок денежного капитала, цену денег. Механизм денежно-кредитного регулирования состоит в том, что, воздействуя на денежную массу, банковскую ликвидность, ссуды и инвестиции коммерческих банков, их резервные позиции, государство влияет на производство общественного продукта, занятость, уровень цен и т.д.

Денежно-кредитная политика дополняет финансово-бюджетную политику, но не имеет фискального характера. Основной составляющей кредитно-денежного регулирования является кредит — движение ссуд капитала на условиях срочности, возвратности и платности. Эта система управляет развитием денежных рынков, формирует капитал, создает инвестиционный климат.

В регулировании денежного обращения государство опирается на *банковскую систему*. В Республике Беларусь сформирована двухуровневая банковская система: на верхнем уровне находится Национальный банк Республики Беларусь, на нижнем — коммерческие банки. Согласно Конституции Республики Беларусь, Национальный банк регулирует кредитные отношения, денежное обращение, определяет порядок расчетов и обладает исключительным правом эмиссии денег. Национальный банк контролирует практически все элементы системы безналичных и наличных расчетов. Он обслуживает коммерческие банки, бюджетные организации, а также представительные и исполнительные органы власти, государственные внебюджетные фонды. Главной клиентурой Национального банка являются Министерство финансов и коммерческие банки.

Национальный банк Республики Беларусь контролирует кредитные учреждения по нескольким направлениям: регистрирует новые учреждения; лицензирует их деятельность; устанавливает экономические нормативы, которые они должны соблюдать; разрабатывает и вводит регулирующие нормы в рамках административного права. *Регулирование денежного обращения осуществляется на основе проводимой Национальным банком и согласованной с Правительством Республики Беларусь денежно-кредитной политики.* Основные ее направления ежегодно представляются для рассмотрения Национальному собранию.

Основными инструментами денежно-кредитного регулирования являются:

— *учетная ставка* (процентная ставка или ставка рефинансирования) — процент, под который центральный банк предоставляет кредиты коммерческим банкам. Повышение этой ставки вынуждает коммерческие банки сокращать размеры кредитов, получаемых от центрального банка, и снижает кредитные вложения в экономику. Эта ставка должна быть выше текущего темпа инфляции (т.е. положительной), что означает вовлечение денежных ресурсов в народное хозяйство не бесплатно (не происходит инфляционная эмиссия денег);

— *норма обязательных резервов (резервная норма)* — минимальный процент депозитных обязательств, который банк должен держать в центральном банке. При повышении этой нормы сокращаются избыточные резервы банков и уменьшается денежное предложение;

— операции на открытом рынке — основной инструмент регулирования денежной массы, используемый в большинстве стран мира. Через покупку или продажу казначейских ценных бумаг обеспечивается пополнение или снижение банковских резервов кредитной системы государства. Операции проводятся центральным банком совместно с группой крупных банков [2].

На достижение этого же эффекта направлен выпуск государственных ценных бумаг. Эмиссия позволяет изъять излишнюю денежную массу у инвесторов, приобретающих ценные бумаги, и пополнить бюджет без выпуска в обращение новых денег. Особенно очевидны преимущества такого регулирования в периоды высокой инфляции. За счет продажи государственных ценных бумаг возможно обеспечивать и увеличение денежной массы, когда государственные органы (Министерство финансов, Национальный банк) скупают государственные ценные бумаги на рынке, высвобождая деньги.

От проведения денежно-кредитной политики во многом зависит поведение валютного курса: жесткая денежно-кредитная политика государства ограничивает рост денежной массы, что ведет к относительному сокращению предложения национальной валюты и соответственно к повышению ее курса; смягчение денежно-кредитной политики создает предпосылки для снижения курса национальной валюты.

В прежней экономике государство активно вмешивалось во все функции денег, в том числе определяло меру стоимости путем назначения цен. В рыночной экономике государство косвенно регулирует цены, не устанавливая, как правило, их номинального уровня; другие функции деньги выполняют под регулирующим воздействием государства. Отсутствие государственного регулирования денежного обращения дезорганизует экономику, усиливает хозяйственные диспропорции, обесценивает доходы, ведет к стагнации производства. Сложность разработки оптимальной денежно-кредитной политики состоит в том, что достижение хороших результатов по одним параметрам вызывает, как правило, ухудшение по другим. В частности, стимулирование инвестиций усиливает инфляцию, а рост деловой активности за счет увеличения доходов обычно сопровождается ростом цен. В то же время меры, направленные на борьбу с инфляцией и на улучшение платежного баланса, дестимулируют экономический рост, ухудшают показатель занятости населения.

Современная денежно-кредитная политика ведет начало с распада единого рублевого пространства. Либерализация экономики в 1992 г. вызвала одномоментный рост цен, который продолжался и в дальнейшем. С середины лета 1992 г. была прекращена выдача Банком России кредитов банкам бывших республик СССР. В 1993 г. обмен банкнот решил судьбу рублевой зоны.

Сколько-нибудь серьезные попытки использовать рыночные рычаги управления экономическими процессами впервые были предприняты Национальным банком Республики Беларусь в 1994 г. Анализируя сложившуюся в Республике Беларусь в 1995 г. ситуацию, можно отметить, что усилиями Правительства и Национального банка в республике была достигнута определенная

финансовая стабильность. Однако монетарные средства укрощения инфляции имеют объективные пределы, к которым Республика Беларусь приблизилась в начале 1996 г. В 1997–1998 гг. государство столкнулось с ростом неплатежей, вынужденным государственным финансированием убыточных предприятий, увеличивало денежную массу. Снижение темпов инфляции в 1995–1996 гг. не способствовало положительным изменениям, так как основывалось не на развитии экспорта, а на жестком валютном регулировании [2].

В последние годы в Республике Беларусь проявляется тенденция экономического роста. Однако эффективность производства падает. Инвестирование невыгодно белорусским банкам из-за низкой эффективности производственной сферы. Поэтому, разрабатывая и реализуя денежно-кредитную политику, Национальный банк и правительство республики должны повысить привлекательность производственного сектора, преимущественно государственного, либо заменить его более эффективным — частным.

Сегодня в Республике Беларусь практически отсутствует специализация коммерческих банков. Российский опыт показал, что нужны банки двух типов: *расчетные центры*, обеспечивающие прозрачность перечислений средств клиентов, налоговые платежи и т.д., и *инвестиционные*, содействующие эффективному размещению вкладов, отбору максимально выгодных проектов. В частности, такую функцию может выполнять Белорусский банк развития, питаемый капиталами на инвестиционные цели по специальным каналам. Нужны и государственные банки с льготными условиями кредитования для выполнения специальных функций (обслуживание госдолга и т.д.) [35].

Национальному банку следует однозначно заявить о таких приоритетах денежно-кредитной политики, как восстановление оборотных средств в производственной сфере, поддержка занятости населения, жесткий контроль за оттоком капитала, вытеснение денежных суррогатов из оборота, дедолларизация экономики, страхование вкладов, построение адекватной банковской системы. Важно, чтобы названные атрибуты не только присутствовали в денежно-кредитной политике, но и обеспечивали реальный эффект.

Глобализация экономики порождает тенденцию интернационализации денежной политики, валютной консолидации. Международной валютой уже стал евро. Не исключено, что в XXI веке получат хождение в основном три валюты: для Европы — евро, Америки — доллар, Азии — иена. Для многих стран своя валюта стала дорогим удовольствием, вызывая инфляцию, девальвацию, финансовые кризисы. Присоединение к международной валюте снимает с государства ряд сложных проблем, но, с другой стороны, лишает государство экономической самостоятельности. Денежно-кредитная политика Республики Беларусь определяется внешними факторами, зависит от международных финансовых организаций, перспектив рефинансирования и реструктуризации внешнего долга. Однако здесь еще достаточно широкое поле для проведения собственной денежно-кредитной политики в интересах развития национальной экономики.

### 3.4. Формирование инвестиционного рынка как важнейший инструмент повышения эффективности экономики

Важной характеристикой экономической системы является наличие эффективных механизмов распределения и перераспределения денежных средств. В экономике бывшего СССР посредством национализированной банковской и бюджетной систем государство являлось единственным посредником в процессах перераспределения денежных ресурсов. Как показала практика, огосударственная плановая экономика не способна эффективно и точно оценивать и распределять общественные ресурсы по сравнению с рыночными экономическими системами. В экономике, основанной на рыночных отношениях, реализация инвестиционного процесса как процесса формирования, воспроизводства и реализации капитала происходит с помощью рыночного саморегулирования в органическом сочетании с государственным регулированием.

Современная инвестиционная политика белорусского государства характеризуется тем, что государственные инвестиции преобладают в валовых капитальных вложениях, а это приводит к их невысокой эффективности. Инвестиционный кризис, в котором находится наше государство, когда, по некоторым оценкам, износ основных фондов промышленных предприятий доходит до 80%<sup>3</sup>, определяет необходимость использования новых механизмов и инструментов создания капитала. В частности, опыт развитых стран показал, что наряду с такими классическими финансовыми распорядителями инвестиционных ресурсов, как банковская и бюджетная системы, валютный рынок и рынок страховых и пенсионных фондов, актуально использовать механизм рынка ценных бумаг с огромным спектром различных финансовых инструментов.

Согласно классическому положению экономической теории, финансовые инвестиции являются превращенной формой денежного капитала, который, в свою очередь, начинает и завершает кругооборот промышленного капитала. Инвестиционный рынок должен играть в экономике роль «трансмиссии», действующей по замкнутой цепочке: сбережения — инвестиции — экономический рост — сбережения (рис. 8).



Рис. 8. Механизм движения ресурсов в экономической системе

<sup>3</sup> Новик С.В. Рынок ценных бумаг: белорусские перспективы. — Мн.: БГУ, 2001. С. 6.



В представленной схеме очень важным является звено трансформации сбережений населения в реальные инвестиции. Важнейшая роль государства на современном этапе — создать такой механизм, который позволит покрыть необходимость предприятий в инвестициях за счет средств населения. Условия и меры по формированию рынка ценных бумаг включают несколько крупных блоков:

- условия политического характера;
- общая экономическая среда;
- законодательная среда;
- институциональная среда;
- сфера регулирования;
- политика ставки процента и налоговая политика, выделяемые в самостоятельный блок в силу важности их влияния на развитие рынка ценных бумаг;
- валютная политика и политика иностранного участия на рынке ценных бумаг.

Важность первой группы условий обусловлена тем, что политическая стабильность, достаточно четко очерченный круг функций государства, понимание государственными органами механизмов их реализации и взаимодействия с другими экономическими агентами являются благоприятной основой для развития института частной собственности и наиболее привлекательным фактором как для отечественных, так и зарубежных инвесторов.

Структура формирующегося рынка ценных бумаг является индикатором степени доверия со стороны частных инвесторов к государству. При относительно нормальных политических условиях, но в целом нестабильной экономической обстановке рынок ценных бумаг представлен в основном государственными ценными бумагами. Но если при прочих равных условиях политическая стабильность нарушается, то происходят структурные изменения на самом рынке государственных ценных бумаг в сторону сокращения объемов торгов гособлигаций или роста удельного веса одномесечных ценных бумаг, что обычно влечет за собой новый виток инфляции. В этой ситуации нарастающие объемы торгов государственных ценных бумаг с желанием покрыть за их счет все большую часть бюджета несут опасность создания государственной финансовой пирамиды, при которой последующие выпуски государственных облигаций будут покрывать предыдущие выпуски.

Благоприятная экономическая среда важна прежде всего для развития рынка корпоративных ценных бумаг. Промышленный потенциал экономики создает реальные возможности для возникновения достаточного предложения ценных бумаг, накопления инвестиций, повышения ликвидности общей массы ценных бумаг.

Большое влияние на развитие рынка ценных бумаг оказывает степень централизации ресурсов в обществе. Чем больше централизовано распоряжение ресурсами в обществе, чем более оно основано на частной инициативе перерас-

пределения материальных и денежных ресурсов, тем меньше потребности в ценных бумагах как инструменте, обслуживающем перераспределение денежных ресурсов и прав собственности, и соответственно тем менее развиты и объемны рынок ценных бумаг и срочный рынок. Эта проблема имеет важное значение для Беларуси в связи с тем, что процесс разгосударствления полностью не завершен.

### Контрольные вопросы

1. Финансы государства, их структура и роль в жизнедеятельности государства [2].
2. Бюджетное регулирование экономики страны [2, 27, 12-15].
3. Денежно-кредитная политика государства — важнейший инструмент государственного регулирования экономики [2, 27].
4. Государственное управление денежной эмиссией [2].
5. Место банков в финансово-кредитной системе [2, 39].
6. Принципы формирования государственного сектора экономики. Проблемы и перспективы [2, 19].

### **III ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ТРУДА, ЗАНЯТОСТИ И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

#### **1. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА**

##### **1.1. Сущность социальной политики**

Осуществление социальной политики является важной функцией любого государства, направленной на соблюдение основных социальных прав человека (продолжительность рабочего дня, гарантированный минимум доходов, защита от безработицы, материнство, детство и т.д.) и обеспечение достойного уровня жизни населения. Государственной защите подлежат бесплатное образование и здравоохранение определенного уровня, жилье для остро нуждающихся, пенсии, пособия и другие гарантии.

Прежняя система во главу угла ставила принцип социальной справедливости при относительно высоком уровне социальных гарантий всему населению. Основой социальной политики при рыночной системе хозяйствования являются предоставление всем гражданам равных возможностей обеспечения собственного благосостояния при минимальном участии государства, создание среднего класса в качестве опоры общества вместо общественных фондов потребления — индивидуальное присвоение необходимого продукта. При этом государственные социальные технологии обеспечивают защиту наиболее уязвимых слоев населения, попавших в трудную жизненную ситуацию, которую они не могут преодолеть самостоятельно: преклонный возраст, инвалидность, болезнь, сиротство, безработица, малообеспеченность.

В периоды кризиса социальное управление выполняет прежде всего *функции защиты населения*, более справедливое распределение его бремени без ущерба для стимулирования трудовой и предпринимательской деятельности. Государство проводит политику, предусматривающую:

- создание правовых предпосылок повышения уровня жизни населения, и в первую очередь его наименее обеспеченной части;
- совершенствование системы оплаты труда работников бюджетной сферы;
- упорядочение трудовых отношений между наемными работниками и работодателями;
- стабилизацию занятости и сокращение безработицы;
- социальную защиту наиболее уязвимых категорий населения [35].

При недостатке средств имеющиеся ресурсы сосредотачиваются на первоочередных направлениях: обеспечение прожиточного минимума для всех нуждающихся; развитие социальной инфраструктуры, социальная адресная поддержка. Инструментами социальной политики являются государственные социальные гарантии, социальные стандарты, потребительские бюджеты и другие рычаги.

*Государственные социальные гарантии* обеспечиваются на законодательной основе, фиксирующей обязанность и ответственность как государства перед гражданами, так и граждан перед государством, а также согласием между властью и населением по вопросам соотношения между потреблением и накоплением, темпами роста оплаты и производительности труда.

*Минимальные социальные гарантии* образуют первый уровень системы социальных стандартов и предназначаются для удовлетворения потребностей за счет бюджетов. Другим уровнем являются *стандарты, обеспечиваемые за счет собственных средств населения*, а при их недостатке — за счет адресной социальной помощи. *Социальные стандарты* определяют минимально необходимую потребность бюджетных средств для реализации основных конституционных прав граждан. *Нормативы* используются для определения размера финансовой помощи [11].

В 60-е годы в ведущих индустриальных странах были разработаны эффективные механизмы реализации социальной политики, важное место среди которых занимало *бюджетное и программно-целевое планирование*. С помощью целевых программ решаются многие социальные вопросы в нашей республике.

Государство выполняет функции управления системой *социального страхования*, включающей пенсионное обеспечение, пособия по временной потере трудоспособности и другие выплаты по страховым случаям. Основная нагрузка по формированию фондов страхования приходится на работодателей, меньшая — на работников и государство.

Так как механизм осуществления социальной политики требует реализации блока законодательных, организационных и экономических мер, государство выполняет свои социальные функции через органы законодательной и исполнительной власти всех уровней управления. Большинство вопросов развития отраслей социальной сферы решается местными властями. Республиканские же органы определяют направление государственной политики, решают крупномасштабные и острые социальные проблемы. Они определяют государственные стандарты в области оказания социальных услуг, создают объекты социальной индустрии, управляют объектами социальной защиты.

Для непосредственного оказания социальных услуг функционируют учреждения социального обслуживания. Государство регулирует деятельность учреждений и предприятий социальной сферы с помощью правовых, финансовых и административных рычагов. Во многих случаях в социальной сфере не допускается приватизация, и государство покрывает необходимые расходы. Частная деятельность по социальному обслуживанию подлежит государственному лицензированию.

Работа предприятий, учреждений и организаций социальной инфраструктуры должна отвечать требованиям и правилам, основанным на следующих принципах:

- обеспечение доступности услуг всем потребителям;
- учет особенностей спроса населения на отдельные виды услуг;
- разумное сочетание платных и бесплатных услуг, дифференцирован-

ный подход к потребителям при оказании платных услуг;

— обеспечение комплексного обслуживания населения (один вид услуг не может быть заменен другим);

— эффективное использование всех видов ресурсов, предоставленных в распоряжение социальной сферы;

— обеспечение комплексного характера развития ее отраслей в пределах территории [11].

Социальные статьи занимают львиную долю бюджетных расходов и рассматриваются как источник снижения налогового бремени на предприятия в интересах экономического роста, который предоставляет реальные возможности для решения социальных задач. Поэтому главным в социальном управлении являются не дотации в помощь бедным, а повышение производительности труда и доходов работающей части населения.

## **1.2. Особенности социальной политики в Республике Беларусь**

Согласно Конституции, Республика Беларусь является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Обязательства социального государства базируются на положениях Всеобщей декларации прав человека и других документов ООН, признающих человека основным субъектом развития, главным участником и бенефициаром. Концепция устойчивого развития к важнейшим составным частям национального капитала относит образование, науку, культуру. Приоритетное их развитие считается определяющим для экономического роста. Республика Беларусь пока не подписала Европейскую социальную хартию, которая гарантирует гражданам государств, входящих в Совет Европы, социальную стабильность, защиту прав, касающихся трудоустройства, здравоохранения, условий труда. Однако Межпарламентская ассамблея стран СНГ одобрила Хартию социальных прав граждан [35].

О динамике уровня жизни — важнейшего показателя развития общества — можно судить в первую очередь по производству и потреблению материальных благ, средней продолжительности жизни и времени труда.

Тенденция снижения уровня жизни населения, проявившаяся в ходе экономических преобразований, становится одной из главных проблем обеспечения социальной и экономической стабильности в республике (табл. 2). В настоящее время это особенно актуально, так как почти 70% населения находится в состоянии бедности или приближается к ней. Резкое снижение ВВП с 1991 г. повлияло на реальные доходы: по сравнению с 1990 г. количество бедных увеличилось более чем в 20 раз, причем доходы на уровне или ниже черты бедности имеют не только одинокие пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи, но и часть трудоспособного населения. Основная причина бедности обусловлена ограниченной возможностью трудоспособного населения в получении дохода, обеспечивающего удовлетворение основных потребностей.

## Уровень жизни в Республике Беларусь

Показатель	1991 г.	1995 г.	1998 г.	1999 г.
Численность населения, тыс. чел.	10 212,5	10 297,2	10 203,8	10 045,2
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	70,7	68,6	68,4	67,9
Валовой внутренний продукт на душу населения (в фактически действующих ценах), тыс. руб.	8,4	11 600,0	65 937,0	288 061,0
Денежные доходы в расчете на душу населения, тыс. руб.	4,6	7409,0	48 062,0	185 382,0
Официальный курс доллара США, установленный Национальным банком (на начало периода), руб.	1,67	10 600,0	30 740,0	107 000,0
Численность населения с уровнем располагаемых ресурсов ниже минимального потребительского бюджета, %	—	—	74,5	79,2
Численность населения с уровнем располагаемых ресурсов ниже прожиточного минимума, %	—	38,4	33,0	46,7
Денежные расходы на покупку товаров и оплату услуг, % от общих расходов	—	71,0	80,0	87,4
Сбережения населения, % от общих расходов	—	22,7	11,0	4,4
Численность студентов вузов, тыс. чел.	184,6	197,4	244,0	262,1
Количество легковых автомобилей в личной собственности (на 1000 населения), шт.	61,9	88,2	121,9	131,2
Количество посещений театров (на 1000 населения)	238,0	172,0	181,0	217,0
Количество врачей (на 1000 населения)	39,0	41,6	44,4	45,8
Ввод в действие общей жилой площади (на 1000 населения), м <sup>2</sup>	527,0	190,0	357,0	294,0

Социальная политика на период выхода экономики из кризиса ставит своей целью стабилизацию уровня жизни и повышение трудовой мотивации населения, создание предпосылок для последующего роста благосостояния народа Республики Беларусь. На заседании Президиума Совета Министров была одобрена Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь. В документе изложены модель социально-экономического развития нашей страны, которая определена как социально ориентированная рыночная экономика (последнюю не следует путать с рыночным социализмом), и механизмы осуществления стратегии устойчивого развития. Приоритетным направлением социальной политики в 2000–2010 гг. должен стать переход от социальной поддержки малообеспеченных слоев и групп населения к повышению жизненного уровня всего населения республики. Программа содержит ряд мер:

— *политику доходов населения*, которая направлена на создание условий, позволяющих активной части населения зарабатывать необходимые средства.

Она предусматривает повышение значения заработной платы в составе доходов населения; восстановление роли минимальной заработной платы как важнейшего социального норматива (ее уровень не должен опускаться ниже 35-40% от средней заработной платы); рост реальных доходов населения на 4-6% в год; доведение доли заработной платы в составе валового национального продукта до 36-40% и др.;

— *социальную политику граждан*, которая предусматривает государственную поддержку социально уязвимых групп населения (пенсионеры, инвалиды, безработные); развитие негосударственных пенсионных фондов; разработку программ оказания помощи беднейшим группам населения; проведение активной социальной политики в области защиты от риска (болезни, инвалидности, ухода на пенсию, потери кормильца и безработицы) через систему гибких социальных программ, увязанных с доходами и продолжительностью работы;

— *обеспечение занятости населения*. Реформирование народного хозяйства, структурная перестройка экономики обуславливают необходимость перераспределения рабочей силы. Высвобождению работников будут предшествовать разработка и реализация мер, обеспечивающих жизнеспособность производств; создание новых рабочих мест; развитие предпринимательства; организация общественных работ и др. Дальнейшее развитие получит система здравоохранения и образования.

В условиях распространения бедности, ухудшения состояния здоровья населения необходимо оказывать поддержку семье — важнейшей ячейке общества, выполняющей воспроизводственные, экономические, воспитательные функции:

— не допускать сокращения государственных расходов на пособия семьям ниже 2,5–3,5% от ВВП;

— поддерживать определенный уровень пособий семьям с детьми, чтобы сохранить их значимость (уровень пособия на ребенка не должен быть ниже 10–15% средней заработной платы, чтобы обеспечить минимальные расходы на питание ребенка и предметы первой необходимости);

— восстановить прежнюю посещаемость детских дошкольных учреждений и постепенное повышение качества обслуживания в них за умеренную плату;

— сохранить доступность услуг здравоохранения высокого качества, что окажет положительное влияние прежде всего на бедных, которые имеют доступ только к государственному здравоохранению;

— сохранить доступность к системе образования, поскольку его влияние на уровень бедности состоит в том, что люди с более высоким образовательным уровнем, быстрее приспосабливаясь к изменениям на рынке труда, способны обеспечить себе достойный уровень доходов.

Осуществляемый в этих целях мониторинг социально-экономического положения основан на изучении данных уровня жизни разных типов семей с учетом трудоспособности, образования, профессии и т.д., так как важно оказание именно адресной помощи.

### 1.3. Государственные минимальные социальные стандарты Республики Беларусь

Основой социальной политики на период выхода экономики из кризиса является система государственных минимальных социальных стандартов, обеспечивающих реализацию конституционных гарантий в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, образования, здравоохранения, культуры, социального и жилищно-коммунального обслуживания. Государственные минимальные социальные стандарты применяются для формирования и исполнения статей республиканского и местных бюджетов, а также государственных внебюджетных страховых фондов.

Государственный минимальный социальный стандарт — минимальный уровень государственных гарантий социальной защиты, обеспечивающий удовлетворение основных потребностей человека, выражаемый в нормах и нормативах предоставления денежных выплат, бесплатных и общедоступных социальных услуг, социальных пособий и выплат.

Согласно Закону Республики Беларусь «О государственных минимальных социальных стандартах» (№ 322-3 от 11.11.1999), в систему государственных минимальных социальных стандартов включаются:

1) в области оплаты труда: минимальная заработная плата (МЗП) — ее размер определяется исходя из минимального потребительского бюджета; республиканские тарифы оплаты труда, определяемые по единым коэффициентам Единой тарифной сетки работников Республики Беларусь и тарифной ставки первого разряда;

2) в области пенсионного обеспечения: минимальные размеры пенсий по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца;

3) в области образования: перечень бесплатных и общедоступных образовательных услуг;

4) в области здравоохранения: нормативы бюджетного финансирования расходов на здравоохранение в пересчете на одного жителя страны;

5) в области культуры: перечень бесплатных и общедоступных социальных услуг, которые устанавливаются государственными учреждениями культуры;

6) в области жилищно-коммунального обслуживания: нормы общей площади жилого помещения, перечень и объем коммунальных услуг, которые предоставляются гражданам, а также максимально допущенная доля оплаты платежей за пользование жилыми помещениями и коммунальными услугами. При этом гражданам, нуждающимся в социальной защите, гарантируется предоставление бесплатного жилья или жилья по доступным ценам;

7) в области социальной поддержки и социального обслуживания: государственная помощь в связи с рождением ребенка и воспитанием детей. Для оказания материальной поддержки малообеспеченным и находящимся в трудной жизненной ситуации предусмотрены пособия, единовременные выплаты и иная материальная помощь, а также установлены нормы и нормативы матери-



ального, кадрового и технического обеспечения государственных учреждений социального обслуживания.

Нормы государственных минимальных социальных стандартов устанавливаются Советом Министров Республики Беларусь совместно с республиканскими объединениями нанимателей и профсоюзов. Государственные минимальные социальные стандарты пересматриваются не реже одного раза в пять лет, если иное не предусмотрено законодательством.

Важнейшим социальным нормативом, предназначенным для анализа и прогнозирования уровня жизни населения, обоснования минимальных государственных социально-трудовых гарантий, является *бюджет прожиточного минимума* (Закон Республики Беларусь «О прожиточном минимуме в Республике Беларусь» № 239-3 от 06.01.1999). *Прожиточный минимум* — минимальный набор материальных благ и услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности человека и сохранения его здоровья. Прожиточный минимум включает набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг индивидуального и общесемейного пользования. При формировании набора продуктов используются нормы потребления, разработанные учеными и специалистами соответствующих республиканских органов государственного управления. Прожиточный минимум утверждается правительством и пересматривается не реже одного раза в пять лет.

*Бюджет прожиточного минимума* — стоимостная величина прожиточного минимума, а также обязательные платежи и взносы. Бюджет прожиточного минимума определяется по основным социально-демографическим группам населения (трудоспособное население, пенсионеры, дети) и в среднем на душу населения, ежеквартально рассчитывается и утверждается Правительством Республики Беларусь в ценах последнего месяца каждого квартала.

Назначение бюджета прожиточного минимума как социального норматива проявляется и в том, что он является основным критерием признания граждан (семей) малообеспеченными. Последними признаются граждане (семьи), имеющие по объективным причинам среднедушевой доход ниже бюджета прожиточного минимума. Признание граждан (семей) малообеспеченными служит основанием оказания им государственной социальной помощи.

Бюджет прожиточного минимума является основой для установления минимальных государственных социально-трудовых гарантий: минимального размера оплаты труда, минимального размера пенсий по возрасту, стипендий, пособий. Минимальные государственные социальные гарантии повышаются поэтапно с учетом экономического развития республики до уровня бюджета прожиточного минимума, а в дальнейшем — до уровня минимального потребительского бюджета соответствующих социально-демографических групп населения. *Минимальный потребительский бюджет* — это расходы на приобретение набора потребительских товаров и услуг для удовлетворения основных физиологических и социально-культурных потребностей человека (*потребительской корзины*). Его величина больше бюджета прожиточного минимума в среднем на 30%. Минимальный потребительский бюджет исполь-

зуется для получения одноразовых безвозмездных пособий и льготных кредитов на строительство жилья, бесплатного питания на детей, первого рожденного ребенка, для аналитических расчетов соотношения заработной платы с минимальным потребительским бюджетом, прогнозирования уровня оплаты труда.

#### 1.4. Управление отраслями социальной сферы

Социальную сферу образуют оказывающие услуги населению учреждения и предприятия. С развитием общества изменяется как структура социальных потребностей, так и способы их удовлетворения, повышаются требования к их качеству.

Отрасли социальной сферы призваны удовлетворять культурные, образовательные, медицинские, духовные потребности, а также завершать процесс создания материальных благ и доведения их до потребителя. Они предъявляют большой спрос на рабочую силу, различные машины и оборудование, материалы, финансовые ресурсы, и в этом проявляется связь с материальным производством. В свою очередь, высокий уровень развития социальной сферы оказывает огромное влияние на формирование человека — работника с активной жизненной позицией, на увеличение производительности общественного труда [11].

Долгосрочные цели политики государства в сфере *культуры* заключаются в формировании нравственных и идеологических основ демократического строя, создании условий для воспроизводства и развития творческого потенциала общества, доступности услуг учреждений культуры.

Увеличение доходов учреждений культуры за счет оказания платных услуг ограничено ее общественным назначением. При любой экономической модели доход от эксплуатации фондов учреждений культуры не достигает 20% общих расходов на эту сферу [11]. Поэтому решающую роль в развитии данной сферы играют государственная поддержка, многоканальное финансирование, в том числе благотворительность, рыночный оборот интеллектуальной собственности. Законодательством определен норматив финансирования культуры за счет государства.

Управление культурой осуществляется на основе взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, развития как государственных, так и негосударственных организаций культуры, фондов, творческих союзов.

Право на здоровье является важнейшим достижением цивилизации. Согласно концепции Всемирной организации здоровья (ВОЗ), здоровье не является объектом рыночных отношений, а социальное государство должно проводить политику охраны здоровья, но и нести ответственность за демографическую ситуацию в стране. Реализуемая этой организацией глобальная стратегия «Здоровье для всех» предусматривает гарантии и доступность медицинской помощи без отказа от рынка медицинских услуг.

Систему здравоохранения Республики Беларусь образуют лечебно-

профилактические, научно-исследовательские, аптечные, образовательные и другие учреждения, предприятия по производству медицинской техники, лекарств и органы управления здравоохранением. В последние годы кроме государственного развивается частное здравоохранение. По количеству врачей на 100 000 населения Республика Беларусь занимает одну из ведущих позиций в мире.

Здравоохранение развивается по линии более полного удовлетворения потребностей населения в качественной, доступной медицине и лекарственной помощи, создания условий для здоровой, активной жизни людей, конкуренции лечебно-профилактических учреждений независимо от форм собственности. Вводятся государственные минимальные стандарты медико-санитарного обслуживания и лекарственной помощи.

За счет бюджетных средств оплачивается гарантированный минимум бесплатной помощи при сохранении ее общедоступности для всех граждан. Обязательное медицинское страхование обеспечивает защиту интересов пациентов не только медицинскими учреждениями, но и страховыми компаниями. Платными могут быть услуги в виде профилактической, лечебно-диагностической, реабилитационной, протезно-ортопедической и зубопротезной помощи. Предприятия и учреждения здравоохранения могут выполнять свои функции только при наличии у них лицензии на избранный вид деятельности.

Главной целью *образования* являются гармоничное развитие личности и творческих способностей человека, повышение интеллектуального и культурного потенциала страны. Государство провозглашает гуманистический характер образования, общедоступность и адаптивность его к особенностям обучающихся, светский характер государственных образовательных учреждений, плюрализм в образовании.

Государственная сеть образовательных учреждений создается в соответствии с потребностями городского и сельского населения, с учетом национальных особенностей. Образовательная система Республики Беларусь как часть социальной инфраструктуры включает детские дошкольные учреждения, общеобразовательные школы, средние специальные и высшие учебные заведения.

Образование базируется на государственных образовательных стандартах и является основой объективной оценки квалификации выпускников независимо от форм получения образования.

На ведение образовательной деятельности необходимо получение лицензии. Право образовательного учреждения на выдачу выпускникам документа государственного образца о соответствующем уровне образования возникает после его государственной аккредитации по положительным результатам аттестации. Периодичность аттестации образовательного учреждения — 1 раз в 5 лет.

*Жилищно-коммунальное хозяйство* — одна из приоритетных сфер в социально-экономическом развитии республики. Преобразования в жилищной сфере Республики Беларусь начались в 1991–1992 гг. За этот период был подготовлен и введен в действие Закон «О приватизации жилищного фонда»,

разработана жилищная программа (1994 г.), в 1998 г. был принят Закон «О совместном домовладении», которые создали необходимую законодательную базу для ликвидации монополии государства на рынке жилищно-коммунальных услуг. Сегодня в республике 68% жилищного фонда относится к частной форме собственности. Тем не менее вследствие инфляционных процессов приватизация жилья не стала необходимой ресурсной базой, которая нужна для воспроизводства жилищного фонда страны. Кроме того, собственники приватизированных квартир фактически не являются полноценными хозяевами своих квартир и, следовательно, не несут полную экономическую нагрузку по содержанию собственного жилья. Продолжается безадресное датирование жилищно-коммунальных услуг из государственного кармана.

Новый Жилищный кодекс Республики Беларусь был подписан Президентом Беларуси 22 марта 1999 г. и вступил в силу с 1 июля 1999 г. В нем нашли отражение все те изменения, которые произошли в экономической жизни республики. Жилищный кодекс, разработанный с использованием немецкого опыта, в немалой степени способствует развитию и продвижению системы управления жилищно-коммунальным хозяйством к форме ее рыночной модели. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства предполагает:

- построение системы воспроизводства жилья на принципах рынка;
- уменьшение кредитования строительства за счет денежной эмиссии и изыскание внебюджетных источников финансирования (долевое строительство, строительство жилья с использованием муниципальных займов, система стройсбережений, ипотечное кредитование);
- дифференциацию государственной поддержки жилищного строительства и оплату жилья и коммунальных услуг.

Тем не менее реализация рыночного фактора в жилищной сфере прежде всего связана с платежеспособностью населения. В развитых странах работник на оплату жилья тратит 25-30% дохода, прямые налоги забирают 20-40%, на покупку товаров и оплату услуг остается 30-40%. В Республике Беларусь из-за низкой оплаты труда доля затрат на приобретение товаров достигает 70-80% доходов, а доля затрат на оплату жилья и коммунальных услуг — 2,5%. А ведь именно эти затраты должны стать ресурсной базой для развития жилищно-коммунальной сферы. Таким образом, государство на данном этапе должно быть заинтересовано в том, чтобы граждане Республики Беларусь наконец-то стали платежеспособными.

#### Контрольные вопросы

1. Принципы формирования социальной политики государства [11, 35].
2. Основные инструменты социальной политики государства [11, 35].
3. Государственные минимальные социальные стандарты Республики Беларусь [18, 24].
4. Государственное управление в области образования [11, 17, 35, 23].
5. Государственное управление в области здравоохранения [11, 20, 35].
6. Государственное управление в области культуры [11, 21, 35].

## **2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОПЛАТЫ ТРУДА И ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

### **2.1. Государственная политика в области труда и занятости**

Теория рыночной экономики рассматривает рынок труда в системе рынков экономических ресурсов. Вместе с тем важно учитывать, что труд обладает существенными отличиями от других экономических ресурсов. Это обусловлено психологическими, социальными и политическими аспектами трудовой деятельности, которые определяют особую роль рынка труда в системе социальных отношений и особое внимание, которое уделяется ему со стороны государства.

Государство как субъект социально-трудовых отношений в условиях рыночной экономики выступает в следующих основных ролях: законодателя, защитника прав граждан и организаций, работодателя, посредника и арбитра при трудовых спорах.

В каждой стране есть система общегосударственных органов по вопросам труда, занятости и социальной политики. Для Республики Беларусь такими органами являются Министерство труда и социальной защиты, Управление по труду и занятости и др. Они разрабатывают нормативные документы по:

- условиям труда на всех предприятиях;
- соотношениям в оплате труда на государственных предприятиях и в учреждениях (так называемая бюджетная сфера);
- управлению занятостью населения;
- пенсионному обеспечению;
- помощи безработным, инвалидам и малообеспеченным слоям населения;
- организации взаимоотношений представителей работодателей и работников.

Следует отметить, что уже реализованы первые совместные белорусско-российские программы в области регулирования социально-трудовых процессов. Прежде всего это касается гарантии прав гражданам Беларуси и России на трудоустройство и оплату труда. Кроме того, весьма плодотворно развивается сотрудничество с российской стороной в области регламентации и нормирования труда, обеспечения единых подходов при установлении социальных стандартов. С учетом российского опыта приняты Законы «О прожиточном минимуме в Республике Беларусь» и «О государственных минимальных социальных стандартах».

Единые нормы трудового права были учтены и при разработке проектов

новых документов. Поэтому принятый Трудовой кодекс Республики Беларусь содержит единые или близкие с российским законодательством нормы, которые касаются таких правовых норм, как трудовой договор, рабочее время, гарантии, компенсации, охрана труда. Вместе с тем в ряде социально-правовых норм имеются принципиальные отличия, к примеру, это касается социальных гарантий работникам в предоставлении им ежегодных отпусков. Приведение данной нормы к единообразию пока проблематично. Увеличение отпусков для белорусских граждан потребует выделения дополнительных материальных средств, а уменьшение отпусков для россиян не допускается в соответствии с Конституцией страны.

Вопрос о необходимости стопроцентной унификации позиций трудовой политики (степени сближения заработной платы, пенсий, пособий по безработице и др.) имеет место вследствие существующего ряда различий в реформировании экономик, в конкретных параметрах уровня оплаты труда, социальных выплат, своевременности их обеспечения.

Управление занятостью является важнейшей частью экономической и социальной политики страны и осуществляется Министерством экономики, Министерством труда и другими министерствами и ведомствами. Непосредственное управление занятостью осуществляют республиканские органы; основной объем работ ложится на региональные и местные (городские и районные) службы занятости.

Необходимо учитывать сложившуюся и прогнозируемую *демографическую ситуацию* в стране. За последние годы в Республике Беларусь определился ряд неблагоприятных демографических тенденций: снижение рождаемости, рост смертности и, как следствие — сокращение общей численности населения. Чернобыльская катастрофа усилила и без того неблагоприятные демографические тенденции, повлияла на здоровье и воспроизводство будущих поколений, внесла серьезные изменения в миграционные процессы. Выезд большого количества населения из зон загрязнения изменил характер расселения на территории страны, деформировал сложившуюся структуру миграционных потоков.

С учетом того, что, согласно демографическому прогнозу, трудовые ресурсы страны до 2008 г. будут формироваться под влиянием увеличивающегося прироста населения в трудоспособном возрасте, одним из основных условий устойчивого социально-экономического развития является обеспечение рационального уровня занятости населения, предотвращения массовой и длительной безработицы. В сложившихся условиях целесообразно отказаться от применения преимущественно пассивного варианта политики занятости (предоставление материальной помощи безработным, накопление скрытой безработицы) и

переориентировать ее на мотивацию субъектов хозяйствования по сохранению существующих и созданию новых рабочих мест.

Содействие в занятости групп населения актуально для инвалидов, молодежи, пожилых людей. Каждая из этих групп имеет свои проблемы с трудоустройством. Для инвалидов занятость связана не только с экономическими, но также с социальными, психологическими и духовными проблемами. По законодательству всех развитых стран лицам с ограниченными физическими возможностями предоставляется система льгот для их участия в экономической деятельности.

Молодежный аспект политики занятости обусловлен прежде всего тем, что во всех странах доля безработных среди молодежи выше, чем среди взрослых. Этот факт может иметь негативные последствия для устойчивости социальных систем вследствие психических и физиологических особенностей молодых людей, в том числе их повышенной активности и восприимчивости как к хорошему, так и к плохому. Законодательство учитывает эти особенности, предоставляя молодым людям льготы при получении профессионального образования, поступлении на работу и адаптации к условиям предприятий. Соответствующие издержки фирм компенсирует государство.

Особую проблему представляет трудоустройство людей предпенсионного возраста (50 лет и старше). Без помощи государства подобные задачи, как правило, не решаются. Опыт ФРГ показывает, что компромиссы могут быть достигнуты различными методами: более ранний уход на пенсию, налоговые льготы и прямые субсидии для предприятий.

Однако в период кризиса требуется защита не только социально уязвимых слоев, но и части экономически активного населения (введение норм социального обеспечения безработных). Безработным гражданам гарантируются бесплатная профессиональная ориентация, подготовка, повышение квалификации по направлению органов службы занятости, медицинские обслуживание, возможность участия в оплачиваемых общественных работах с учетом возрастных и иных особенностей [35].

Перспективными целями содействия и поддержания занятости населения как основного источника его доходов являются предотвращение массового высвобождения рабочей силы, сохранение рабочих мест на жизненно важных и перспективных предприятиях, повышение эффективности использования трудового потенциала.

## **2.2. Государственное регулирование оплаты труда**

Минимальными государственными критериями в оплате труда в Республике Беларусь являются: минимальная заработная плата, Единая тарифная сетка работников республики и тарифная ставка первого разряда, которая устанавливается правительством страны с участием профсоюзов.

Минимальная заработная плата (месячная, почасовая) в настоящее время выполняет функцию минимальной оплаты труда в сфере трудовых отношений и обеспечивает социальную защиту работников. Минимальная заработная плата — это минимальный социальный стандарт в сфере оплаты труда в нормальных условиях при выполнении установленной нормы труда.

Размер минимальной заработной платы ежегодно с января устанавливает правительство страны, исходя из показателей величины бюджета государства, утвержденного на очередной финансовый год, и размера среднемесячной заработной платы. Правительство определяет соотношение между размером минимальной заработной платы и социальными нормативами (бюджетом прожиточного минимума, а в дальнейшем — минимальным потребительским бюджетом), обеспечивая при этом ежегодное поэтапное сближение их параметров.

В настоящее время бывшие функции минимальной заработной платы возложены на категорию «базовая величина». Штрафы, надбавки к заработной плате и др. исчисляются исходя из величины последней.

Правительство республики регулирует Единую тарифную сетку (ЕТС), которая является для предприятий различных форм собственности основой для определения уровня оплаты труда различных категорий работников производственной и бюджетной сферы. Тарифные сетки представляют собой ряд тарифных коэффициентов, соответствующих определенному числу установленных для данной отрасли разрядов. Тарифные коэффициенты показывают, насколько ставка какого-либо разряда выше ставки первого разряда, определяя тем самым соотношение в оплате труда разной сложности.

В настоящее время в реальном секторе экономики предприятиям предоставлено право самостоятельно устанавливать тарифные ставки, исходя из эффективности их работы.

Государственное управление оплатой труда включает доплаты к тарифным ставкам за работу в ночные смены, сверхурочные работы, праздничные и выходные дни, вредные условия производства, а также персональные надбавки для работников бюджетной сферы, в том числе для работников науки.

Непосредственно вопросами управления оплатой труда, определения ее размеров, совершенствования ЕТС, других нормативов по оплате труда занимается Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь.

### **2.3. Государственное регулирование пенсионного обеспечения**

Выделяют следующие виды пенсий:

- 1) трудовые (по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, за особые заслуги перед республикой);



2) социальные.

Право на трудовую пенсию имеют лица, которые в период работы или занятия иными видами деятельности подлежали государственному социальному страхованию и за них, а также ими самими в предусмотренных законодательством о государственном социальном страховании случаях уплачивались страховые взносы. Нетрудоспособные граждане, не получающие трудовую пенсию, имеют право на социальную пенсию.

Выплата трудовых пенсий осуществляется из средств Фонда социальной защиты населения Республики Беларусь, который не входит в состав государственного бюджета Республики Беларусь, формируется за счет взносов нанимателей, страховых взносов лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, обязательных страховых взносов граждан, а также средств государственного бюджета Республики Беларусь. Положение о Фонде социальной защиты населения Республики Беларусь утверждается Советом Министров Республики Беларусь, размеры обязательных страховых взносов в указанный фонд устанавливаются законодательством. Пенсионное обеспечение производится органами социальной защиты. Управление Фондом социальной защиты населения Министерства социальной защиты Республики Беларусь осуществляется в порядке, определяемом Советом Министров Республики Беларусь.

Пенсии по возрасту назначаются в размере 55 % среднемесячного заработка, но не ниже минимального размера пенсии. Минимальный размер пенсии устанавливается в размере 25 % бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения, утверждаемого Советом Министров Республики Беларусь. Выплачиваемые пенсии не подлежат обложению налогами.

Право на пенсию по возрасту имеют:

мужчины — по достижении 60 лет и при стаже работы не менее 25 лет;

женщины — по достижении 55 лет и при стаже работы не менее 20 лет.

В трудовой стаж засчитывается работа, в период которой работник подлежал государственному социальному страхованию и за него, а также им самим в предусмотренных законодательством размерах уплачивались страховые взносы.

Пенсия исчисляется из откорректированного среднемесячного фактического заработка за любые 5 лет подряд (по выбору обратившегося за пенсией) из последних 15 лет работы независимо от имеющихся перерывов. Заявление о назначении пенсии рабочим, служащим и членам их семей (в случае потери кормильца) подается в администрацию предприятия, учреждения, организации по месту последней работы. Администрация в 10-дневный срок со дня поступления заявления оформляет необходимые документы о стаже и заработке и вме-

сте с поданным заявлением и своим представлением направляет их в районный (городской) отдел социальной защиты по месту жительства заявителя либо в порядке, определяемом республиканским органом социальной защиты, — в районный (городской) отдел социальной защиты по месту нахождения предприятия или организации.

Наниматели обязаны своевременно оформлять документы о стаже, заработке и о результатах аттестации рабочих мест по условиям труда, необходимые для назначения пенсии, и представлять их в органы социальной защиты.

Важным политическим вопросом, к которому сейчас проявляют все больший интерес в Западной Европе, является реформа пенсионных систем. Пенсионные системы, основанные на принципе «платишь, пока работаешь», создавались в период, когда среди возрастных групп населения преобладали работающие. Однако увеличение процента престарелых граждан и рост стоимости здравоохранения означают, что налоговое бремя становится все более тяжелым для существующей и будущей рабочей силы, что вряд ли позволит в дальнейшем обеспечить стабильность жизненного уровня пенсионеров. В настоящее время люди в возрасте старше 60 составляют 23% населения стран Западной и Восточной Европы. В Беларуси доля лиц пенсионного возраста в общей численности населения занимает пятую часть. Это означает, что реформа пенсионной системы является острым политическим вопросом.

#### Контрольные вопросы

1. Роль государства в регулировании рынка труда [11, 18, 35].
2. Государственная политика занятости Республики Беларусь [11, 35].
3. Система пенсионного обеспечения Республики Беларусь [11, 35].
4. Государственная политика Республики Беларусь в области оплаты труда [11, 35].

## IV ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КОНФЛИКТНЫМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

### 1. КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

XX век ушел в историю не только как век атома, космоса, мировых войн, катастроф и стихийных бедствий. Прогресс науки и развитие технологической сферы создали ряд серьезных угроз человеку и среде его обитания. Вместе с тем развитие техносферы сегодня выступает как необходимое условие выживания человечества.

Доказано, что человечество для развития обладает огромными ресурсами. Даже при существующих сельскохозяйственных технологиях Земля может прокормить более 10 млрд человек. И то, что четверть населения Земли в определенные годы голодает, что сотни тысяч людей страдают от чрезвычайных ситуаций, связаны не с пороками техносферы как таковой, а с выбранным вариантом стратегии и принятой обществом шкалой ценностей [9].

Анализ мировой динамики позволяет выделить две ключевые тенденции:

- 1) взрыв человеческой активности, изменивший мир;
- 2) глобализация проблем и поиск способов их решения в рамках мирового сообщества.

Более 10 лет назад Международная комиссия по охране окружающей среды и развитию определила *концепцию устойчивого развития* как *путь социального, экономического и политического прогресса, позволяющий удовлетворить нужды настоящего поколения, не подрывая способности будущих поколений удовлетворять их нужды*. Данная концепция является в настоящее время основой Декларации по окружающей среде и устойчивому развитию (выработана и подписана на Всемирном форуме по окружающей среде в Рио-де-Жанейро в 1992 г., созванном по инициативе ООН), включающей основные принципы управления экономической деятельностью и поведения в области охраны окружающей среды с целью достижения глобальной устойчивости. Иерархия целей, преследуемых при обеспечении безопасного развития социальной системы, выглядит следующим образом (рис.9):

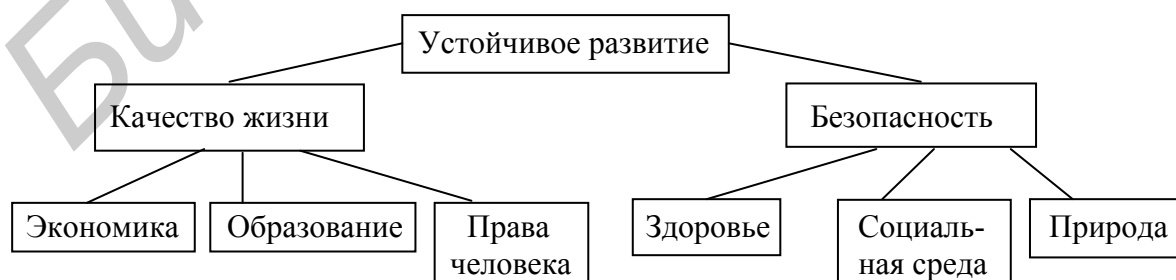


Рис. 9. Иерархия целей, преследуемых при обеспечении безопасного развития социальной системы [9]

Развитие цивилизации характеризуется изменениями в благосостоянии человека, в производственной, социальной, интеллектуальной и духовной сферах, а также в природной среде под влиянием человеческой деятельности. При переходе к устойчивому развитию важнейшую роль призваны сыграть все перечисленные факторы.

В Республике Беларусь — первой из стран СНГ — разработана Национальная стратегия устойчивого развития (НСУР), которая была одобрена в первом квартале 1997 г. Национальной комиссией по устойчивому развитию и Президиумом Совета Министров Республики Беларусь.

В НСУР определены модель устойчивого развития нашей страны, национальные ресурсы и социально-экономический потенциал, направления, механизмы и средства осуществления устойчивого развития. Особое внимание уделено сохранению и рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды.

В качестве важнейших компонентов модели устойчивого развития рассматриваются следующие блоки: геополитические и социально-экономические особенности Республики Беларусь; экологический императив и другие требования устойчивого развития; критические элементы и потенциальные угрозы устойчивому развитию; стратегические и тактические цели устойчивого развития Беларуси. Так, в соответствии с Основными направлениями социально-экономического развития Республики Беларусь до 2000 г. в качестве перспективной была принята модель социально ориентированной рыночной экономики.

Важнейшее значение для перехода к устойчивому развитию имеет *экологический потенциал*, который характеризует возможность страны в сохранении природных ландшафтов и рациональном использовании всех компонентов биосферы в интересах человека.

При переходе к устойчивому развитию общества необходимо учитывать сложившуюся и прогнозируемую *демографическую ситуацию* в стране. За последние годы в Республике Беларусь определился ряд неблагоприятных демографических тенденций: снижение рождаемости, рост смертности и как следствие — сокращение общей численности населения.

Чернобыльская катастрофа усилила и без того неблагоприятные демографические тенденции, повлияла на здоровье и воспроизводство будущих поколений, внесла серьезные изменения в миграционные процессы. Выезд большого количества населения из зон загрязнения изменил характер расселения на территории страны, деформировал сложившуюся структуру миграционных потоков.

Переход Республики Беларусь к устойчивому развитию предопределяет необходимость обеспечения стабильности и эффективности социально-экономического развития, роста национального богатства страны и повышения благосостояния населения. При этом должны быть гарантированы высокая социальная защищенность населения, сведены к минимуму уровень и масштабы бедности.

*Главная цель социальной политики* — обеспечение устойчивого роста уровня жизни населения. Политика доходов населения должна быть направлена на создание условий, позволяющих экономически активной части населения зарабатывать средства. Для этого необходимо повысить значение зарплаты в составе доходов населения.

Для решения *жилищной проблемы* потребуются наращивание объемов строительства жилья преимущественно за счет средств населения. Следует ускорить формирование рынка жилья, обеспечить переход жилищно-коммунального хозяйства на безубыточное финансирование.

Последовательно осуществляются меры по государственной поддержке и сохранению систем *образования, культуры, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства*. Требуется дальнейшее *развитие сети учреждений торговли, общественного питания*, сферы платных услуг главным образом за счет увеличения количества мелких и средних предприятий, открытия предприятий с высоким уровнем обслуживания.

В обеспечении устойчивого развития Беларуси важное значение придается *региональным и местным инициативам*. К числу направлений стратегического характера прежде всего относятся: разработка и осуществление мер по достижению рационального природопользования в регионах, преобразование городских и сельских поселений в направлении обеспечения полноценной среды обитания в рамках единой градостроительной политики страны; создание юридических, правовых, экономических и иных условий, регламентирующих развитие в регионах экологически опасных видов деятельности; широкое привлечение населения для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местной жизни.

Для реализации Национальной стратегии устойчивого развития Законом Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» предусмотрено, что НСУР входит в систему государственных прогнозных и программных документов социально-экономического развития Республики Беларусь на долгосрочную перспективу и разрабатывается каждые пять лет на 15-летний период.

На основе НСУР разрабатываются Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 10 лет, строится государственная демографическая политика, политика размещения производительных сил и использования природных ресурсов, составляются республиканские и региональные программы.

## **2. ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

Управленческая деятельность государства по своей природе направлена на регулирование и разрешение общественных противоречий и конфликтов между общими и частными интересами. Поэтому в теории государственного управле-

ния конфликтологический подход является объективно обусловленным.

*Конфликт* служит формой выражения жизненных противоречий и проявляется в столкновении, противоборстве сторон. Конфликтная ситуация возникает в результате накапливания в течение длительного времени неразрешенных экономических, социальных форм общественных противоречий.

Конфликт включает несколько стадий — от зарождения до разрешения. В случае возникновения конфликта нельзя рассчитывать на его саморазрешение — замораживание ситуации создает угрозу нового обострения, взрыва и повышает вероятность возникновения *чрезвычайной ситуации*, преодолеть последствия которой всегда намного труднее. Вмешательство на предконфликтной стадии позволяет его предупредить и снизить возможные негативные последствия. Конфликт считается урегулированным, если стороны достигли определенного баланса интересов.

Однако часто, при определенных условиях (например, при ненадлежащем руководстве) конфликтная ситуация обостряется и перерастает в чрезвычайную. *Управление чрезвычайными ситуациями* — важнейшая функция государства, так как обеспечение безопасности человека, общества и природной среды представляет собой сложную социальную проблему [9]. Решение последней требует высокой мобилизационной способности, которая обеспечивается только на уровне государства.

Согласно Закону Республики Беларусь «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», *чрезвычайная ситуация* — это «обстановка, сложившаяся в результате аварии, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые повлекли или могут повлечь за собой человеческие жертвы, вред здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей».

Чрезвычайные ситуации можно классифицировать по различным параметрам:

а) по масштабам сферы действия (межгосударственные, общегосударственные, региональные и т.д.);

б) по времени, динамике развития и ликвидации последствий (медленнотекущие, быстротекущие и др.);

в) по виду нанесенного ущерба (чрезвычайные ситуации с прямым и косвенным ущербом);

г) по причине возникновения (природные, техногенные, экологические, демографические, экономические, социально-биологические, социально-политические, культурные, этико-моральные и др.) [35].

*Чрезвычайные ситуации, основой которых являются общественные противоречия*, не только уменьшают ресурсный потенциал общества, но и угрожают существованию государственной системы, экономическому и социальному устройству общества. Для предотвращения чрезвычайных ситуаций подобного рода государство выявляет наиболее вероятные угрозы национальной безопасности; образует специальные органы управления государственной безо-

пасностью; разрабатывает количественные параметры безопасности; обеспечивает устойчивое функционирование объектов, гарантирующих безопасность.

Первостепенное значение уделяется *экономической и военной безопасности*. Так, Министерство экономики ежегодно доводит до всех органов исполнительной власти прогнозы социально-экономического развития страны и критерии пороговых показателей экономической безопасности (способность экономически функционировать в режиме расширенного воспроизводства, состояние импорта, уровень внешнего и внутреннего долга, возможность его погашения и т.д.).

Меры по выходу из чрезвычайной ситуации принимаются в зависимости от ее сложности, продолжительности, территориального охвата. Наиболее радикальным способом выхода из чрезвычайной ситуации является введение *чрезвычайного положения* в качестве временной меры. На территории, где введено чрезвычайное положение, могут применяться особые формы управления с наделением органов чрезвычайными полномочиями, формироваться специальные временные органы и т.д. При мобилизационной экономике главное — сформировать инвестиционный механизм, внутренний рынок, обеспечить приоритет общенациональных интересов над частными, корпоративными, увеличить государственное потребление [35].

Государственная политика в области защиты населения и территорий от *чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера*, определяющая характер деятельности государственных органов, утверждается законами, в частности «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», и в самом общем случае включает:

1) политику по ликвидации чрезвычайной ситуации, включающую разработку планов аварийно-спасательных и других неотложных работ, проводимых при возникновении чрезвычайной ситуации и направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размера ущерба окружающей природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайной ситуации, прекращение действия характерных для них опасных факторов;

2) политику по предупреждению чрезвычайных ситуаций, включающую разработку различных комплексов мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайной ситуации, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае их возникновения.

Государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций объединяет республиканские и местные исполнительные и распорядительные органы, а также предприятия, учреждения и организации независимо от их организационно-правовых форм, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Государственное управление и координация деятельности республиканских органов государственного управления в области защиты населения и тер-

риторий от чрезвычайных ситуаций осуществляются республиканским органом государственного управления по чрезвычайным ситуациям. Республиканские органы государственного управления организуют работу в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в своей сфере деятельности и порученных им отраслях экономики в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Инфраструктуры государства координируются головным ведомством — Министерством чрезвычайных ситуаций Республики Беларусь, основной задачей которого является формирование и осуществление государственной политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Системой мероприятий по защите населения, материальных и культурных ценностей, территории страны в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени является Гражданская оборона (ГО) Республики Беларусь. В соответствии с Законом «О гражданской обороне», ее составляют органы государственного управления всех уровней, к компетенции которых отнесены функции, связанные с безопасностью и защитой населения, предупреждением чрезвычайных ситуаций и реагированием на них. ГО организуется на всей территории республики по территориально-производственному принципу [5].

Государственное регулирование в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций предусматривает осуществление деятельности также и на международном уровне. Будучи членом мирового сообщества, Республика Беларусь выполняет международные обязательства в области предотвращения глобальных и национальных катастроф, ликвидации их последствий, обеспечения безопасности населения и окружающей среды, долговременного и устойчивого развития цивилизации.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, местных исполнительных и распорядительных органов, республиканских органов государственного управления под руководством соответствующих комиссий по чрезвычайным ситуациям.

Таким образом, защита населения от угроз чрезвычайных ситуаций мирного времени и военных угроз осуществляется в рамках взаимосвязанных комплексов мероприятий и реализуется построением системы правовых, организационных, технических, экономических и информационных отношений субъектов.

### **3. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

Система управления чрезвычайными ситуациями имеет ряд особенностей по сравнению с действием традиционных систем управления (табл. 3).



**Сравнительный анализ традиционной системы управления  
и системы управления в чрезвычайных условиях**

Традиционные системы управления	Системы управления в чрезвычайных ситуациях
Постоянный режим функционирования	Разные режимы функционирования
Жесткая структура и четкое распределение функций на длительный период	Отсутствие жесткой структуры и четкого распределения функций на длительный период
Узкая функциональная направленность	Широкая и частично непредсказуемая область действия
Регламентированные информационные потоки	Зависимость информационных потоков от складывающейся ситуации
Избыток информации	Недостаток информации
Предсказуемость ситуации, возможность использования прошлого опыта в аналогичной ситуации	Непредсказуемость ситуации, ограниченная возможность использования прошлого опыта
Принцип единства полномочий и ответственности	Сочетание принципов единоначалия, распределенных полномочий и ответственности
Функциональный потенциал	Организационный потенциал
Преобладание в основном социально-экономических целей и критериев функционирования	Цель — результативность в ликвидации причин чрезвычайных ситуаций и их последствий. Критерии — минимум времени, минимум потерь (жертв) при ликвидации чрезвычайной ситуации

Система управления в чрезвычайных условиях обычно функционирует в режиме повышенной готовности и обладает высокой степенью мобильности, вследствие чего необходима постоянная поддержка высокого профессионализма и ответственности исполнителей.

Природные и техногенные чрезвычайные ситуации возникают, как правило, внезапно, и для ликвидации последствий требуется в короткие сроки организовать обеспечение необходимыми ресурсами. Поэтому важно заблаговременно наладить и поддерживать связи с другими системами. Например, кроме резервных запасов материальных ценностей при ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий обеспечиваются экстренные поставки материальных ресурсов согласно предварительно заключенным договорам с предприятиями (в свою очередь, государство такому предприятию предоставляет некоторые льготы). Для этого используются средства банков под гарантию правительства. От имени правительства гарантии по возврату средств банков предоставляет Министерство финансов Республики Беларусь в пределах ассигнований на эти цели, предусмотренных в республиканском бюджете. В целях повышения оперативности в проведении неотложных мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций, на бюджетный счет МЧС зачисляется оперативный резерв финансовых средств от установленного в республиканском бюджете объема резервного фонда Правительства Республики Беларусь по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.

#### 4. НЕОБХОДИМОСТЬ ПЕРЕСТРОЙКИ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ. ПЕРЕХОД ОТ КОНЦЕПЦИИ АБСОЛЮТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ К КОНЦЕПЦИИ ПРИЕМЛЕМОГО РИСКА

До недавнего времени политика СССР в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций была ориентирована главным образом на развитие и совершенствование политики ликвидации последствий аварий и катастроф природного и техногенного характера. Фундаментальными целями такой политики являлись создание инженерных систем безопасности и принятие соответствующих организационных мер, позволяющих исключить в процессе хозяйственной деятельности любую, сколь угодно малую опасность для здоровья человека и качества окружающей среды. Соответственно возникновение любой чрезвычайной ситуации рассматривалось как отклонение от «нормальной жизни». Органы государственной власти, ответственные за планирование социально-экономического развития страны, не принимали во внимание в разрабатываемых ими программах причинно-следственную связь между чрезвычайной ситуацией и социально-экономическим развитием с точки зрения возможных последствий. В рамках *политики абсолютной безопасности* отсутствуют стимулы для проведения научных исследований по коммерческой оценке риска для населения и окружающей среды от тех или иных видов опасностей и принятия заблаговременных мер для снижения их последствий [9].

Изучение уроков ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, с которыми столкнулись наша страна и другие страны мира за последние два десятилетия, и научные исследования с все большей очевидностью свидетельствуют, что, несмотря на совершенствование технических и организационных мер, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, дальнейшие усилия в этом направлении становятся менее эффективными. Интенсификация хозяйственной деятельности, технологических процессов, рост мощностей промышленных предприятий, их концентрация на сравнительно небольших территориях и соответственно рост плотности населения, проживающего в этих районах, приводят к резкому возрастанию ущерба от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера. С другой стороны, всегда имеется элемент случайности, который может привести к возникновению чрезвычайной ситуации. В силу вышесказанного в 80-е годы в высокоразвитых странах была осознана необходимость направить акцент государственной политики в сторону решения задач по предупреждению чрезвычайных ситуаций, направленных на оценку и возможное уменьшение риска их возникновения, а также на снижение размеров возможного ущерба, т.е. был сделан переход *от концепции абсолютной безопасности к концепции приемлемого риска*. Последняя требует рассматривать чрезвычайную ситуацию не как отклонение от «нормальной жизни», а как ее отражение [9].

Концепция приемлемого риска основана на оценке рисков чрезвычайных ситуаций и управлении ими. Она позволяет учесть причинно-следственную связь между чрезвычайной ситуацией и тенденциями социально-экономи-

ческого развития региона и рассматривать ЧС как часть долгосрочной программы развития данного региона. Однако при этом принимается во внимание, что ЧС — не повседневное событие, поэтому требует специального реагирования.

Для практической реализации политика приемлемого риска требует также разработки методов определения баланса между опасностями и выгодами от той или иной деятельности; переориентации системы контроля за состоянием безопасности — от контроля, сконцентрированного на факторах опасности, к контролю за воздействием этих факторов на человека и окружающую среду, сохраняя при этом контроль за факторами опасности. В странах СНГ сложилась едва ли не самая сложная в мире экологическая обстановка. В том числе кризисное состояние экономики явилось причиной и следствием несовершенства системы защиты от чрезвычайных ситуаций.

Гармоничное и безопасное развитие общества становится нереальным без резкого повышения уровня и эффективности предупредительных мер, уменьшающих опасность, масштабы и последствия чрезвычайных ситуаций. Значительные шаги в направлении перестройки системы безопасности уже сделаны в России. В настоящее время завершается первый этап создания МЧС РФ, на котором решались задачи спасения населения от аварий, катастроф и стихийных бедствий, ориентированные на оперативное реагирование и ликвидацию ЧС. Главная задача второго этапа — снижение рисков и смягчение последствий ЧС, осуществление заблаговременных мероприятий. Принятие законов по защите населения, утверждение на законодательном уровне статуса спасателя — все это не просто забота о благополучии населения, но прежде всего проявление повышения общечеловеческого уровня внутренней культуры государства [9].

Построение эффективной системы безопасности актуально и для Республики Беларусь: ежегодный размер ущерба только от промышленных аварий составляет 1,2–1,5% ВВП, а при наиболее тяжелых катастрофах, таких как Чернобыльская — почти на порядок превышает данные цифры. Экологическая ситуация в Беларуси осложнена широким развитием химической и нефтехимической промышленности, крупных машиностроительных предприятий, а также наличием большого количества животноводческих комплексов, которые не обеспечены техническими возможностями для утилизации отходов. Многие промышленные предприятия (химической, машиностроительной и других отраслей), базирующиеся на устаревших технологиях, представляют большую опасность для окружающей среды.

Территория республики подвержена воздействию широкого спектра опасных природных факторов, из которых наибольшую опасность представляют наводнения, лесные пожары, шквалы и смерчи, заморозки в поздние (июнь) и ранние (август) сроки. Кроме того, требуется создание адекватной программы и четкого механизма ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС [5].

Не претерпевшая изменений со времен СССР существующая система вряд ли отвечает современным требованиям защиты. Необходимо принятие неотложных мер (в течение ближайших 5-10 и в последующие годы) во избежание

потери условий для устойчивого развития страны и способности экономики к расширенному воспроизводству. От решения многих из этих проблем зависит будущее нашего общества.

### Контрольные вопросы

1. Сущность концепции устойчивого развития [ 9].
2. Причины возникновения конфликтов в жизнедеятельности общества [3,9].
3. Понятие чрезвычайной ситуации [3, 5, 9, 19].
4. Особенности государственного управления в чрезвычайных ситуациях [3].
5. Государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Республике Беларусь [3, 5, 9, 19].
6. Политика Республики Беларусь в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [3, 5].
7. Политика Республики Беларусь по преодолению последствий аварии на ЧАЭС [3, 5].
8. Построение эффективной системы безопасности. Переход от концепции абсолютной безопасности к концепции приемлемого риска [3,9].

## ЛИТЕРАТУРА

1. Алиев Б.Х. Промышленная политика и экономика. — М.: Экономика, 2000. — 103 с.
2. Антонова Н.Б. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие: В 2 ч. — Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 1999.
3. Архипова Н.И., Кульба В.В. Управление в чрезвычайных ситуациях. — М.: Российск. гос. гуманитар. ун-т, 1998. — 316 с.
4. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. — М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000. — 302 с.
5. Бабовоз С.П., Круглов В.А., Генералов В.А. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: Учеб. пособие. — Мн.: Бел. негос. ин-т правоведения, 1999. — 176 с.
6. Балашевич М.И., Махато Б.П. Эффективное государство: Исследование роли государства в стимулировании деловой активности в развивающихся странах. — Мн.: БГЭУ, 2000. — 100 с.
7. Бункина М.К., Семенов В.А. Экономика и психология: Учеб. пособие. — М.: Дело и сервис, 1998. — 400 с.
8. Воробьев В.А., Константинов С.А., Шмыков В.Д. и др. Государственное регулирование сельского хозяйства. — Мн.: Ураджай, 1998. — 343 с.
9. Воробьев Ю.Л. Основы формирования и реализации государственной политики в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций: Монография. — М.: Деловой экспресс, 2000. — 248 с.
10. Генкин Б.М. Экономика и социология труда: Учебник для вузов. — М.: НОРМА-ИНФРА, 1998. — 384 с.
11. Государственное регулирование экономики и социальный комплекс / Под ред. Т.Г. Морозовой и А.В. Пикулькина. — М.: Финстатинформ, 1997.
12. Закон Республики Беларусь «О бюджете Республики Беларусь на 2001 г.» № 448-3 от 11.11.2000.
13. Закон Республики Беларусь «О бюджете Республики Беларусь на 2000 г.» № 367-3 от 31.01.2000.
14. Закон Республики Беларусь «О бюджете Республики Беларусь на 1999 г.» № 245-3 от 24.02.1999.
15. Закон Республики Беларусь «О бюджете Республики Беларусь на 1998 г.» № 107-3 от 29.01.1997.
16. Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» № 362-3 от 10.01.2000.
17. Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об образовании в Республике Беларусь» № 3682-ХІІ от 22.03.1995.

18. Закон Республики Беларусь «О государственных минимальных социальных стандартах» № 322-3 от 11.11.1999.
19. Закон Республики Беларусь «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» № 141-3 от 05.05.1998.
20. Закон Республики Беларусь «О здравоохранении» № 2435-ХІІ от 18.06.1993.
21. Закон Республики Беларусь «О культуре в Республике Беларусь» № 832-ХІІ от 04.06.1991.
22. Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»
23. Закон Республики Беларусь «Об образовании в Республике Беларусь» № 1202-ХІІ от 29.10.1991 г.
24. Закон Республики Беларусь «О прожиточном минимуме в Республике Беларусь» № 239-3 от 06.01.1999 г.
25. Закон Республики Беларусь «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» № 2034-ХІІ от 10.12.1992 г.
26. Законы Республики Беларусь о предпринимательстве, о собственности, о предприятиях: Сб. законов РБ по переходу к рынку. Вып. 2. — Мн.: Айчына, 1991.
27. Заяц Н.Е., Хакевич Л.А., Сорокина Т.В. и др. Государственный бюджет: Учеб. пособие / Под общ. ред. М.И. Ткачука. — Мн.: Выш. шк., 1995.
28. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: Курс лекций. — Ростов-на-Дону: Изд. центр «МарТ», 2000. — 448 с.
29. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями).
30. Кунцевич К.Н. Конституционное право Республики Беларусь. — Мн., 2000.
31. Никитенко П.Г., Комков В.Н. Долгосрочное прогнозирование экономического развития в условиях переходной экономики // Белорус. экон. журнал. — 2001. — № 3.
32. Осмоловский В.В. Основы управленческой деятельности государственного аппарата. Ч. 1. — Мн.: Академия управления при Президенте РБ, 1998.
33. Осмоловский В.В. Основы управленческой деятельности государственного аппарата. Ч. 2. — Мн.: Академия управления при Президенте РБ, 1999.
34. Парельяда Ф.С. Промышленная политика: Практ. пособие: Пер. с исп. / Под ред. В.В. Мишкевича. — Мн.: БГЭУ, 2000. — 94 с.
35. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. 2-е изд. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. — 399 с.
36. Полещук И.И. Ценообразование и маркетинг. — Мн., 1997.
37. Реальная реформа: условия и принципы // Белорус. рынок. — 2001. — № 39.

38. Указ Президента РБ № 516 от 24.09.2001.

39. Филончик О.В. Роль государства в жизнедеятельности малых форм хозяйствования// Организация и управление. — 2001. — № 1.

40. Формирование экономических и социальных основ белорусской государственности: Материалы науч.-практ. конф. (г. Минск, 1 июля 1998 г.). — Мн.: Право и экономика, 1998. — 207 с.

41. Эффективность государственного управления: Пер. с англ. /Общ. ред. С.А. Батчикова и С.Ю. Глазьева. — М.: Фонд «За экономическую грамотность», 1998. — 848 с.

Библиотека БГУИР

Резерв 2002 г.

Учебное издание

**Гапеев Александр Петрович,  
Пуровская Екатерина Эдуардовна**

**Учебно-методическое пособие**  
по курсу «Система государственного управления»  
для студентов экономических специальностей БГУИР  
всех форм обучения

Редактор Н.А. Бебель  
Корректор Е.Н. Батурчик  
Компьютерная верстка Т.В. Шестакова

---

Подписано в печать 17.12.2002.

Бумага офсетная. Печать ризографическая. Гарнитура «Таймс».

Уч.-изд. л. 6,3. Тираж 200 экз.

Формат 60x84 1/16.

Усл. печ. л. 6.2.

Заказ 580.

---

Издатель и полиграфическое исполнение:

Учреждение образования

«Белорусский государственный университет информатики и радиоэлектроники»

Лицензия ЛП № 156 от 05.02.2001.

Лицензия ЛВ № 509 от 03.08.2001.

220013, Минск, ул. П. Бровки, 6