

Министерство образования Республики Беларусь  
УО «Полесский государственный университет»

**В.А. ЕВСТАФЬЕВ**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА  
И АДМИНИСТРИРОВАНИЕ**

Курс лекций

Пинск  
ПолесГУ  
2018

УДК 351/354 (042.4)  
ББК 66.3я73  
Е26

**Р е ц е н з е н т ы:**  
кандидат исторических наук, доцент Еленская И.Э.;  
кандидат исторических наук, доцент Цуба М.В.

**У т в е р ж д е н о**  
научно-методическим советом ПолесГУ

**Е26 Евстафьев, В.А.**

Государственная политика и администрирование : курс лекций  
/ В.А. Евстафьев. – Пинск : ПолесГУ, 2018. – 154 с.

ISBN 978-985-516-522-5

Курс лекций содержит методические рекомендации и базовые категории в рамках тематического перечня дисциплины. Ориентирует студентов на углубленную самостоятельную подготовку и активизацию познавательного процесса по основным направлениям современной государственной политики.

Пособие предназначено для студентов всех форм обучения.

УДК 351/354 (042.4)  
ББК 66.3я73

ISBN 978-985-516-522-5

© УО «Полесский государственный университет», 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

Тема 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ (АДМИНИСТРИРОВАНИЯ) .....	4
Тема 2. СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ .....	10
Тема 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СИСТЕМА.....	23
Тема 4. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ .....	36
Тема 5. КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ.....	48
Тема 6. ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ.....	62
Тема 7. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ГЛАВНАЯ ЦЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	81
Тема 8. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕН ЧЕСКОГО ПРОЦЕССА .....	102
Тема 9. ПОДГОТОВКА И ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ .....	117
Тема 10. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	131
РЕКОМЕНДОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА .....	145

# **Тема 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ (АДМИНИСТРИРОВАНИЯ)**

## **Вопросы**

1. Государственная политика и управление (администрирование) в системе общественных наук и как отрасль политической науки.

2. Сущность государственной политики и управления (администрирования). Сфера ответственности государственного управления.

3. Государственное управление (администрирование) как политический ресурс. Властный характер государственного управления.

4. Методы государственной политики и управления как науки.

**Основные понятия по теме:** государственная политика, теория государственной политики, объект теории государственной политики, предмет теории государственной политики, современное государство, миссия государства, правовое государство, социальное государство, государственный орган власти, государственный аппарат, государственное учреждение, принципы формирования государственной политики, источники и основания государственной политики, методы государственной политики как науки.

## **1. Государственная политика и управление в системе общественных наук и как отрасль политической науки**

Государственная политика и управление – одна из отраслей политической науки, которая, вместе с тем, имеет содержательные пересечения с иными общественно-научными дисциплинами.

*Объект научного познания теории государственной политики и управления (администрирования)* представляет собой многоплановое образование – широкую систему многогранной властной и организующей деятельности госу-

дарства, всей политической системы, и в еще более широкую и общую систему саморегуляции социума. Практическая направленность дисциплины предопределяет ее относительная самостоятельность.

Концепция, положенная в основу данной дисциплины, исходит из взаимосвязи политики, права, управления и сферы политико-властных отношений.

***Предметная область теории государственной политики и управления (администрирования)*** рассматривается как целостная, в определенной степени самостоятельная сфера деятельности государства и формирующаяся в ее границах система политико-общественных и политико-правовых отношений.

Государственная политика оказывает воздействие не только на институты государства, но и на общество в целом, а также на его взаимоотношения с различными элементами социальной системы.

По этой причине содержание государственного управления имеет не только политико-правовой, но также и социальный характер.

Следовательно, теорию государственной политики и управления (администрирования) возможно полагать политико-правовой и социальной областью научного знания.

### **Структура предмета теории государственной политики и управления (администрирования)**

- функционирование государственных и общественных институтов;
- процессы государственного управления и политические события;
- способы принятия государственно-политических решений, анализ их достоинств и недостатков (в том числе и в сравнительном плане с зарубежными государствами);
- тенденции и перспективы развития государственных институтов;
- разработка предложений по повышению эффективности государственного управления.

*Цель государственной политики и управления* как науки – анализ деятельности государственно-публичных институтов по руководству и организации удовлетворения общественных интересов.

Теория государственной политики и управления (администрирования) имеет комплексный характер и объединяет в своей структуре элементы политологии, политической социологии, теории государства и права и конфликтология.

При этом так же используются подходы теории социального управления, раскрывающей общие закономерности управления социальными, в том числе политическими процессами и отношениями.

Для реализации этих задач используются данные многих гуманитарных наук – социологии, политологии, экономической теории, конституционного, административного, финансового права.

В государственном управлении (в деятельности и в науке) используются также данные информатики, экономической географии, демографии и др., выводы ряда прикладных наук (например, менеджмента), а также статистическая информация.

**Теория государственной политики и управления (администрирования)** – это комплексная научная дисциплина, сформировавшаяся на основе политических, правовых и социальных областей научных знаний.

Приоритетными направлениями данной науки выступают **методы управления**, с помощью которых решаются основные цели и задачи государства и его организационных структур различных уровней.

**Объект государственной политики и управления** – общество в целом или его отдельные группы, общественно-политические, экономические, культурные и прочие организации, их деятельность, интересы и потребности.

**Предметом** данной науки является организация и деятельность государственных органов и связанных с ними предприятий и учреждений по удовлетворению общественных интересов.

**Субъект управления** – государственные институты – организации специальных групп людей, наделенные необхо-

димыми для управленческих действий властными полномочиями и действующие от имени общества и каждого гражданина на основе установленных правовых норм.

**Управляющее воздействие государственных институтов** – это целенаправленное воздействие на естественное состояние общества в интересах классов и других больших социальных групп, стремление придать ему организованное функционирование в соответствии с установленными нормами, обеспечить его адаптацию к изменяющимся условиям среды, а также возможное его совершенствование и развитие.

**Существенная черта государственного управления** – сознательное воздействие на общество и его группы, на отдельных граждан с целью направления их поведения и деятельности в русло общественно политически необходимого и целесообразного.

Государственная политика и управление связаны со сферой общественных дел и входят в механизм удовлетворения общественных интересов. В эту сферу входят государственное управление, местное самоуправление, управление связанных с ними объединений и организаций, управление посредством ассоциаций гражданского общества. Государство здесь занимает доминирующее место как по наличию возможностей организации удовлетворения общественных интересов, так и по способности распространять свое управляющее влияние на все общество.

В современном правовом поле, научной литературе используются близкие по смыслу понятия – «государственная политика» и «общественная политика».

Государственная политика формируется преимущественно государством, общественная политика предполагает участие граждан в ее формировании и реализацию через институты гражданского общества.

В обоих случаях политика направлена на решение общественных проблем, существование этих терминов фиксирует разные подходы к ее разработке, подтверждает, что в современных условиях грань между субъектами и объектами государственной политики все менее заметна. Государственные и

политические институты, общественные организации, социальные группы, отдельные граждане выступают и субъектами политики, и ее объектами.

Политическая наука является той дисциплинарной областью науки и образования, с которой проблематика государственной политики и управления связана по природе. Имеется тенденция выделения управленческой науки в самостоятельную отрасль знания. Функционируют национальные и международные ассоциации административных наук, издаются специализированные журналы, периодически проводятся международные конгрессы.

Наряду с политической проблематикой, наука государственного управления включает и другие аспекты – экономические, психологические, менеджериальные, юридические, социологические. Но тематика публичного управления находится все же ближе всего к политической науке, что связано и с историей этого научного направления, и с современной практикой изучения государственного и шире – публичного управления.

## **2. Сущность государственной политики и управления. Сфера ответственности государственного управления.**

**Политика** в общем смысле означает сознательную деятельность в сфере отношений между государством и обществом по поводу распределения властных полномочий, достижения определенных целей и решения социально-политических задач.

Основным инструментом политики выступает государство, при этом также важные функции выполняют гражданское общество и экономические механизмы.

Государство является легитимным институтом регулирования общественных отношений, в основе деятельности которого лежат интересы и потребности социальных классов и групп. Эти интересы, как правило, артикулируют и представляют политические партии, общественные и неправительственные организации, политические и финансовые элиты и т.д.

В настоящее время современное государство должно эффективно управлять общественными делами (политикой,



программами, проектами), предоставлять гражданам качественные услуги, а также создать условия для устойчивой и надежной работы политических и государственных институтов и структур.

## **СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВО**



## Тема 2. СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

### Вопросы

1. Определение государственного управления (администрирования) через деятельность государственных органов и должностных лиц (деятельностный подход).
2. Факторы, определяющие природу и специфику государственного управления.
3. Классификация целей государственного управления.

**Основные понятия по теме:** государственный менеджмент, государственное администрирование, политическое управление, политические сети, синергетический подход, политико-административная деятельность, функции государственного управления.

### *Методические рекомендации по изучению темы*

**1. Определение государственного управления (администрирования) через деятельность государственных органов и должностных лиц (деятельностный подход).**

В рамках теории государственного управления принято выделить широкую и узкую трактовку этого социального института.

**В расширенной трактовке** – это непосредственная деятельность всех ветвей государственной власти, их органов и должностных лиц, по регулированию общественных отношений.

**В узком смысле** государственное управление отождествляется со сферой функционирования органов исполнительной власти.

**Государственное управление** – это целенаправленное воздействие государства на общественные процессы и явления, отношения и деятельность людей. Оно представляет собой разновидность социального управления, особого рода социальную деятельность, осуществляемую на профессиональных

началах органами государственного управления и должностными лицами.

Природа и сущность государственного управления предполагают возможность его рассмотрения и как *системы*, и как *процесса*.

### **Свойства государственного управления**

1) наличие специфического субъекта – органов государственной власти и их должностных лиц, порядок формирования и функционирования которых четко регламентирован Конституцией, федеральным законодательством, иными нормативными правовыми актами;

2) наличие у субъекта управления властных полномочий – государственное управление представляет собой способ реализации государственной власти, распространяется на все общество;

3) масштаб охватываемых управлением общественных явлений – государственное **управление** направлено на согласование интересов и действий всех граждан и социальных групп общества, удовлетворение потребностей всего населения, а не отдельных граждан, на защиту совместных интересов;

4) право государства на применение в процессе управления методов принуждения.

Одной из проблем становления методологии государственного управления является проблема соотношения управления (администрирования) и политики.

Государственное управление как управленческая деятельность *включает* государственное администрирование и государственно-административное управление.

**Государственное администрирование** – это практическая деятельность государственных органов, технологический процесс подготовки, принятия и исполнения управленческих решений в совокупности методов и средств, с помощью которых решаются задачи государства и его структур различного уровня, осуществляется прямое и специализированное воздействие органов управления на подведомственные им органы и объек-

ты на основе административной ответственности за выполнение решений.

*Государственно-административное управление* – вид государственной деятельности по управлению делами государства, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть, ее органов и должностных лиц на всех уровнях государственно-административного устройства.

*Политическое управление* – это разработка стратегии действий государства, формирование государственного имиджа и поведения в международных и внутренних отношениях, оно не всегда нацелено на решение общественно значимых проблем.

## **2. Факторы, определяющие природу и специфику государственного управления.**

- Во-первых, сам *субъект управления*. В качестве субъекта целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий выступает государство. Характер государственного управления в конкретное историческое время определяется характером, конституционными основами (принципами) государства.

- Во-вторых, государственное управление опирается и представляет собой способ реализации *государственной власти*. Законы и иные основные, общие, типовые решения, правила, нормы, установленные государственной властью, являются общеобязательными, обеспечиваются авторитетом и силой государства;

- В-третьих, специфический *характер и объем* охватываемых управлением *общественных явлений*. В центре внимания государственного управления лежат решения общих (публичных) дел, согласование действий всех граждан, защита совместного (публичного) интереса, удовлетворение потребностей общества, а не отдельных граждан и социальных групп.

- В-четвертых, комплексный характер используемых государством *методов и средств воздействия*: правовых, административно-распорядительных, социально-психологических.

- В-пятых, природа и специфика государственного управления определяют его *системный характер, обеспечивающий необходимую согласованность, координацию, субординацию, целенаправленность*. При этом государственная власть и управление в своей основе имеют правовую и политическую легитимность, а в реализации – силу государственного аппарата, обладающего средствами принуждения.

*Цели* государственного управления вытекают из целей государства и имеют уровневую структуру, построение которой основано на принципе «древа целей», отражающем взаимосвязь и согласованность целей разного уровня и содержания.

### **Структура целей государственного управления**

*Стратегический уровень* – генеральное направление государственной политики. Занимает центральное место в иерархии целей государственного управления. Процесс достижения стратегической цели протекает поэтапно.

*Оперативные цели* – средний уровень иерархии целей, включающий цели для каждого временного периода стратегии. *Тактические* (обеспечивающие) цели – нижний уровень иерархии целей, являющихся наиболее краткосрочными и динамичными. Эти цели подлежат наиболее частой корректировке.

### **3. Классификация целей государственного управления.**

*Классификация по критерию функций государства и сферах жизнедеятельности общества:*

- цели общественно-политического развития;
- цели социального развития;
- экономические;
- организационные;
- информационные;
- разъяснительные цели.

*Классификация по объему целей:*

- общие;
- частные.

*Классификация по критерию результатов:*

- конечные цели;
- промежуточные цели.

*Классификация по временной перспективе целей:*

- непосредственные;
- перспективные;
- краткосрочные;
- среднесрочные;
- долгосрочные цели.

**Факторы формулирования целей государственного управления:**

- реалистичность и решаемость поставленных целей;
- последовательность достижения целей, (постановке новых целей должно предшествовать достижение ранее сформулированных);
- учет возможной корректировки выдвинутых целей.

**Возможности государственного управления определяются:**

• *волей и силой государственной власти.* Безвольное, рыхлое, не имеющее стратегической линии государство не способно выполнять свои задачи и функции. В лице органов государственного управления проявляется особая воля государства, которая выражается в принимаемых ими решениях. При этом сильная суверенная власть государства обладает верховенством в обществе, правом на принуждение в рамках закона и принятия обязательных для всего общества решений;

• *уровнем развития и отлаженностью системы государственного управления* (формами и методами государственного управления, общей, политической и юридической культурой государственных служащих, их профессионализмом, моральными качествами и т.д.);

• *располагаемыми ресурсами.* Речь идет обо всех видах ресурсов, не только о природных, материальных, трудовых, финансовых, но и о ресурсах информационных, политических, идеологических и др.

Отсутствие или нехватка ресурсов означает, что государственное управление не обеспечит достижение поставленных целей и задач.

При этом принципиально важным является *эффективное использование ресурсов*, что предопределяется необходимостью учета общенациональных интересов в процессе государственного управления.

Возможности государственного управления во многом зависят от *субъективного фактора* – умения «управленцев» управлять, желания служить своему народу.

*Функции государственного управления* – это виды деятельности органов государственной власти и управления и их должностных лиц, совершаемые в определенном нормативном порядке, направленные на регулирование общественных процессов и отношений и необходимые для достижения поставленных целей.

### **Общие функции управления**

- анализ;
- целеполагание;
- прогнозирование;
- планирование и программирование;
- организация;
- координация;
- мотивация (стимулирование);
- контроль;
- регулирование.

### **Специфические функции государственного управления**

- государственное регулирование экономики;
- лицензирование;
- проведение выборов и референдумов и пр.;
- социально-организационные функции;
- упорядочение и совершенствование деятельности органов государственной власти и управления.

Многообразие функций государственного управления сопряжено с использованием различных методов их реализации.

**Методы государственного управления** воздействия государства на вектор развития общественных и государственных дел. Они показывают, какими средствами государство влияет на поведение людей и управляет им.

Исходя из способов и приемов, которые используются субъектами государственного управления для достижения поставленных целей и выполнения функций, выделяют 4 метода государственного управления.

### **Классификация методов государственного управления**

1. **Административные методы** – нормативные требования государства, обязывающие и субъектов, и объекты государственного управления поступать определенным образом. Они основаны на распорядительстве субъекта управления, их невыполнение влечет за собой привлечение к различным видам ответственности;

2. **Экономические методы** – это способы создания государством определенных условий, в которых управляемому объекту выгодно поступать так, как того хочет государство. Такие методы базируются на наличии у граждан, организаций и государства материальных интересов, которые обуславливают их действия, а степень экономической активности детерминируется развитостью и объемами материальных стимулов.

3. **Идеологические методы** – это целенаправленное моральное и нравственное воздействие государства на сознание людей, пропаганда и агитация со стороны государства. Другое применяемое название этой группы методов – социально-психологические.

4. **Правовые методы** – это способы государственного управления, совершаемые в пределах и в соответствии с процедурой, установленной Конституцией, законами и иными правовыми актами, действующими на территории страны. Среди правовых методов можно выделить законодательную деятельность, государственно-административное управление, правосудие, контроль.



Каждая из рассмотренных групп методов характеризуется специфическим волеизъявлением государства – это дозволения, требования, запреты, ответственность, контроль и надзор и т.д. В реальной практике управления принятие и реализация государственных решений возможны лишь на основе синтеза различных методов управления: есть метод, несущий основную нагрузку, и есть усиливающие или обеспечивающие методы.

Любая управленческая деятельность осуществляется по логической схеме: осознание целей и задач управления – выбор метода управления – разработка и реализация инструментов управления.

Под *инструментами государственного управления* понимаются средства практической реализации управленческого решения.

Среди инструментов государственного управления выделяют две подгруппы: общие (универсальные) и локальные.

*Общие* инструменты управления – это существующие, закрепленные в правовых актах нормы и правила управленческой деятельности; имеют форму законов, уставов, инструкций, ограничений и т.д.

*Локальные* инструменты управления – это регулирующие нормы, имеющие частный характер. Они обеспечивают выполнение более значимых управленческих решений, и имеют форму постановлений, приказов, распоряжений, сделок, контрактов, совещаний и т.п.

### **Критерии классификации инструментов**

1) *уровень инструмента государственного управления в иерархии системы управления* – это инструменты, применяемые:

- на международном уровне;
- на федеральном уровне;
- на региональном уровне;
- инструменты отраслевого управления и пр.

2) *документальные формы инструментов государственного управления:*

- законодательные акты;
- постановления;
- регламенты;
- решения государственных органов;
- государственные концепции;
- программы;
- проекты;
- государственные бюджеты;
- государственные стандарты;
- сертификаты качества, лицензии;
- государственные свидетельства;
- государственные дипломы и др.

3) *характер и объем воздействия инструментов государственного управления:*

- *экономические инструменты* (налоги, государственные тарифы оплаты труда, ставка рефинансирования ЦБ РФ, внутренние и внешние займы и т.п.);

- *организационные инструменты* (создание, реорганизация или реструктуризация государственных органов; назначение, перемещение, освобождение от занимаемой должности на государственной службе и пр.);

- *политические инструменты* (выборные технологии, опросы общественных мнений и др.).

***Принципы государственного управления*** – это, как правило, законодательно закрепленные, базовые положения, в соответствии с которыми формируется и функционирует система государственного управления.

## **1. Классификация принципов государственного управления:**

- общие;
- организационно-технологические;
- частные.

**Общие принципы** касаются содержания и целей системы государственного управления;

- социально-ценностные (гуманизм, демократизм);
- социально-функциональные (принцип разделения властей, федерализм, законность).

**Организационно-технологическими принципами**

- структурно-целевые (иерархия целей государственного управления, последовательность достижения целей);
- структурно-организационные (единство системы государственного управления, сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности органов государственной власти);
- структурно-функциональные (закрепление управленческих функций в компетенцию соответствующего государственного органа);
- структурно-процессуальные (принцип соответствия методов управления функциям государственного органа).

**Частные принципы** ориентированы на повышение значимости человеческого фактора в процессе государственного управления:

- принципы, проектируемые на различные сферы жизнедеятельности общества (экономическое планирование, принципы маркетинга);
- принципы функционирования государственных и общественных институтов (принципы Карнеги, принципы местного самоуправления).

## **2. Новый государственный менеджмент**

### ***(New public management)***

Формирование и развитие модели Нового государственного менеджмента началось в 1980-е годы и связано с кризисом государства всеобщего благоденствия (высокая налоговая нагрузка на бюджет, «социальный паразитизм» и др.). Выход из этого кризиса сторонники Нового государственного менеджмента видели во внедрении рыночных принципов в государственное управление, повышении самостоятельности муниципального уровня управления, усилении взаимодействия

системы со средой. Индивид является клиентом, которому необходима какая-либо услуга, а государство предоставляет ему эту услугу или ищет организацию (на конкурсной основе), готовую сделать это вместо него.

Общие установки менеджериального подхода к управлению можно сформулировать следующим образом:

- утверждается, что с точки зрения менеджмента нет существенных различий между публичным и частным секторами, а следовательно, публичными и частными организациями можно управлять при помощи схожих технологий;

- осуществление перехода от оценки эффективности процесса управления к оценке эффективности результата управления, а следовательно, к сокращению затрат и к повышению прибыльности государственных организаций. Изменяется и оценка ответственности: должен осуществляться переход от контроля на входе организации, от оценки бюрократических процедур, правил и стандартов к количественным мерам, характеризующим результат деятельности;

- понижение роли управленческого контроля над управлением государственным сектором и публичным сектором в целом одновременно с развитием усовершенствованной отчетности, мониторинга и механизмов ответственности;

- акцентирование идеи необходимости преобразования больших структур в полуавтономные агентства, отличающиеся высокой степенью подвижности, способностью к конкуренции и склонностью принимать рискованные решения. Стремление к отделению коммерческих организаций от некоммерческих и политико-консультативных функций от функций предоставления услуг и регуляторных функций;

- приоритет в государственном управлении частному бизнесу, конкурентному снабжению и контрактной системе в процессе организации общественных услуг. При этом необходимо переходить от традиционных долговременных и плохо специфицированных контрактов к кратковременным и более определенным контрактам;

- использование в государственном управлении практик менеджмента, которые касаются кратковременных трудовых

соглашений, развития стратегических планов, корпоративных планов, соглашений об эффективности деятельности, введения системы оплаты за качество, развития новых менеджеральных информационных систем, заботы о корпоративном имидже;

– большое внимание в новом государственном менеджменте уделяется денежным предпочтениям; что касается этических проблем, этики государственной службы и статусных ценностей, то им уделяется меньшее внимание;

– отношение к гражданам как к потребителям общественных услуг. К потребителю относятся как к покупателю общественных услуг со всеми отсюда вытекающими последствиями.

**3. Неинституциональная теория** в государственном управлении базируется на теории рационального выбора, согласно которой индивид или организация стараются снизить затраты и издержки в процессе принятия и реализации управленческого решения.

Институты рассматриваются как правила игры в обществе и политике, разделяемые всеми участниками и акторами политического процесса. Причем, эти правила могут быть формальными (отражающиеся в юридических документах), так и неформальными (устой, традиции, нормы, договоренности).

Помимо этого, в рамках неоинституциональной теории существует подход, согласно которому институты являются посредниками в разрешении конфликтов, а также уделяется внимание тому, «как государство и другие институты структурируют конфликты между группами с противоположными интересами и выполняют посреднические функции в их разрешении.

Таким образом, они исследуют институты и институциональные изменения как результат институционального посредничества в разрешении конфликтов».

**4. Концепция политических сетей** нацелена на решение задачу отхода от иерархического администрирования в государственном управлении. Основное внимания в рамках данной концепции уделяется процессам коммуникации и обмена ин-

формацией между участниками общественной и политической жизни. Основные положения теории политических сетей можно свести к следующим пунктам:

- теория политических сетей реконструирует отношения между государственным управлением и современным обществом. Концепция политических сетей относится к концепциям среднего уровня, т.е. в ней раскрываются не отношения между непосредственно обществом и государством, а между управленческими структурами и общественными объединениями, а также бизнес-ассоциациями;

- теория политических сетей восстанавливает связи между управлением и политикой. Она меняет ракурс рассмотрения государства как агента политики: государство является хотя и важным, но одним из акторов производства политических решений; государственные структуры рассматриваются в качестве «сцепленных» с другими агентами политики и вынуждены вступать с ними в процесс ресурсного обмена;

- включение в процесс изучения политических сетей морального измерения управления и процесса производства политического решения;

- хотя понятие «институт» играет значительную роль в теории политических сетей, однако не институты, а связи и отношения составляют ключевой пункт рассмотрения;

- в теории политических сетей проблема эффективности управления рассматривается не в аспекте отношения «цели – средства», а в аспекте отношения «цели – процессы».

В целом политическую сеть можно определить как систему государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, взаимодействующих между собой на основе ресурсной зависимости с целью реализации общих интересов, опираясь на формальные и неформальные нормы. В основе образования и развития сети лежит кооперативный интерес.

## **Тема 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СИСТЕМА**

### **Вопросы**

1. Понятие, структура и признаки системы государственного управления.
2. Политико-властный характер государственного управления. Государственная власть и ее институты.
3. Организационная структура государственного управления в Республике Беларусь

**Основные понятия по теме:** система государственного управления, политическая власть, политическая власть, объект государственного управления, организационная структура государственного управления, государственный аппарат.

### *Методические рекомендации по изучению темы*

#### **1. Понятие, структура, признаки и функции системы государственного управления.**

*Система государственного управления* – это сложное социальное образование (целостность), состоящее из нескольких подсистем, которые являются самостоятельными, но взаимосвязанными между собой, социальными системами.

Современное общество представляет собой сложноорганизованную систему, нуждающуюся в направленном поддержании функционирования работоспособности, т.е. в управлении.

Рычагам управления обладают институты политической власти.

Общество наделяет властью государство, которое действует как власть и как субъект управления и служит единственным способом рациональной организации жизнедеятельности в масштабе всей страны.

Очевидно, что государственное управление не может состояться без свойств системности. В нем задействованы множество государственных органов и общественных структур,

значительное число должностных лиц и иных служащих, миллионы людей.

В государственном управлении используются разнообразные материальные, финансовые и интеллектуальные ресурсы. Государственное управление предполагает разработку и принятие управленческих решений и реализацию действий.

Только системность может придать ему необходимую согласованность, координацию, субординацию, целеустремленность, рациональность, эффективность.

*Структура системы государственного управления:*

- подсистема управляющая (субъект);
- подсистема управляемая (объект);
- коммуникативная подсистема – система взаимодействий между элементами управляющей и управляемой системы: связи прямые и обратные, вертикальные и горизонтальные, подчиняющие и поддерживающие.

### ***Управляющая система***

#### ***Вертикальный срез структуры управляющей системы***

- ***подсистема А***, осуществляющая публичное управление обществом и реализующая власть в масштабах государства всеми тремя ветвями власти. Она призвана определять цели, задачи, стратегию развития общества, обеспечивать национальный суверенитет, отстаивать национальные интересы на международной арене;

- ***подсистема Б*** – государственно-административная, выполняющая функции по управлению повседневными делами в конкретных областях общественной жизни. Она призвана осуществлять государственную деятельность по управлению делами государства, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть в лице ее органов и должностных лиц на всех уровнях государственно-административного устройства: федеральном (центральном), региональном и местном, т.е. речь идет об исполнительной власти.

На уровне подсистемы «А» исполнительная власть представлена правительством, на уровне подсистемы «Б» – слож-



ной иерархической системой административных органов разных уровней. Это наиболее сложная и многогранная часть государственного аппарата, которая концентрирует в своих руках практически всю управленческую информацию и важнейшие средства государственного управления.

Для государственно-административного управления иерархическая структура организации является объективно необходимой формой ее бытия и функционирования. В каждом конкретном государстве она приобретает свою, соответствующую характеру государственного устройства общества, модификацию.

Если рассматривать *горизонтальный срез системы государственного управления*, то можно выделить:

- институциональную подсистему;
- нормативно-правовую подсистему;
- функционально-структурную подсистему;
- коммуникативную подсистему;
- профессионально-кадровую подсистему;
- профессионально культурную подсистему;
- научно-технологическую подсистему.

Каждый структурный элемент подсистемы также является сложным образованием, имеющим свою структуру, свои задачи и функции.

*Институциональная подсистема*, включает в себя совокупность институтов государственного управления, оказывающих управляющее воздействие.

*Нормативно – правовая подсистема* – это основа функционирования системы государственного управления. Ее предназначение – регулирование организации и порядка деятельности органов государственного управления посредством совокупности правовых законов, правил и норм.

*Коммуникативная подсистема* представляет собой комплекс управленческих отношений, официальных и неофициальных связей субъектов управления между собой по горизон-

тали и вертикали, а также их взаимодействие с общественными объединениями, гражданами.

*Функционально-структурная подсистема.* Каждый структурный элемент системы имеет свое предназначение, выполняет свои специфические функции. Следует учитывать, что структурные подразделения могут функционировать эффективно лишь при условии их взаимодействия с другими элементами системы и внешней средой.

Управленческие функции органов государственного управления различаются по объекту, содержанию, способу, объему управляющего воздействия. Это позволяет не только очертить функции, но и проанализировать их распределение по горизонтали и вертикали управления, обнаружить и исключить дублирование в различных органах, устранить несоответствие организационно-структурного строения функциям государственного органа.

*Профессионально-кадровая подсистема.* Качественное, эффективное государственное управление возможно лишь в том случае, если оно осуществляется высококвалифицированными, профессионально подготовленными управленческими кадрами. Специалисты-управленцы должны знать и уметь правильно и своевременно применять нормативно-правовые документы, использовать в своей практической работе достижения науки и техники.

*Профессионально-культурная подсистема.* Культуру кадров управления можно определить как совокупность и характер профессиональных знаний, образцов административной этики, политических, социальных, правовых ценностей и норм, исторических традиций и современных достижений науки.

Культура управленческих кадров – это субъективный фактор системы государственного управления, который во многом определяет ее зрелость, качество целостности. От уровня профессиональной культуры во многом зависит способность чиновников адекватно реагировать на изменения в социальной среде и, тем самым, обеспечивать устойчивость системы.

*Научно-технологическую подсистема* включает теорию государственного управления. Это – необходимый компонент

и одновременно условие достижения системой государственного управления целостности и организованности. В настоящее время, в век конкуренции и международной интеграции компетентное и эффективное управление невозможно осуществлять без наличия необходимого уровня образования должностных лиц государственных служащих, а также без обеспечения научного подхода к организации государственного управления.

*Управляемая система (объект)* государственного управления – это совокупность компонентов общества, на которые оказывается воздействие в ходе процессов государственного управления.

*Объект государственного управления* представляет собой сложное структурное образование, включающее:

- важнейшие сферы жизнедеятельности;
- общественные процессы;
- территориальные образования;
- государственные и общественные организации;
- социальные общности;
- производство (промышленность, сельское хозяйство, строительство, энергетика, транспорт, связь, торговля, лесное хозяйство);
- социальную сферу (жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование, культура, спорт, туризм);
- административно-политическую сферу (внешнеполитическая и внешнеэкономическая деятельность, защита интересов, охрана прав и свобод граждан, субъектов хозяйствования).

В первую очередь необходимо выделить **организованные объекты**, ибо если нет организации, то и будет отсутствовать эффект управляющего воздействия. К признакам таких объектов относятся:

- наличие широкой сферы самостоятельности на основе саморегуляции при соблюдении гарантий их прав;

- закрепление функциональной подчиненности социальных объектов вышестоящим органам – т.е. каждый объект имеет свои, разноуровневые субъекты управления;
- предоставление объектам гарантий возможного участия в решении государственных задач на всех уровнях управления путем внесения вопросов на рассмотрение, обсуждение проектов решений, представительства в разных звеньях управления;
- юридическое закрепление статуса подобных объектов-организаций.

Управляемая система отличается от управляющей системы по ряду признаков.

Если для управляющей системы характерно преобладание иерархических, субординационных, вертикальных отношений, то для объекта управления характерны многообразные, многослойные горизонтальные, невластные, диспозитивные связи.

Это – отношения, связанные с жизнеобеспечением общества (язык, семья, мораль, рынок, нация и др.), социокультурные и политические отношения, связанные с предпочтениями, ценностными ориентациями, выражающимися в поддержке того или иного общественно-политического института.

## **2. Универсальные признаки системы государственного управления.**

1. Состоит из элементов, находящихся во взаимодействии и взаимозависимости.

2. Целостность, образуемая совокупностью элементов, не сводима к их сумме.

3. Элементы, интегрируемые в целостность, обретают системные качественные признаки, не тождественные индивидуальным.

4. Отношения взаимодействия и взаимозависимости элементов закономерны и подчиняются правилам, не зависящим от каждого из них.

5. Система как целое реагирует на влияние среды и импульсы, исходящие изнутри ее, от составляющих элементов.

### ***Специфические признаки системы государственного управления (как вида социальных систем)***

1. Организационная упорядоченность – все государственные органы выстроены по строгой иерархии.

2. Каждый орган имеет определенный статус, т.е. свое предназначение, роль и место в системе.

3. Каждый орган имеет свои компетенцию, полномочия, выполняет определенные функции.

4. Высокий уровень организационной сложности и социальной значимости.

5. Формируются индивидами и функционируют посредством их сознательной деятельности.

6. Все государственные органы системы узаконены (конституированы), их деятельность регламентирована соответствующими нормативными актами.

7. Целеполагание, целенаправленность составляют сущностный признак социальной системы, определяют сложность управляющего воздействия, исходящей от самой системы, так и по отношению к ней.

8. Стремление к самосохранению в имеющемся качестве, прямым следствием чего является адаптация социальной системы к внутренним и внешним воздействиям.

### **3. Политико-властный характер государственного управления. Государственная власть и ее институты.**

***Политическая власть*** – это реальная способность данного класса, группы проводить в жизнь свою волю, выраженную в политических и правовых нормах.

#### ***Свойства политической власти***

1) легальность использования силы в пределах государства;

2) затрагивает интересы больших групп людей, всегда носит общественный характер. Публичность, т.е. всеобщность и безличность. Это означает, что политическая власть, в отличие от личной, приватной власти, которая обычно существует в не-

больших, контактных группах, обращается от имени всего общества с помощью права ко всем гражданам;

3) верховенство, обязательность решений для всякой иной власти, способностью проникновения в любые общественные процессы. Политическая власть может ограничить влияние мощных корпораций, СМИ и других учреждений или же вовсе ликвидировать их;

4) моноцентричность, наличием единого центра принятия решений. В рыночном демократическом обществе, в отличие от политической власти, экономическая, социальная и духовно-информационная власти полицентричны. Здесь существует много независимых собственников, СМИ, социальных фондов и т.п.;

5) многообразие ресурсов. Политическая власть, и особенно государство, использует не только принуждение, но и экономические, социальные и культурно-информационные ресурсы;

6) проявляется в наличии особой группы, специального слоя людей, профессионально занятых управленческим трудом и осуществляющих властную волю;

7) выражается в руководстве обществом экономически господствующими классами, социальными слоями и группами;

8) выражается через функционирование политических институтов, между которыми и внутри которых она распределяется;

9) влияет на людей через убеждения, авторитет, традиции, эмоции, принуждение вплоть до применения прямого насилия.

10) проявляется в процессе подготовки, принятия и исполнения политических решений.

Государственное управление опирается на власть, подкрепляется и обеспечивается ею.

### ***Факторы, определяющие место и роль государственного управления в механизме государственной власти***

1. Государственное управление – конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющей функциональную и компетентную специфику, отли-

чающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти.

2. Государственное управление имеет общегосударственный характер, т.е. охватывает все важные для государства стороны жизни общества. По существу объектом государственного управления является общество в целом.

3. Государственное управление представляет собой, прежде всего деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным ее направлением является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и иных нормативных правовых актов.

4. Государственное управление носит государственно-властный характер. Субъекты государственного управления исполнительной деятельности наделены государственно-властными полномочиями и выступают от имени государства.

5. Государственное управление имеет непосредственный, деятельный характер, т.е. в процессе осуществления управленческой, исполнительской деятельности повседневно реализуются функции государства в межотраслевых (финансы, госстандарты, налоги, статистика и др.), социально-политических (оборона, государственная безопасность, зарубежные связи и др.), социально-культурных (образование, наука, здравоохранение, культура и др. сферах), в хозяйственной деятельности (промышленность, транспорт, связь, торговля и др.).

6. Государственное управление – активная и целенаправленная подзаконная деятельность, осуществляемая на основе и во исполнение законов, применительно к важнейшим сферам жизни общества и в порядке общего и оперативного руководства.

7. Характерной чертой государственного управления является разнообразие организационных форм его функционирования. Высокий уровень организационных форм управления обеспечивает решение задач сложной и тонкой сети новых организационных отношений, возникающих в связи с развитием рыночных отношений в обществе.

8. Государственное управление реализуется через формы организаторской деятельности: подбор и расстановка кадров,

прогнозирование, разработка целевых программ развития той или иной отрасли (сферы) управления, информационная деятельность, координация, контроль, учет и статистика, делопроизводство и др.

9. Государственное управление – прерогатива специальных субъектов, представляющих собой исполнительно-распорядительные органы государственной власти или органы государственного управления.

10. Государственное управление является исполнительной деятельностью по отношению к деятельности, осуществляемой органами государственной власти – Советами депутатов.

Достижение общегосударственных целей, свои внутренние и внешние функции государство реализует через государственную власть, которая представляет собой конституционно-правовой институт.

*Государственная власть* – систематизированная деятельности народа, составляющих его общностей и индивидов, создающих органы по реализации их публичных прав, свобод, закрепленных за ними полномочий, обязанностей, а также возложенной на них ответственности, выражающих их социальное качество и потребности.

Главным субъектом государственной власти, ее источником и носителем является народ, который сам устанавливает власть, реализуя тем самым свои права. Он обладает правом учредительной власти, которое он реализует в форме референдумов, выборов. Но народ не осуществляет государственное управление.

Государственная власть и государственное управление выступают как специфические системы деятельности субъектов, различающиеся способами, процедурами и результатами деятельности.

### ***Основные свойства государственной власти***

Государственная власть:

- имеет особый механизм осуществления,
- обладает верховенством в обществе,



- имеет определенные формы организации,
- берет на себя функции регулирования и управления общественными отношениями и процессами,
- выполняет арбитражную роль и имеет легитимное право на принуждение.

Государственная власть является неотъемлемым атрибутом развития и функционирования общества, тем стержнем, который объединяет людей в единое сообщество, обеспечивает реализацию интересов всего сообщества и его членов.

Именно власть дает государству возможность влиять на общественные отношения и процессы, обеспечивать подчинение управляемых воле управляющих.

### *Государственная власть как структурированное единство включает:*

во-первых, субъектный состав (государство в целом, государственные образования, органы, лица, сообщества, объединения);

во-вторых, предметы ведения, компетенции, полномочия, права и обязанности, ответственность действия, программы, меры и т.д.;

в-третьих, организационные структуры, учреждения и институты (президент, парламент, правительство, суды, государственная служба, воинская обязанность и т.д.).

Важно подчеркнуть, что государственная власть носит динамичный характер, она постоянно развивается, изменяется состав ее элементов, их взаимоотношения и т.д.

### *Виды государственной власти*

- законодательная власть;
- власть главы государства;
- исполнительная власть;
- судебная власть;
- контрольная власть.

#### **4. Организационная структура государственного управления в Республике Беларусь.**

*Организационная структура государственного управления* – это упорядоченная совокупность конкретных звеньев аппарата управления, связанных между собой по вертикали (субординация) и по горизонтали (координация) и обеспечивающих устойчивый и качественный процесс управления.

Организационная структура государственного управления концентрирует в себе многообразные возможности государства и представляет собой определенный состав, организацию и упорядоченные взаимосвязи и взаимозависимости его системообразующих элементов.

Организационная структура государственного управления отражает соподчинение системообразующих элементов и их взаимосвязи как по вертикали, так и по горизонтали.

Структура и виды органов того или иного уровня устанавливаются в зависимости от формы государственного устройства и формы правления.

Каждый государственный орган имеет свою внутреннюю структуру – внутреннее устройство, которое зависит от положения органа в иерархической системе управления.

Совокупность национальных, региональных и местных государственных органов управления образует организационную структуру государственных органов.

#### ***Признаки организационной структуры государственного управления***

- наличие цели;
- наличие системообразующих элементов (органов государственного управления);
- наличие внутреннего координирующего центра, обеспечивающего стабильность и равновесие организационной системы;
- саморегулирование, обеспечиваемое центром на основе имеющейся информации;
- обособленность (наличие границ, отделяющих организационную структуру от внешней среды);

- организационная культура, основанная на нормах права и поведения.

### ***Организационная структура государственного управления Республики Беларусь***

- Президент Республики Беларусь;
- Национальное собрание Республики Беларусь;
- Правительство – Совет Министров Республики Беларусь;
- Система местного управления и самоуправления;
- Система судебной власти;
- Органы особой компетенции (прокуратура, комитет государственного контроля).

Скоординированную и слаженную работу системы обеспечивают организационные структуры государственного аппарата разного уровня.

***Государственный аппарат*** – это совокупность административных органов, выполняющих исполнительно-распорядительные функции.

Государственный аппарат является основным звеном в системе государственного управления, обеспечивает деятельность всей системы. Его структура отражает базовые задачи и функции государства и, в первую очередь, обеспечивает все исполнительно-распорядительные функции государства, взаимосвязи общества и государства.

## **Тема 4. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **Вопросы**

1. Право и государственное управление. Нормативные правовые акты как результат деятельности государственных органов Республики Беларусь.

2. Антикоррупционное и дебиюрократизационное законодательство как условие результативной деятельности органов государственного управления в Республике Беларусь.

3. Правовая ответственность государственных служащих в Республике Беларусь.

**Основные понятия по теме:** правовое регулирование, нормативный правовой акт, предмет правового регулирования, методы правового регулирования, Бюрократизм, бюрократия, самоуправление, коррупция.

**1. Право и государственное управление. Нормативные правовые акты как результат деятельности государственных органов Республики Беларусь.**

Сущностью правового регулирования является деятельность государства, уполномоченных им органов по правовому обеспечению исполнительной власти и в целом общества, издания юридических норм (правил), общеобязательных в исполнении всеми людьми, учреждениями, организациями.

Основу правового регулирования составляет нормативный акт – разработка и юридическое (в актах государственных органов) закрепление (установление) норм (правил) поведения людей и ведения определенных общественно значимых дел.

*Правовое регулирование государственного управления* – это деятельность государства по ориентации государственных органов и установлению правил их функционирования.

*Предметом правового регулирования* является упорядочение целеполагания, функций, организационных структур и управленческой деятельности государственных органов.

Это отношения между государством (его органами) и обществом, где центральным вопросом этих отношений выступает определение правового статуса государственных органов, волевые отношения между людьми, вовлеченными в государственно-управленческие процессы.

### ***Основные аспекты правового обеспечения государственного управления***

- отношения между государством (его органами) и обществом, гражданами, посредством которых формируются государственно-управляющие воздействия (управление обществом со стороны государственного аппарата); первостепенное значение здесь имеют правовые механизмы объективизации государственного управления;

- отношения внутри государства, между его органами по поводу распределения предметов их ведения и государственной власти, необходимой для управления ими (полномочий);

- волевые отношения между людьми, вовлеченными в государственно-управленческие процессы как в государственной службе (кадровый состав государственных органов), так и при обращении граждан в государственные органы при решении каких-либо своих проблем;

- центральным вопросом этих отношений выступает определение правового статуса государственных органов вообще и в сфере управления в частности.

### ***Содержание предмета правового регулирования***

- цели;
- функции;
- структуры;
- формы;
- методы;
- стадии;
- процедуры;
- операции;
- принципы и многие другие (неодушевленные) элементы государственного управления.

В центре правового регулирования государственного управления находится правовой статус государственного органа.

### ***Структура правового статуса***

- месторасположение и природа государственного органа в целостной системе государственных органов страны (по горизонтали, вертикали или к специализированной системе органов исполнительной власти);
- компетенция государственного органа (набор управленческих функций, состав полномочий, перечень управленческих объектов или отдельных аспектов их функционирования);
- юридическое закрепление его организационной структуры, форм, методов и процедур функционирования.

Правовой статус государственных органов и процессы их функционирования должны быть определенными, целенаправленными и последовательными.

### ***Требования к правовому обеспечению государственного управления***

- своевременность принятия соответствующих правовых норм. Запаздывание в нормативном оформлении возникающих управленческих связей создает большие проблемы;
- устойчивость и стабильность форм правового обеспечения государственного управления;
- полнота и внутренняя согласованность правовых норм.

### ***Методы правового регулирования государственного управления***

- императивного регулирования (регулирование сверху донизу осуществляется на властно-императивных началах органами государственной власти государства в целом, либо его субъектами (при федеративном устройстве) в рамках их компетенции);
- диспозитивного регулирования (осуществляется посредством согласования, договоров, принятия совместных актов, поддержки инициативы снизу несколькими органами государственной власти).

Смысл и содержание правовых норм, определяющих поведение в управленческих процессах и отношениях, зависят от способов правового регулирования, которые отражают суть

юридического воздействия правовой нормы на участников управленческого взаимодействия.

### ***Способы правового регулирования***

- позитивное обязывание – возложение на лиц прямой обязанности совершать определенные положительные действия;
- запрещение – возложение на лиц обязанности воздерживаться от совершения действий определенного рода;
- дозволение – предоставление лицам права на свои собственные активные действия.

### ***Требования, предъявляемые к формам правового регулирования***

- своевременность их принятия, исключающая необходимость встраивания новых управленческих феноменов в устаревшие правовые рамки;
- стабильность содержания данных форм, позволяющая гражданам их осознать, освоить, применить на практике и оценить;
- полнота, комплексность и согласованность, т.е. охват комплексными правовыми актами достаточно крупных сторон объективной реальности.

Система нормативных правовых актов в Республике Беларусь определяется Конституцией и изданными в соответствии с ней подконституционными актами. Нормативные правовые акты различаются по своей юридической силе. В зависимости от этого может быть определена иерархия, т.е. соподчиненность нормативных актов.

### ***Иерархия нормативных актов в Республике Беларусь***

- Конституция (в том числе и акты толкования Конституции).
- Международные договоры, действующие на территории Республики Беларусь.
- Законы и декреты Президента.
- Указы Президента, изданные на основе законов.

- Постановления Правительства.
- Нормативные акты министерств.
- Нормативные акты, принимаемые местными органами государственной власти, в том числе и в порядке делегирования им некоторых полномочий вышестоящими органами.

Главенствующее место в иерархии законодательных актов занимает Конституция Республики Беларусь. Конституция является базой для развития всего текущего законодательства. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь. Ни один акт не может быть принят, если он противоречит Основному закону. Конституция регулирует главные стороны государственной, общественной жизни, допуская и прямо предполагая процесс правового, в том числе законодательного регулирования, стимулируя и направляя его.

Конституция не допускает заключения противоречащих ей международных договоров.

Важнейшей формой правового регулирования государственного управления являются законы. Закон - это принятый в особом порядке нормативный правовой акт по основным вопросам жизни государства, выражающий государственную волю и обладающий высшей правовой силой (после Конституции).

Акты исполнительной власти могут стоять на одном уровне с законами.

Декреты Президента, Правительства обладают той же силой, что и законы Парламента.

### ***Виды правовых актов Президента***

- декреты;
- указы;
- распоряжения.

По своему содержанию декреты являются актами нормативного характера.

Среди актов общегосударственных органов важную роль играют и постановления Правительства, которое изда-



ет свои акты на основе Конституции, законов, декретов и указов Президента.

Важное значение среди форм правового регулирования государственного управления отводится подзаконным нормативным правовым актам управления, представляющим собой нормативные юридические акты компетентного органа, основанные на законе и закону не противоречащие.

К настоящему времени в Республике Беларусь сформирована качественно новая система законодательства, необходимая для развития нашей страны. Приняты и действуют основные законодательные акты, регулирующие отношения между гражданами, между гражданами и государством, много сделано для приближения внутреннего национального законодательства к международным стандартам.

В Республике Беларусь на сегодняшний день действует эффективная система учета нормативных правовых актов, поддержания их в актуальном состоянии, а также своевременного информирования государственных органов, юридических и физических лиц, осуществления межгосударственного обмена правовой информацией. Такой системой является Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

Важнейшее требование эффективного управления – информированность граждан о принятых актах законодательства и установление переходных сроков для вступления в силу новых правовых актов.

## **2. Антикоррупционное и дебиюрократизационное законодательство как условие результативной деятельности органов государственного управления в Республике Беларусь.**

### *Бюрократия и бюрократизм в системе государственного управления*

Следует различать понятия «бюрократия» и «бюрократизм». Если первое слово служит для обозначения определенной организации, системы работы аппарата управления (рациональная бюрократия), то второе понятие применяется в негативном смысле как групповая монополия управляющих на функции управления и власти (иррациональная бюрократия).

Поэтому предстоит решать сложную задачу: сохранить и укрепить аппарат управления, способный к эффективной работе, и одновременно бороться с бюрократизмом.

Рациональная бюрократия – имманентное свойство любой системы управления. Организация работы государственного аппарата неизбежно должна быть формалистичной, т.е. бюрократической. Пока существует аппарат управления, будет и бюрократия. Поэтому борьба с бюрократизмом вовсе не означает борьбу с аппаратом как таковым. Без профессионального, хорошо подготовленного и слаженного аппарата нет и управления.

При демократизации системы управления, бюрократизм лишается благоприятной среды, в которой он размножается и процветает. Исходя из этого, борьбу с бюрократизмом следует рассматривать в широком контексте экономического, демократического и духовного обновления. Нельзя сводить борьбу к обличению бюрократического стиля управления, к антибюрократическим кампаниям и механическим реорганизациям аппарата управления. Не затронув глубинных основ бюрократизма, добиться ничего не удастся.

Принципиальное значение имеет идея выборности народа, которая отвергается бюрократически-авторитарной системой.

Идеи самоуправления в корне противоречат аппаратно-бюрократическим интересам. Самоуправляемость народа ставит под угрозу существование бюрократизма как особого привилегированного и обособленного от народа сословия.

*Самоуправление* – такое участие граждан в управлении, которое определяет их решающее влияние на задачи местного значения, исходя из интересов не чиновников, а населения, его исторических и местных традиций. И не только через органы местного самоуправления, но и посредством политических и общественных организаций, их органов. Гражданское общество предполагает сбалансированное, взаимоограниченное сотрудничество государственных и негосударственных организаций (движений).

### *Характерные черты правового государства как гаранта преодоления бюрократизма*

- демократичность и открытость законодательного процесса;
- отчетность перед народом исполнительно-распорядительных органов о проводимой политике и повседневной практике, общественный контроль за деятельностью властных структур, воспитание у людей чувства личной причастности к решению общегосударственных задач;
- независимость суда и прокуратуры, повышение их статуса в обществе, совершенствование процессуального законодательства, строгое соблюдение презумпции невиновности, норм правосудия и права на защиту;
- создание профессионально подготовленного, динамичного, современного аппарата управления, формируемого на конкурсной основе, подконтрольного в рамках закона представительным органами общественности.

В Республике Беларусь принят целый ряд мер, призванных обеспечить доступность, простоту, оперативность решения насущных проблем каждого гражданина. В целях дальнейшей дебиюрократизации государственного аппарата, улучшения работы с гражданами Президентом Республики Беларусь А.Г. Лукашенко 27 декабря 2006 г. была подписана Директива № 2 «О мерах по дальнейшей дебиюрократизации государственного аппарата».

Самым негативным последствием бюрократизации государственного аппарата является коррупция, масштабы которой иногда достигают таких размеров, что ставят под угрозу существование государственности.

*Коррупция* – это преступная деятельность, связанная с получением государственными чиновниками лично или через посредников материальных и иных благ и преимуществ, не предусмотренных законодательством. Коррупция – это неотъемлемый элемент и условие функционирования теневой экономики, она расшатывает нравственные устои общества, подрывает доверие ко всем ветвям власти.

### ***Типичные формы проявления коррупции***

- подкуп чиновников и общественно-политических деятелей;
- взяточничество за законное или незаконное предоставление благ и льгот;
- протекционизм при выдвижении работников по признакам родства, землячества, приятельских отношений;
- покупка голосов избирателей на выборах и другие.

Как правило, коррупционные действия осуществляются в банковской, жилищно-коммунальной сферах, при приватизации государственной собственности, в правоохранительных органах, налоговых и таможенных органах, что проявляется в предоставлении эксклюзивных прав, льгот, государственных трансфертов, расходовании бюджетных средств. Самая общая форма коррупции, с которой представители малого и среднего бизнеса сталкиваются непосредственно, – это финансовая коррупция.

### ***Состав коррупционной сети***

- коммерческая или финансовая структура, которая реализует полученные выгоды и льготы и превращает их в деньги;
- группа государственных чиновников, обеспечивающая прикрытие при принятии решений;
- группа защиты коррупционных сетей, которую осуществляют должностные лица правоохранительных органов.

### ***Последствия коррупции для страны и для общества***

- снижение конкурентоспособности страны на международной арене;
- расширение теневой экономики, что приводит к прямым и косвенным потерям доходов государственного бюджета;
- рост цен за счет издержек, связанных «платными услугами чиновников»;
- разрушение конкуренции, так как взятка обеспечивает предоставление неконкурентных преимуществ, что подрывает рыночные отношения;
- моральное разложение не только государственных служащих, но и работников аппарата управления круп-

ных корпораций;

- создание организованной преступности как устойчивом общественном явлении, ибо она может существовать лишь в связке с государственными органами;

- усиление социальной дифференциации общества;

- дискредитация права как основного инструмента регулирования жизни общества;

- нравственная деградация общества, проявляющейся в создании терпимого климата по отношению к коррупции;

- создание так называемой «манипулятивной демократии», при которой внешнее сохранение демократических институтов сопровождается их полной подчиненностью воле узкого круга государственных чиновников и зачастую оплачивающих их.

В настоящее время в Республике Беларусь борьба с коррупцией осуществляется на основе Закона «О борьбе с коррупцией», вступившего в силу 29 января 2007 г. Для определения мер по искоренению коррупции необходимо выявить породившие ее причины.

### ***Основные направления деятельности по искоренению коррупционных отношений в Республике Беларусь***

- укрепление и развитие добросовестной конкуренции, борьба не с самими монополиями, а лишь со злоупотреблениями с их стороны своим монопольным положением;

- принятие нормативно-правовых документов, стимулирующих деловую и инвестиционную активность, включая совершенствование налоговой системы, существенное снижение видов деятельности, основанных на разрешительном принципе, и переход к регистрационной системе, прежде всего, для малого и среднего бизнеса. Надо отметить, что в нашей республике определенные шаги в этом направлении уже предприняты. Так, до недавнего времени у нас насчитывалось 165 видов деятельности, подлежащих лицензированию, но по Декрету Президента Республики Беларусь № 17 от 14 июля 2003 г., их количество сокращено до 49;

- принятие законов о коррупции, о лоббировании; со-

вершенствование законодательства в части ответственности должностных лиц за сам факт нарушения закона при распоряжении государственной собственностью, бюджетными средствами, незаконное предоставление налоговых, таможенных или иных льгот, если этим нанесен ущерб обществу и государству;

- формирование абсолютно независимой судебной системы, особенно от органов исполнительной власти; создание механизмов исполнения судебных решений, независимого контроля их качества. Важно, чтобы не только прокуратура, но и контрольно-счетные органы, депутаты, сами граждане имели право выступать с исками в защиту интересов общества и государства, в том числе о признании незаконными действий органов власти и их должностных лиц;

- правоохранительные органы обязаны в полном объеме использовать возможности борьбы с коррупцией, предоставляемые им действующим Уголовным законодательством;

- реструктуризация аппарата государственного управления с отсечением ненужных звеньев. Каждый вопрос должен находиться в компетенции одного ведомства, но при этом не должно быть управленческого «вакуума», проблем, решение которых пущено на самотек.

### **3. Правовая ответственность государственных служащих в Республике Беларусь.**

За неисполнение и недобросовестное исполнение служебных обязанностей, за поведение, которое порочит государственную службу, за правонарушения (проступки, преступления), причинение вреда своей незаконной деятельностью государственный служащий несет **ответственность**. За нарушения правил государственной службы (должностные проступки), не преследуемых в уголовном порядке, предусмотрена **дисциплинарная ответственность** (замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в воинском или специальном звании, увольнение).

Допустивший должностной проступок государственный служащий может быть временно (на срок не более одного ме-

сяца) до определения меры взыскания отстранен от выполнения служебных обязанностей с сохранением денежного содержания. За это время должно быть проведено служебное расследование. Если дело будет передано в суд, он может лишить лицо права на определенное время занимать государственную должность.

**Материальная ответственность** государственных служащих заключается в возмещении вреда, исправлении причиненного ущерба в соответствии с Гражданским кодексом, **административная** – в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях и другими актами, **уголовная** – за совершение преступлений.

## **Тема 5. КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

### **Вопросы**

1. Государственная служба в системе государственного управления.
2. Государственная кадровая политика в современной парадигме.
3. Нормативные требования к профессиональным компетенциям государственного служащего.

**Основные понятия по теме:** государственная служба, цели государственной службы, функции государственной службы, принципы государственной службы, кадровая политика, кадровое обеспечение, управление персоналом, нормы профессиональной этики.

### *Методические рекомендации по изучению темы*

#### **1. Государственная служба в системе государственного управления.**

Государственная служба представляет собой необходимый и важный элемент государства. Закон «О государственной службе в Республики Беларусь» (14 июня 2003 г.) определяет ее следующим образом: **государственная служба** «...это профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов».

#### *Цели государственной службы*

- упорядочение и повышение эффективности процессов формирования и реализации государственной власти и государственного управления;



- соединение ответственности за исполнение государственной должности с социально-экономическими гарантиями государственной службы.

Важно, чтобы в организационно-правовом смысле государственной службы была четкость, ясность и определённости в отношениях: между лицом, исполняющим государственную должность, и государством; между лицом, исполняющим государственную должность, и гражданином государства. Иными словами, она выполняет связующую роль между государством и обществом. Главный критерий выделения сущности государственной службы заключен в её основном предназначении – профессиональном выполнении и компетентной реализации функций государственного управления по организации и регулированию жизнедеятельности общества.

***Функции государственной службы. Функции обеспечения, исполнения и реализации государственной власти***

- социальной организации;
- планирования и прогнозирования;
- разработки и исполнения решений;
- социальной коммуникации;
- координации;
- контроля;
- информирования.

***Функции обеспечения производства государственных социальных услуг***

образовательных, воспитательных, правовой защиты, безопасности и т.д.

***Функции обеспечения административной деятельности***

- информационно-аналитические;
- организационно-технические;
- экспертные;
- соблюдения управленческих процедур и выполнения управленческих решений;

- финансово-хозяйственные;
- правовые;
- кадровые.

### *Основные направления деятельности государственной службы*

а) формирование общественно-политических и государственно-правовых механизмов, обеспечивающих реальную взаимосвязь государственного аппарата с жизнью граждан;

б) определение квалификационных требований к государственным должностям, порядка их замещения и исполнения, форм и механизмов контроля за этим, составление реестра государственных должностей и обеспечение его практической реализации;

в) обоснование финансовых и иных материальных затрат на содержание государственного аппарата; классификация издержек по отдельным видам государственных должностей; оценка рациональности и эффективности затрат на государственный аппарат;

г) создание условий выявления и отбора персонала для государственной службы на основе объективной оценки их общекультурных, профессиональных и личностных качества;

д) установление порядка прохождения государственной службы (перемещение, продвижение, аттестация, стимулирование, ответственность и т.д.), статистический учёт государственных служащих;

е) поддержание в коллективах государственных органов такого делового и социально-психологического микроклимата, способствующего точному исполнению государственных должностей, а также бы профессиональному росту государственных служащих;

ж) организация системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Реализация государственной службы всегда тесно связана с властью. По своей природе она включает императивную составляющую, предполагающую должное, необходимое, обязательное к исполнению – все то, что следует осуществлять

непрерывно и независимо от желания или воли лица, находящегося на государственной службе или с ней соприкасающегося. Таким образом, проявляется отличие государственной службы от иных видов трудовой деятельности, в рамках которой частноправовые отношения регулируются гражданским законодательством.

### **Принципы государственной службы в Республике Беларусь**

*Установлены Законом «О государственной службе в Республике Беларусь» (14 июня 2003 г.):*

- верховенства Конституции Республики Беларусь;
- служения народу Республики Беларусь;
- законности;
- приоритета прав и свобод человека и гражданина, гарантий их реализации;
- гуманизма и социальной справедливости;
- единства системы государственной службы и её дифференциации, исходя из концепции разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- гласности;
- профессионализма и компетентности государственных служащих;
- подконтрольности и подотчётности государственных служащих, персональной ответственности за неисполнение ими своих служебных обязанностей;
- добровольности поступления граждан на государственную службу;
- равного доступа граждан к любым должностям в государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;
- стабильности государственной службы в целях обеспечения преемственности власти;
- экономической, социальной и правовой защищённости государственных служащих.

## **2. Государственная кадровая политика в современной парадигме.**

*Кадровая политика* – это активная созидательно-организующая деятельность государства по реализации мер организационного, образовательного, экономического, управленческого характера, направленная на удовлетворение потребности государственных органов в кадрах определенной специализации и квалификации; система целенаправленных кадровых процессов по прогнозированию, планированию подготовки кадров, по обновлению и сохранению преемственности государственных служащих, их профессиональному развитию, стимулированию качества труда и служебного продвижения.

*Механизм кадрового обеспечения* государственной службы – это и система принципов, форм, методов, нормативно, документально признанных и меры, порядок осуществления кадровой деятельности.

*Цель государственной кадровой политики* – формирование дееспособных трудовых коллективов, рациональное использование человеческих ресурсов страны, создание благоприятных условий для их всемерного развития.

*Стратегической целью государственной кадровой политики* является формирование кадрового потенциала Республики Беларусь, как важнейшего интеллектуального и профессионального ресурса общества, обеспечивающего социально-экономическое развитие страны, ее конкурентоспособность в международном разделении труда.

### **3. Направления государственной кадровой политики.**

1) в области государственных предприятий, учреждений, организаций;

2) в системах государственной службы на республиканском, региональном и местном уровне;

3) в области негосударственных предприятий (акционерных, частных, арендных, компаний, фирм и т.д.).

На основе государственной кадровой политики в каждом государственном органе, на государственном или частном предприятии может вырабатываться локальная конкретная

кадровая политика, вытекающая из целей, задач и функций соответствующего органа управления.

Кадровая политика проводится посредством функционирования аппарата (администрации), его структуры и персонала. Вовлекая в свою сферу все категории кадров общества, государственная кадровая политика для работников частной сферы, общественных организаций, не может быть столь же императивной, как для государственных служащих.

### ***Содержание кадровой политики***

- формирование качественного кадрового потенциала и удовлетворение потребностей общественного производства в квалифицированных кадрах;
- обеспечение эффективной занятости трудоспособного населения и его оптимальное разделение между отраслями и регионами страны;
- рациональное использование персонала предприятий, организаций, учреждений.

### ***Основные подсистемы кадровой политики***

*1. Управление трудовыми ресурсами, которое обеспечивает процессы формирования и возмещения человеческих ресурсов путем организации:*

а) управления демографическими процессами (рождаемость, смертность, бракоразводная статистика, забота о семье, детях и т.д.);

б) управления образованием (дошкольное воспитание, общеобразовательная подготовка, подготовка рабочих кадров непосредственно на производстве и в системе профтехобразования, подготовка специалистов в высших учебных заведениях, последипломное образование, повышение квалификации, переподготовка) и профессиональной ориентацией;

в) управления социальным развитием (расширение непроизводственной сферы регулирования фондов потребления, обеспеченность продуктами питания и товарами, здравоохранение, использование свободного времени, обеспеченность жильем, развитие бытового обслуживания и общественного питания, социальная работа и др.).

*2. Управление занятостью, обеспечивающее процессы распределения человеческих ресурсов путем организации:*

а) управления рабочими местами (учет действующих и создание новых рабочих мест в производственной и непроизводственной сферах хозяйства, организация общественных работ, социальная защита безработных);

б) управления первичным распределением (профессиональный подбор и направление выпускников общеобразовательных школ, профессионально-технических училищ, высших учебных заведений в различные отрасли хозяйства);

в) управления перераспределением (профессиональный подбор, организация переподготовки, трудоустройство, организованный набор, территориальное переселение, переводы и перемещения работников).

*3. Управление персоналом обеспечивает процессы использования (потребления) человеческих ресурсов путем организации:*

а) управления трудом (совершенствование производственных процессов, разделения и кооперации труда, методов труда и организации рабочих мест, укрепления дисциплины труда и его охраны, организация оплаты труда);

б) управления кадрами (кадровой работой) на уровне предприятий, организаций и учреждений (комплектование и подготовка кадров, оценка и расстановка, организация профессиональной адаптации и внутрифирменной мобильности, мотивация и воспитание работников, снижение текучести и др.);

в) управления социально-демографическими процессами (помощь семьям, строительство и содержание объектов социально-культурного назначения, жилья, улучшение медицинского обслуживания, организация досуга, развитие подсобных хозяйств, повышение общеобразовательного и культурного уровня работников).

### ***Методы управления персоналом***

- методы формирования кадрового состава;
- методы поддержания работоспособности персонала;
- методы оптимизации кадрового потенциала.

Совокупность данных методов образует систему, обеспечивающую постоянный ресурс развития организации во всех формах ее жизненного цикла.

Вопросы государственной кадровой политики Республики Беларусь находят свое отражение в законодательных и других правовых актах, содержащих нормы и положения, регулирующие разнообразные аспекты работы с кадрами. К ним относится Конституция Республики Беларусь, законы, декреты, указы и распоряжения Президента Республики Беларусь, постановления, программные и методические документы Правительства Республики Беларусь, а также другие нормативные правовые акты, относящиеся к данной сфере.

#### **4. Нормативные требования к профессиональным компетенциям государственного служащего.**

Сегодня авторитет государственной власти напрямую зависит от нового уровня и содержания государственной службы как института профессиональных управленцев.

Поведение и общение людей во многом обусловлены социально-профессиональными нормами. Нет единой общепринятой классификации норм профессиональной культуры управления, но трудно отрицать вообще наличие профессионально важных качеств субъектов управления.

В зависимости от содержания деятельности набор профессионально важных качеств может меняться. Однако можно выделить личностные качества госслужащего, выступающие как универсальные. Культурные универсалии, преобладающие культурные доминанты в профессиональной деятельности на госслужбе суть нормы профессиональной культуры управления.

#### ***Структура модели профессионально-психологической подготовки государственного служащего***

1. Знания специалиста.
2. Умения и навыки специалиста
3. Способности и личностные свойства специалиста.

Специфика профессиональной деятельности государственного служащего состоит в том, что в процессе ее осу-

ществления реализуются функции и полномочия государственных органов власти.

Нормы любой профессиональной этики представляют собой частный случай по отношению к общесоциальным моральным нормам. Нормы профессиональной этики предписывают определенные стили поведения и взаимоотношений. Знания этих норм и следование им позволяет правильно ориентироваться в профессиональной обстановке и исключить недопонимание и негативную реакцию со стороны окружающих.

Нормы профессиональной этики являются некоторой гарантией доверия в служебной обстановке. Нормативная функция, нормативное предназначение морали в современном обществе выступают как один из базовых поведенческих регуляторов.

### ***Типы нравственных норм***

- предписывающие (как требуется с точки зрения профессиональной морали государственного служащего поступать в определенных ситуациях);
- запретительные (что конкретно не разрешается в рамках служебного поведения);
- рекомендательные (как следует вести себя в той или иной нравственной ситуации).

### ***Типы управления профессиональным поведением.***

#### ***Общесоциальное управление***

Осуществляется путем изменения и совершенствования различных структурных элементов социальной системы (экономики, политики, искусства, быта и др.). Оно достигает нравственного эффекта не непосредственным воздействием на мораль и косвенным воспитательным влиянием, а посредством изменений в материальной и духовной составляющей жизни людей.

#### ***Прямое управленческое воздействие***

Заключается в управлении моралью, осуществляемом путем прямых воздействий на нее, непосредственных измене-



ний в ней самой. Это управление предполагает использование специальных этических средств как средств непосредственного нравственного воспитания.

Оба способа управления моралью находятся в тесном взаимодействии и являются двумя сторонами единой общей системы социального управления моралью и нравственным воспитанием. В некоторых социальных подсистемах (например, в религии) требования, носящие нравственный характер, имеют абсолютное значение. В идеале так должно быть и в сфере государственного управления. Но в реальной жизни такая постановка вопроса представляется невозможной в силу определенных объективных и субъективных факторов. В частности, этические аспекты оказывают влияние на принятие управленческих решений, но степень и характер этого влияния во многом зависит от реальных условий управления и особенностей сложившейся ситуации.

Кроме того этические воззрения, используемые в качестве принципов деятельности, опосредуются ценностными представлениями конкретного должностного лица о добре и зле, справедливости и ответственности. Эти представления придают профессиональной деятельности государственных служащих личностные, индивидуальные характеристики. Этическая составляющая с одной стороны, «очеловечивает», а с другой – персонифицирует содержание управленческих действий.

Этические оценки имеют обще социальную природу, поэтому они, с одной стороны, характеризуют государственных служащих как составную часть определенного социума, а с другой – в некоторой степени обособляют чиновничество как отдельную социальную, а также профессиональную группу. Мера нравственной ответственности человека за все, что происходит в жизнедеятельности общества определяется его ролью в обществе и степенью возможного воздействия на происходящие в обществе события.

При обобщении ценностных характеристик социального значения и многократно совершавшихся поступков формируются определенные этические стандарты. Императив обеспечения реализации установленных стандартов при исполне-

нии служебных обязанностей, предполагает обязательный внешний контроль.

### ***Факторы формирования морали государственных служащих***

- потребность государства в оптимально функционирующем механизме принятия и исполнения властных решений;
- объективная необходимость в осуществлении связей между широкими общественными слоями и представителями высшей государственной власти.

Принадлежность личности к некоторому социальному объединению налагает на нее свои дополнительные нравственные обязанности, которые отражают общественные требования к данному объединению. Главными качествами государственных служащих должны быть лояльность, профессионализм, нравственность.

### ***Виды этических норм государственных служащих***

- нормы общечеловеческого характера;
- нормы внутриаппаратного поведения;
- нормы разрешения служебных конфликтов.

*Нормы общечеловеческого характера* – честность, доброжелательность, уважение к личности, скромность и т.д. – регулируют практически весь спектр служебных отношений, но в особенности они значимы для регулирования отношений между государством и обществом, государственным аппаратом и гражданами.

*Нормы внутриаппаратного поведения* – дисциплинированность, коммуникабельность, умение хранить государственную тайну, лояльность и т.д. – регулируют отношения между государственными служащими внутри государственного аппарата, а также между государственными служащими и государственным аппаратом.

*Нормы разрешения служебных конфликтов* – отсутствие экстремизма, умение находить компромисс и т.д. – помогают не только в принятии решений, но и в их реализации.

Совокупность всех перечисленных выше норм является критерием оценки профессиональной пригодности человека к государственной службе как виду деятельности. А для самого государственного служащего эти нормы выступают как ориентир в решении возникающих по ходу деятельности нравственных проблем.

Интересы общества, отечества и государства являются основополагающим принципом, высшим критерием этики и конечной целью профессиональной деятельности государственного служащего.

За последние 25–30 лет социальная среда государственного управления претерпела значительные изменения. Новые социально-экономические условия, распад социалистического уклада жизнедеятельности общества, существенные изменения в общественном сознании стали факторами, под воздействием которых происходит трансформация содержания взаимодействий общества и государства, а также понимание принципов и задач государственного управления.

Одной из важнейших движущих сил многочисленных реформ государственной службы, проводившихся в западных странах в последние десятилетия, стали возросшие требования со стороны общества к эффективности работы государственных органов и качеству выполняемых ими функций. С одной стороны произошло внедрение в государственное управление принципов и методов коммерческого менеджмента, а с другой стороны – были сформированы стратегии действий, направленные на улучшение образа государственных служащих в глазах граждан.

Проведена разработка комплекса мер, направленных на улучшение морально-психологического климата в сфере государственного управления и на повышение доверия населения к государственным органам. Были сформированы стандарты служебного поведения государственных служащих, был упрощен доступ к информации, хранившейся в государственных органах, были частично раскрыты сведения о доходах государственных служащих. Со временем эти и многие другие мероприятия составили особое направление государственного управления – управление административной этикой.

### *Структура административной этики*

1. *Ценности* – убеждения, мнения, отношения людей, групп и общества к таким понятиям, как свобода, справедливость, честность, лояльность, нейтральность, ответственность и др.

2. *Стандарты и нормы* – принципы, определяющие действия людей и служащих для руководства и контроля за их поведением (законы, кодексы, правила).

3. *Внешняя среда* – условия, в которых протекает деятельность государственных служащих (политические, социальные, культурные).

4. *Поведение* – различные формы деятельности государственных служащих, ориентированные на ценности данного общества или отдельных групп, в рамках определенных стандартов и норм.

Управление административной этикой представляет собой определение того, что является должным поведением для государственных служащих, разработка связанных с этим стандартов и правил поведения, а также создания процедур по их реализации.

Административная этика уже достаточно давно считается в западных странах одним из важнейших способов противодействия коррупции. Разработка и совершенствование стандартов стали почти обязательной составляющей реформ государственной службы. Управление административной этикой включено в состав учебных курсов крупнейших учебных заведений, занимающихся подготовкой государственных управленцев.

На сегодняшний день в Республике Беларусь не удается решить, несмотря на целый ряд нормативных актов, многие существующие проблемы государственной службы, в том числе и проблему коррупции. Проявления коррупции имеют место в структуре общественных отношений, являясь одной из основных угроз национальной безопасности, сохранения и развития выраженного социального неравенства вопреки усилиям государства.

Подобные проблемы в странах Запада во многом решаются в рамках управления административной этикой.

Следует отметить, что в Республике Беларусь сформировано сходное с западным понимание общих принципов государственной службы, а также путей преодоления неэффективности аппарата и недоверия граждан. Реализация указанных подходов осуществляется путем обеспечения правовых норм открытости системы государственной службы непосредственно и через органы средств массовой информации, ее функционирования как демократической государственной службы; прозрачности принимаемых государственными органами решений, затрагивающих права и законные интересы граждан, включая участие граждан в процессе подготовки этих решений; этичности, наличия норм и правил поведения государственного служащего, ответственного за выполнение должностных обязанностей.

## Тема 6. ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

### Вопросы

1. Экономическая политика в Республике Беларусь.
2. Сущность социальной политики, ее основные направления. Социальная политика в Республике Беларусь и проблемы ее реализации.
3. Государственная молодежная политика.
4. Религиозно-конфессиональная политика в Республике Беларусь.

**Основные понятия по теме:** государственная экономическая политика, цели государственной экономической политики, инструменты государственной экономической политики, государственная социальная политика, социально-экономический приоритет, социальное государство, молодежь, молодежная политика, принципы молодежной политики, социализация молодежи, политический и социальный статус молодежи, социальные проблемы молодежи, религиозно-конфессиональная политика, религиозная конфессия, свобода совести, свобода вероисповедания.

### Экономическая политика в Республике Беларусь

*Государственная экономическая политика* – совокупность взаимосвязанных мер, предпринимаемых органами государственной власти и управления в целях формирования определенного направления развития экономики страны и решения социально-экономических проблем.

*Цели экономической политики* многоплановы, ориентированы на достижение общенациональных целей.

Цели экономической политики различны на разных стадиях экономического цикла. Например, цели стабилизационной экономической политики – достигнуть и закрепить состояние равновесия экономической системы; на стадии ожидания подъема или подъема экономики страны цель экономической политики – рост национальной экономики.

### ***Цели государственной экономической политики***

- обеспечение роста социально-экономической эффективности, т. е. рациональное и экономически выгодное использование ресурсного потенциала страны;
- обеспечение общеэкономического равновесия, которое предполагает баланс между четырьмя элементами – стабильностью цен, высоким уровнем занятости населения, соразмерным экономическим ростом и внешнеэкономическими операциями.

### ***Основные отличия моделей рыночных экономик***

- структура собственности;
- социальная политика;
- масштабы государственного вмешательства в экономику;
- участие государства в перераспределительных процессах.

### ***Виды государственной экономической политики***

1. В зависимости от срока реализации государственной программы экономических действий, т.е. по временному диапазону, различают:

- краткосрочную
- долгосрочную.

В условиях нестабильности экономических процессов разрабатывается краткосрочная экономическая политика, когда формируется вектор экономических действий на период до одного года.

Предсказуемость и устойчивость в развитии экономических процессов, подкрепленные гарантированной ресурсной обеспеченностью, позволяют разработать стратегию экономической политики на несколько лет.

2. В зависимости от применяемых инструментов регулирования выделяют следующие виды государственной экономической политики:

- фискальную (финансово-бюджетную);

- монетарную (кредитно-денежную);
- внешнеэкономическую политику.

### *Инструменты государственной экономической политики*

- налоги, трансферты и пр.;
- общая масса денег;
- норма резервирования и пр.;
- таможенные пошлины;
- квоты на ввоз и вывоз капитала, товара;
- экспортно-импортные тарифы.

### *Экономические функции государства с развитой рыночной экономикой*

- обеспечение правовой базы функционирования экономики;
- регулирование отношений собственности и защита частной собственности;
  - защита конкуренции;
  - перераспределение доходов;
  - контроль над использованием ресурсов;
  - стабилизация экономики;
  - контроль над уровнем занятости, инфляции;
  - стимулирование экономического роста.

*Эффективность экономической политики* проявляется, прежде всего, в уровне стабильности экономики, в темпах экономического роста, в повышении жизненного уровня основной массы населения.

Эффективность проявляется и в количественных и качественных показателях, которые играют очень большую роль для оценки эффективности государственного управления в целом.

## **1. Сущность социальной политики, ее основные направления. Социальная политика в Республике Беларусь и проблемы ее реализации.**

*Государственная социальная политика* – целенаправленная деятельность государства по управлению общественными



ми процессами и отношениями в социально-культурной сфере. Это совокупность мер, направленных на удовлетворение государством социальных потребностей населения, поддержание приемлемого для страны уровня жизни, корректировку резких различий в доходах и потреблении населения, предоставление населению социальных услуг, обеспечение закрепленных в Конституции и иных законодательных актах страны социальных гарантий.

### *Структура социальной политики*

1) политика доходов населения (уровень и качество жизни, потребительская корзина, благосостояние);

2) политика в сфере труда и трудовых отношений (оплата, нормирование и охрана труда, занятость, социальное партнерство, защита трудовых прав граждан);

3) социальная поддержка и защита нетрудоспособных и малообеспеченных семей и граждан (социальное страхование, социальная помощь, социальное обслуживание населения);

4) развитие отраслей социальной сферы (здравоохранения, образования, науки, культуры, жилищной сферы, физической культуры и спорта);

5) защита отдельных групп населения (инвалидов, ветеранов, молодежи, семьи);

6) политика в области инфраструктуры социальной сферы (жилье, транспорт, дороги, связь, бытовое обслуживание);

7) экологическая политика;

8) демографическая и миграционная политика

Эффективность социальной политики государства, масштабы и финансовые возможности ее реализации определяются в основном эффективностью реального сектора экономики страны, уровнем ее экономического развития. Вместе с тем социальная политика оказывает огромное обратное воздействие на эффективность развития народного хозяйства и имеет самостоятельное значение в социально-экономическом развитии общества. Эффективность социальной политики зависит не только от экономической базы страны, но и от самого государства как основного субъекта, ее определяющего и практически реализуемого.

### ***Цели социальной политики (социальные приоритеты)***

- достижение улучшения материального положения и условий жизни людей;
- обеспечение занятости, повышение качества и конкурентоспособности рабочей силы;
- гарантии конституционных прав граждан в области труда, социальной защиты, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем;
- переориентация социальной политики на семью, обеспечение прав и социальных гарантий, предоставляемых семье, женщинам, детям и молодежи;
- нормализация и улучшение демографической ситуации, снижение смертности населения;
- улучшение социальной инфраструктуры.

### ***Принципы формирования и функционирования эффективной социально ориентированной политики***

- принцип социального равенства людей – членов данного общества (перед законом, в области национальных отношений, вероисповедания и т.д.);
- принцип социальной солидарности, понимаемый как общая поддержка, опирающаяся на общность основных жизненных интересов и целей населения данной страны;
- принцип социальной справедливости, имеющий исторические особенности, но в целом понимаемый как отношения эквивалентности в жизни общества и его социальных групп (например, соответствие прав и обязанностей, практического вклада и реального положения человека и т.п.).

### ***Основные функции социальной политики***

- обеспечение устойчивости социальных отношений и социального положения населения;
- поддержание и стимулирование социальной и экономической активности населения;
- социальная поддержка и защита населения;
- формирование долгосрочных, стратегических установок, направленных на достижение крупномасштабных целей социального развития.

### ***Критерии эффективной социальной политики государства***

- реализация приоритетов социальной политики как одного из важнейших условий устойчивого развития общества;
- гарантии прав на свободу человека и на свободную реализацию трудового и интеллектуального потенциала с тем, чтобы трудоспособный гражданин смог обеспечить себе и своей семье материальное благополучие;
- дифференциация социальной политики в отношении различных слоев населения; адресная социальная защита малообеспеченных слоев населения;
- взаимная солидарная ответственность всех субъектов (государство, предприниматели, профсоюзы, население) за результаты социального развития;
- права и гарантии, ориентированные на укрепление семьи – основной ячейки общества; на духовное, культурное, нравственное развитие граждан и, прежде всего, молодежи; бережное отношение к историческому наследию предков и на преемственность поколений, сохранение самобытности национальных традиций.

*Главной целью* социальной политики в долгосрочной перспективе является обеспечение устойчивого роста уровня и качества жизни населения и создание условий для развития человеческого потенциала.

### ***Содержание социально-экономических приоритетов Республики Беларусь***

Республика Беларусь в своей социально-экономической политике исходит из преемственности целей и приоритетов, которые сформулированы и успешно зарекомендовали себя на протяжении последних 15 лет, а также новых подходов, определенных решениями четвертого Всебелорусского народного собрания.

Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 гг. предусматривается концентрация ресурсов на семи приоритетных направлениях, среди которых важное место отводится и социальному блоку:

- Развитие человеческого потенциала, включая повышение уровня благосостояния, рост рождаемости и увеличение продолжительности жизни, укрепление здоровья граждан и повышение качества образования.
- Радикальная модернизация всех секторов экономики, создание новых наукоемких, высокотехнологичных производств.
- Стимулирование предпринимательства и деловой инициативы.
- Рост экспорта товаров и услуг, сбалансированность и эффективность внешней торговли.
- Развитие импортозамещающих производств.
- Устойчивое развитие регионов.
- Строительство качественного и доступного жилья.
- Повышение эффективности агропромышленного комплекса.

### *Структура социальной политики*

- 1) политика доходов населения (уровень и качество жизни, потребительская корзина, благосостояние);
- 2) политика в сфере труда и трудовых отношений (оплата, нормирование и охрана труда, занятость, социальное партнерство, защита трудовых прав граждан);
- 3) социальная поддержка и защита нетрудоспособных и малообеспеченных семей и граждан (социальное страхование, социальная помощь, социальное обслуживание населения);
- 4) развитие отраслей социальной сферы (здравоохранения, образования, науки, культуры, жилищной сферы, физической культуры и спорта);
- 5) защита отдельных групп населения (инвалидов, ветеранов, молодежи, семьи);
- 6) политика в области инфраструктуры социальной сферы (жилье, транспорт, дороги, связь, бытовое обслуживание);
- 7) экологическая политика;
- 8) демографическая и миграционная политика.

### ***Цели социальной политики (социальные приоритеты)***

- достижение улучшения материального положения и условий жизни людей;
- обеспечение занятости, повышение качества и конкурентоспособности рабочей силы;
- гарантии конституционных прав граждан в области труда, социальной защиты, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем;
- переориентация социальной политики на семью, обеспечение прав и социальных гарантий, предоставляемых семье, женщинам, детям и молодежи;
- нормализация и улучшение демографической ситуации, снижение смертности населения;
- улучшение социальной инфраструктуры.

### ***Принципы формирования и функционирования эффективной социально ориентированной политики***

- принцип социального равенства людей – членов данного общества (перед законом, в области национальных отношений, вероисповедания и т.д.);
- принцип социальной солидарности, понимаемый как общая поддержка, опирающаяся на общность основных жизненных интересов и целей населения данной страны;
- принцип социальной справедливости, имеющий исторические особенности, но в целом понимаемый как отношения эквивалентности в жизни общества и его социальных групп (например, соответствие прав и обязанностей, практического вклада и реального положения человека и т.п.).

### ***Основные функции социальной политики***

- обеспечение устойчивости социальных отношений и социального положения населения;
- поддержание и стимулирование социальной и экономической активности населения;
- социальная поддержка и защита населения;
- формирование долгосрочных, стратегических установок, направленных на достижение крупномасштабных целей социального развития.

Эффективность социальной политики государства, масштабы и финансовые возможности ее реализации определяются в основном эффективностью реального сектора экономики страны, уровнем ее экономического развития. Вместе с тем социальная политика оказывает огромное обратное воздействие на эффективность развития народного хозяйства и имеет самостоятельное значение в социально-экономическом развитии общества. Эффективность социальной политики зависит не только от экономической базы страны, но и от самого государства как основного субъекта, ее определяющего и практически реализуемого.

### ***Критерии оценки степени социальности государства***

- соблюдение права на свободу человека;
- гарантии в проведении государством последовательной социальной политики, ориентированной на реально возможные инвестиции «в человека»;
- обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан;
- адресная поддержка наиболее уязвимых групп населения; гарантия создания благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и социальной экспертизе управленческих решений на всех уровнях власти;
- соблюдение прав и гарантий, признающих и реализующих систему социального партнерства в качестве основного механизма достижения общественного согласия;
- гарантии социальной ответственности;
- соблюдение прав и гарантии, ориентированные на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан, на бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение самобытности национальных и исторических традиций.

### ***Критерии эффективной социальной политики государства***

- реализация приоритетов социальной политики как одного из важнейших условий устойчивого развития общества;

- гарантии прав на свободу человека и на свободную реализацию трудового и интеллектуального потенциала с тем, чтобы трудоспособный гражданин смог обеспечить себе и своей семье материальное благополучие;
- дифференциация социальной политики в отношении различных слоев населения; адресная социальная защита малообеспеченных слоев населения;
- взаимная солидарная ответственность всех субъектов (государство, предприниматели, профсоюзы, население) за результаты социального развития;
- права и гарантии, ориентированные на укрепление семьи – основной ячейки общества; на духовное, культурное, нравственное развитие граждан и, прежде всего, молодежи; бережное отношение к историческому наследию предков и на преемственность поколений, сохранение самобытности национальных традиций.

## **2. Государственная молодежная политика.**

*Молодежь* – социально-демографическая группа, обладающая совокупными половозрастными и социально-психологическими особенностями, проходящая стадии социализации в реальных условиях жизнедеятельности общества.

*Государственная молодежная политика* – это деятельность государства по выработке доктрины, концептуальных направлений молодежной политики и обеспечению их целостной системой социально-экономических, организационных мер с целью создания социально-правовой защищенности (гарантий) молодого поколения, реализации его права на свободное социальное развитие, творческую инициативу в соответствии с коренными интересами, склонностями, физическими возможностями и с учетом интересов реформирующегося общества, его прогресса.

*Молодежная проблематика включает в себя совокупность разнообразных аспектов*

- молодежная социализация (политическая, экономическая, культурная);

- включение молодежи в систему общественных взаимосвязей и взаимодействий;
- проблемы молодой семьи, образования, досуга, здоровья;
- формирование профессионально-квалификационной структуры молодежи, адекватной потребностям национальной экономики;
- проблемы отклоняющегося поведения молодежи и преступности, конфликтов между поколениями.

*Социализация молодежи* – двухсторонний процесс, включающий в себя, с одной стороны, усвоение индивидом социального опыта, идеалов, ценностей и норм культуры путем вхождения в социальную среду, в систему социальных взаимодействий с другими людьми, а с другой стороны, процесс активного воспроизводства социального опыта, ценностей, норм, стандартов поведения за счет его активной социальной деятельности, личностной переработки и видоизменения социального опыта.

Молодежь как социальная группа выделяется в структуре общества наличием объективных затруднений на этапе жизненного старта. Важнейшей из этих проблем является трудоустройство. Перед молодежью также остро стоят жилищная и материальная проблемы. На современном этапе усложнились процессы психологической адаптации молодых людей, проблемными становятся механизмы вовлечения юношей и девушек в систему социальных взаимодействий.

Во многих международных документах и научных исследованиях отмечается высокий уровень социальной уязвимости молодежи.

В обществе, основывающемся на принципах правового государства, государственная молодежная политика оказывается центральным звеном общественной регуляции процессов становления новых поколений. При таком подходе у государства имеются широкие возможности опереться на в своей молодежной политике на систему права, мобилизуя экономические, кадровые и организационные ресурсы на достижение общественно значимых задач и блокируя воздей-



ствии многих неблагоприятных факторов социального развития молодежи.

### *Международный опыт формирования и реализации молодежной политики*

Мировое сообщество с 1950–60-х гг., проводит целенаправленную политику по отношению к молодому поколению.

Ведущая роль в этом процессе принадлежит Организации Объединенных Наций:

- в 1965 г. ее Генеральной Ассамблеей была принята «Декларация о распространении среди молодежи идеалов мира, взаимного уважения и взаимопонимания между народами»;

- в 1985 г., объявленном Международным годом молодежи, были одобрены «Руководящие принципы для дальнейшего планирования и осуществления соответствующих последующих мер, касающихся молодежи: участие, развитие, мир». Под эгидой ЮНЕСКО с 1985 г. действует Всемирный конгресс по вопросам молодежи, круглый стол по теме «Молодежь. Образование. Труд»;

- согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1995 г. была принята Всемирная программа действий, касающаяся молодежи, до 2000 г. и на последующий период;

- Резолюцией 54/120 от 20.01.2000 г. была одобрена Лиссабонская декларация по молодежной политике и программам.

К изучению молодежных проблем и их разрешению подключились Международная организация труда, Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ).

В данных документах на мировом уровне определяется основная цель молодежной политики – рассмотреть активное участие молодежи и молодежных организаций в общественной жизни на национальном уровне и во всемирном масштабе.

Процесс выработки молодежной политики в равной степени характерен как для бывших социалистических, так и для капиталистических государств и обусловлен усложнением

условий воспроизводства трудовых и интеллектуальных ресурсов общества на современном этапе технологической перестройки мировой экономики, а также кризисом традиционных институтов социализации молодого поколения, усложнением структуры самого общества и возрастанием в нем роли молодого поколения.

К началу 2000-х гг., по данным ООН, в мире насчитывалось более 130 стран, принявших специальные законодательные акты по вопросам развития и социальной защиты молодежи. Около 90 стран имеют на высшем государственном уровне органы и структуры, непосредственно вырабатывающие и координирующие государственную молодежную политику.

Реализация государственной молодежной политики законодательно закреплена в конституциях Германии, Франции, Швеции, США, Италии, Испании и др. Основываясь на ювенологическом законодательстве, в развитых европейских странах реализуется эффективная государственная молодежная политика. Формы ее проведения различны, однако общей тенденцией является широкое привлечение общественных организаций, а также активное участие федеральных органов власти в решении проблем различных категорий молодежи.

### ***Организационно-правовые и концептуальные основы государственной молодежной политики.***

#### ***Принципы молодежной политики***

В нашей республике проблема формирования новой политики в отношении молодежи стала особенно актуальной в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. Глубокие изменения в судьбе Беларуси, которыми отмечены эти годы, сказались на всех сферах жизни, в том числе на положении молодежи. В новых условиях важнейшей задачей молодежной политики стала адаптация молодого поколения белорусов к новым экономическим и социальным реалиям.

На современном этапе развития республики формирование молодежной политики возможно только на основе взаимосвязи с теми процессами, которые происходят во всей об-

щественной системе в соответствии с логикой развития белорусского общества.

### *Основные задачи молодежной политики*

- выявление потребностей и интересов молодежи;
- создание благоприятных условий для реализации этих потребностей и интересов;
- регулирование отношений между молодежью и обществом, между молодежью и иными социальными группами общества;
- регулирование отношений внутри молодежи как особой социально-профессиональной группы общества;
- создание условий для профессиональной ориентации, подготовки и переподготовки кадров;
- содействие молодежной занятости;
- поддержка молодых семей, создание условий для строительства жилья, воспитания детей;
- формирование политических взглядов и навыков политического участия молодежи в политической жизни общества в условиях политического плюрализма;
- формирование новой концепции воспитания молодежи.

После обретения нашей республикой независимости был принят целый ряд документов, подтверждающих, что молодежная политика белорусского государства признается важнейшим направлением его деятельности, частью концепции демографического развития республики, особым направлением социальной политики.

В области молодежной политики были приняты такие документы, как Закон Республики Беларусь «Об основах государственной молодежной политики» (2009), ряд указов Президента, постановлений Совета Министров республики, документов различных министерств и ведомств.

Государственная молодежная политика реализуется рядом государственных и негосударственных организаций (институтов), которые взаимодействуют между собой в процессе формирования и реализации основных направлений молодежной политики. Каждый из этих институтов осуществляет

деятельность в пределах своих полномочий и компетенции. Основными субъектами государственной молодежной политики являются Президент Республики Беларусь, Правительство, Парламент. Вопросы формирования и реализации государственной молодежной политики постоянно обсуждаются на заседаниях Национального собрания республики, в его комиссиях и комитетах. Важную роль в формировании и реализации молодежной политики играют Совет Министров, местные распорядительные и исполнительные органы республики, Министерство образования, Министерство труда и социальной защиты, Министерство экономики, Министерство культуры.

Непосредственные функции в сфере формировании и реализации молодежной политики принадлежит Департаменту по делам молодежи Министерства образования Республики Беларусь. На современном этапе значительная часть органов государственного управления в той или иной степени участвуют в формировании и реализации государственной молодежной политики.

Значительную роль играют также негосударственные организации и институты, в первую очередь, Белорусский республиканский союз молодежи, а также многие иные общественные организации молодежи.

#### ***Цели государственной молодежной политики***

- всестороннее воспитание молодежи, содействие ее духовному, нравственному и физическому развитию;
- создание условий для свободного и эффективного участия молодежи в политическом, социальном, экономическом и культурном развитии общества;
- социальная, материальная, правовая и иная поддержка молодежи;
- расширение возможностей молодежи в выборе жизненного пути.

#### ***Принципы государственной молодежной политики***

- защита прав и законных интересов молодежи;

- сочетание государственных, общественных интересов, прав и свобод личности в формировании и реализации государственной молодежной политики;
- обеспечение молодежи правовых и социально-экономических гарантий, компенсирующих обусловленные возрастом ограничения ее социального статуса;
- научная обоснованность и комплексность;
- гласность;
- привлечение молодежи к непосредственному участию в формировании и реализации государственной молодежной политики;
- приоритета конкурсных механизмов при реализации программ в сфере государственной молодежной политики.

#### ***Субъекты государственной молодежной политики***

- молодежь;
- молодые семьи;
- молодежные общественные объединения;
- государственные органы и иные организации, участвующие в пределах своей компетенции в реализации государственной молодежной политики.

#### ***Основные направления государственной молодежной политики***

- гражданско-патриотическое воспитание молодежи;
- содействие формированию здорового образа жизни молодежи;
- государственная поддержка молодых семей;
- содействие реализации права молодежи на труд;
- государственная поддержка молодежи в получении образования;
- государственная поддержка талантливой и одаренной молодежи;
- содействие реализации права молодежи на объединение;
- содействие развитию и реализации молодежных общественно значимых инициатив;
- международное молодежное сотрудничество.

## **Религиозно-конфессиональная политика в Республике Беларусь**

Республика Беларусь – многоконфессиональное государство. В нашей стране зарегистрировано 26 религиозных конфессий и направлений. Общая численность религиозных организаций в настоящее время достигла 3 488. В соответствии со своими уставами действуют 173 религиозные организации, имеющие общеконфессиональное значение (религиозные объединения, монастыри, миссии, братства, сестричества, духовные учебные заведения). В республике зарегистрировано 3 315 религиозных общин.

Общая численность действующих культовых зданий составляет 2 618, строящихся – 245.

Количество священнослужителей – 3 116, из них – 143 иностранных, преимущественно приглашаемых для занятия религиозной деятельностью религиозными организациями Римско-католической церкви в Республике Беларусь (113).

Белорусская православная церковь объединяет 1 643 православных прихода, 15 епархий, 7 духовных учебных заведений, 35 монастырей, 15 братств, 10 сестричеств. Действуют 1 535 православных храмов, еще 194 строятся.

Римско-католическая церковь в Республике Беларусь объединяет четыре епархии, которые насчитывают 491 общину. Действует 5 духовных учебных заведений, 11 миссий и 9 монастырей. Общины располагают 488 костелами, 36 строятся. Протестантские религиозные организации представлены 1 057 религиозными общинами, 21 объединением, 22 миссиями и 5 духовными учебными заведениями 14-ти религиозных направлений.

В Республике Беларусь зарегистрированы 33 религиозные общины старообрядцев, в распоряжении верующих имеется 27 культовых зданий.

В трех иудейских религиозных объединениях насчитывается 52 религиозные общины, 10 из них имеют автономный статус, располагают 9 культовыми зданиями. Верующие исповедуют три направления иудаизма: ортодоксальное, хесэдлиубавич, прогрессивное.

Также в республике действуют 25 мусульманских религиозных общин, в том числе 24 суннитского направления и 1 шиитского. Действуют 7 культовых зданий, 1 мечеть строится в г. Минске.

С 2002 г. по настоящее время продолжается формирование системы государственно-конфессиональных приоритетов во внутренней и международной политике, переход к дифференцированной модели государственно-конфессиональных отношений, активная работа по совершенствованию законодательства в области государственно-конфессиональных отношений, направленного, в том числе, на борьбу с экстремистскими религиозными организациями.

В 2002 г. был принят Закон Республики Беларусь «О свободе совести и религиозных организациях». Он отразил существующие реалии белорусского общества в сфере взаимоотношений государства и религиозных организаций, укрепил и развил политико-правовую базу государственно-конфессиональных отношений в стране, упорядочил условия и процедуру регистрации религиозных организаций.

Помимо указанного закона, в Республике Беларусь действуют и другие нормативные правовые акты, так или иначе затрагивающие вопросы реализации свободы совести и деятельности религиозных организаций.

**Свобода совести** – право определять своё отношение к религии, исповедовать любую религию или не исповедовать никакой религии.

**Свобода вероисповедания** – право иметь, менять, распространять как религиозные, так и нерелигиозные убеждения.

**Модель государственно-конфессиональной политики** может быть представлена как совокупность ряда взаимосвязанных компонентов:

- ценностно-целевого;
- нормативного;
- инструментального (организационного);
- праксеологического (деятельностного).

**Ценностно-целевой компонент** (цель) представляет собой совокупности целей, ценностей и интересов личности,

общества и государства в сфере государственно-конфессиональных отношений, базирующихся на преобладающих в белорусском обществе идейно-мировоззренческих представлениях о месте и роли религии и религиозных организаций в жизни страны, о характере взаимоотношений государства и религиозных организаций, о функциях и сферах деятельности субъектов этих организаций.

*Нормативный компонент* (способ) – это законодательство, регламентирующее правила поведения субъектов в данной сфере.

*Инструментальный* (средство) – это государственные органы власти и управления, призванные непосредственно реализовывать политику в области государственно-конфессиональных отношений.

*Праксеологический* компонент (акты деятельности) представляет собой практическую деятельность органов власти и управления в центре и на местах.

На сегодняшний день государственно-конфессиональная политика Республики Беларусь находит свое выражение: в программах, декларациях, заявлениях органов власти и религиозных организаций, в официальных документах по социально-экономическому развитию; в теоретических разработках и методических рекомендациях, полученных на основании анализа религиозной ситуации, основных социальных проблем; в решениях и заявлениях общественных и религиозных объединений.



## **Тема 7. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ГЛАВНАЯ ЦЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **Вопросы**

1. Теоретико-методологические подходы к формированию концепции национальной безопасности Республики Беларусь.
2. Экономическая, научно-технологическая, социальная и демографическая безопасность.
3. Информационная безопасность.
4. Военная безопасность Республики Беларусь.
5. Приоритетные направления обеспечения безопасности в экологической сфере.

**Основные понятия по теме:** национальная безопасность, жизненно важные интересы, объекты национальной безопасности, субъекты обеспечений национальной безопасности, угроза национальной безопасности, принципы обеспечения национальной безопасности, экономическая безопасность, научно-технологическая безопасность, социальная безопасность, демографическая безопасность.

### **1. Теоретико-методологические подходы к формированию концепции национальной безопасности Республики Беларусь**

В настоящее время в белорусском обществе и системе государственного управления страны сложилось единое представление о том, что одной из приоритетных целей развития государства выступает обеспечение национальной безопасности в рамках основных направлений общественной жизнедеятельности.

**Национальная безопасность** – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

**Жизненно важные интересы** – совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

## **Объекты национальной безопасности**

- личность – ее права и свободы;
- общество – его материальные и духовные ценности;
- государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

*Основной субъект обеспечения национальной безопасности* – государство, осуществляющее функции в сфере безопасности посредством функционирования органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Состояние безопасности достигается путем проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам, возникающим в отношении жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Для создания и поддержания необходимого уровня защищенности объектов безопасности в Республике Беларусь разрабатывается система правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определены основные направления деятельности органов государственной власти и управления в данной области, сформированы или преобразованы органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью.

Для непосредственного выполнения функций по обеспечению безопасности личности, общества и государства в системе исполнительной власти в соответствии с законом образованы государственные органы обеспечения безопасности.

*Угроза национальной безопасности* – совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Реальная и потенциальная угроза объектам безопасности, исходящая от внутренних и внешних источников опасности, определяет содержание деятельности по обеспечению внутренней и внешней безопасности.

Состояние отечественной экономики, несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества, социально-политическая поляризация белорусского

общества и криминализация общественных отношений, рост организованной преступности, обострение межнациональных и осложнение международных отношений создают широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности Беларуси.

Появление в мире новых рисков, вызовов и угроз, обострение глобальных проблем человечества, несовершенство существующей архитектуры безопасности, проблемы безопасности в политической сфере, экологические и другие общечеловеческие вызовы, насущные потребности по сохранению дальнейшего устойчивого развития Беларуси сформировали объективную необходимость в поиске новых подходов к комплексному обеспечению национальной безопасности страны. В этой обстановке подходы к национальной безопасности были трансформированы.

Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 утверждена очередная (третья по счету) редакция Концепции национальной безопасности Республики Беларусь. Данная редакция Концепции – это документ, выступающий, как концептуальное и методологическое основание для последующих решений и действий руководителей всех уровней.

### ***Принципы обеспечения национальной безопасности***

- законность, соблюдение конституционных прав и свобод человека;
- соблюдение баланса интересов личности, общества и государства, их взаимная ответственность;
- комплексный подход;
- единство и взаимосвязь видов и направлений обеспечения национальной безопасности;
- разграничение сфер ответственности и полномочий государственных органов в решении задач обеспечения национальной безопасности;
- оперативность, своевременность, превентивность и соразмерность мер по нейтрализации источников внутренних угроз и защите от внешних угроз.

### *Стратегические национальные интересы*

- обеспечение независимости, территориальной целостности, суверенитета, незыблемости конституционного строя республики;
- устойчивое экономическое развитие и высокая конкурентоспособность белорусской экономики;
- достижение высокого уровня и качества жизни граждан.

### *Основные национальные интересы*

- соблюдение конституционных прав и свобод человека;
- устойчивое развитие демократического, правового, социально ответственного государства;
- достижение сбалансированности политических интересов граждан, общественных объединений и государства, общественного консенсуса по ключевым вопросам развития Республики Беларусь;
- развитие гражданского общества с учетом национальных традиций и особенностей;
- прагматичное взаимодействие с мировыми центрами силы, основанное на эффективной многосторонней и многовекторной дипломатии, стратегическом партнерстве и особых отношениях с дружественными государствами;
- экономический рост и повышение конкурентоспособности белорусской экономики;
- удовлетворение основных социальных потребностей граждан;
- обеспечение общественной безопасности и безопасности жизнедеятельности населения, снижение уровня преступности и криминализации общества;
- реализация конституционных прав граждан на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации;
- эффективное стратегическое сдерживание, обеспечивающее поддержание мира, региональной безопасности и предотвращение угрозы применения военной силы против Республики Беларусь.

## 2. Экономическая, научно-технологическая, социальная и демографическая безопасность

### 2.1. Экономическая безопасность

*Экономическая безопасность* – состояние экономики, при котором гарантированно обеспечивается защищенность национальных интересов Республики Беларусь от внутренних и внешних угроз;

*Угрозы национальной безопасности в сфере экономики* имеют комплексный характер и обусловлены следующими факторами:

- сокращением внутреннего валового продукта;
- снижением инвестиционной, предпринимательской активности и научно-технического потенциала;
- разбалансированием банковской системы;
- ростом внешнего и внутреннего государственного долга;
- зависимость от импорта топливно-энергетических ресурсов при отрицательном платежном балансе;
- необходимость ускоренного привлечения прямых иностранных инвестиций для структурной перестройки экономики и ее модернизации;
- относительно низкая диверсификация белорусского экспорта и импорта;
- ухудшение условий внешней торговли;
- необходимость привлечения кредитных и инвестиционных ресурсов;
- принятие зарубежными государствами протекционистских мер;
- развитие транзитных коридоров, систем транспортировки энергоресурсов, альтернативных имеющимся в нашей стране;
- дискриминация Республики Беларусь в рамках международных союзов и образований.

### ***Основные направления нейтрализации внутренних источников угроз и защиты от внешних угроз экономической безопасности***

- ускоренное развитие высокотехнологичных конкурентоспособных секторов экономики, производств на местных ресурсах, сферы услуг. Предприятия с традиционными и низкими технологиями, высокой импортоемкостью и материалоемкостью подлежат реструктуризации, в том числе, путем продажи активов частным инвесторам;

- основными факторами роста производительности труда станет повышение его капиталовооруженности и качества рабочей силы, наращивание инновационной активности субъектов хозяйствования;

- последовательное стимулирование деловой активности, нацеленное на преодоление монополизма и развитие конкуренции;

- С целью привлечения прямых иностранных инвестиций значительное внимание будет уделено формированию благоприятного инвестиционного климата. Это позволит стране уже в текущей пятилетке войти в число 30 стран с лучшими условиями ведения бизнеса;

- выгодная интеграция экономики страны в глобальное экономическое пространство, осуществление многовекторной экономической политики, диверсификации импорта сырьевых и энергетических ресурсов, расширение товарной номенклатуры и географии экспорта;

- включение белорусских предприятий в цепочки транснациональных корпораций, создание отечественных ТНК с размещением сервисных центров и сборочных производств за рубежом.

### ***Научно-технологическая безопасность***

***Научно-технологическая безопасность*** – состояние отечественных научно-технологического и образовательного потенциалов, обеспечивающих возможность реализации национальных интересов.

### ***Угрозы национальной безопасности в сфере научно-технической безопасности***

- ослабление научно-технического и технологического потенциала страны;
- сокращение исследований на стратегически важных направлениях научно-технического развития;
- ограничением доступа белорусских исследователей и субъектов хозяйствования к новейшим технологиям;
- целенаправленной политикой иностранных государств и компаний, стимулирующей эмиграцию высококвалифицированных ученых и специалистов из Республики Беларусь.

### ***Основные направления нейтрализации внутренних источников угроз и защиты от внешних угроз в сфере научно-технологической безопасности***

- развитие рынка научно-технической продукции и его инфраструктуры;
- расширение экспорта объектов интеллектуальной собственности;
- существенное обновление материально-технической базы науки;
- организация технологических парков мирового уровня.

Нейтрализация внутренних и внешних источников угроз в научно-технологической сфере предполагает, прежде всего, завершение формирования эффективной национальной инновационной системы.

Формирование и развитие высокотехнологичного и наукоемкого сектора экономики при одновременном снижении роли материалоемких и энергоемких производств позволит существенно повысить конкурентоспособность белорусской экономики и уровень экономической безопасности государства.

## **2.2. Социальная безопасность**

***Социальная безопасность*** – состояние защищенности жизни, здоровья и благосостояния граждан, духовно-нравственных ценностей общества от внутренних и внешних угроз. Следует отметить, что это современное расширенное

определение пришло на смену понятию «безопасность Республики Беларусь в гуманитарной сфере», поскольку теперь оно включает в себя духовно-нравственные и материальные потребности личности и общества.

### ***Факторы угроз в социально-экономической сфере республики***

- экономическая дезинтеграция;
- социальная дифференциация общества;
- девальвация духовных ценностей;
- усиление напряженности во взаимоотношениях регионов и центра.

### ***Факторы угроз физическому здоровью нации***

- рост потребления алкоголя и наркотических веществ;
- постепенное расслоение общества на богатых и малообеспеченных граждан;
- сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни в стране;
- деформация демографического и социального состава общества;
- подрыв трудовых ресурсов как основы развития производства;
- ослабление фундаментальной ячейки общества – семьи;
- снижение духовного, нравственного и творческого потенциала населения.

### ***Актуальные вопросы социальной безопасности в Беларуси***

- удовлетворению основных потребностей населения;
- обеспечению их занятости и достойного уровня доходов;
- созданию комфортных условий жизни людей.

Республика Беларусь реализует модель социально ориентированной рыночной экономики, которая доказала свою жизнеспособность. Страна достигла высокого уровня развития человеческого потенциала, занимая по этому показателю наиболее высокие места среди других государств СНГ.

Отличительной особенностью, фактором социально-экономической стабильности нашей страны является обеспече-



ние высокой занятости населения, недопущение массового высвобождения работников. В Беларуси реализуется широкая система государственных гарантий занятости, направленных на максимально полное использование трудового потенциала человека и минимизацию безработицы.

### ***Основные направления нейтрализации внутренних источников угроз и защиты от внешних угроз в сфере социальной безопасности***

- обеспечение населения рабочими местами, при существенном их обновлении, с учетом решения задачи обеспечения экономической и социальной эффективности занятости как для производства и экономики, так и для работников;
- последовательное повышение уровня жизни населения;
- обеспечение населения жилищными условиями, соответствующими современным стандартам.
- повышение доступности и качества социальных услуг, начиная с таких базовых как образовательные и медицинские;
- развитие и популяризация физкультуры и спорта, расширение спортивно-оздоровительной инфраструктуры;
- профилактика семейного неблагополучия и пропаганда здорового образа жизни.

### **3. Демографическая безопасность**

Демографическая безопасность связана с обеспечением благоприятных тенденций в сферах рождаемости населения, снижения его заболеваемости и смертности, формирования оптимальной половозрастной структуры, территориального расселения, миграции и т.п.

Численность и качественные характеристики народонаселения являются исходным и главным ресурсом социально-экономического и политического развития государства, фактором обеспечения его внутренней и внешней безопасности и процветания. В то же время обеспечение достойных условий и качества жизни людей являются высшими смыслом и целью деятельности государства, общества и отдельного человека.

*Демографическая безопасность* – состояние защищенности общества и государства от демографических явлений и тенденций, социально-экономические последствия которых оказывают негативное воздействие на устойчивое развитие Республики Беларусь.

***Факторы угроз в сфере демографической безопасности***

- неблагоприятная половозрастная структура населения;
- уровень рождаемости, не обеспечивающий простое замещение родительских поколений;
- снижение степени социальной потребности в детях;
- высокий уровень смертности граждан в возрасте, наиболее благоприятном для обеспечения воспроизводства населения;
- негативные трансформации института семьи (высокий уровень разводов, увеличение числа неполных семей с детьми, социальное сиротство и иное).

***Основные национальные интересы в демографической сфере***

- устойчивый рост численности белорусской нации на основе последовательного увеличения рождаемости и ожидаемой продолжительности жизни, снижения смертности населения;
- повышение общего уровня здоровья населения, охрана здоровья матери и ребенка;
- укрепление института семьи как социального института, наиболее благоприятного для реализации потребности в детях, их воспитания;
- оптимизация внутренних и внешних миграционных потоков, обеспечение положительного сальдо внешней миграции экономически активного населения.

Беларусь первой на постсоветском пространстве в 2002 г. приняла Закон «О демографической безопасности Республики Беларусь». В целях разрешения демографических проблем белорусского общества в период с 2007 по 2015 гг. подготовлены и выполнены две национальные программы демографической безопасности Республики Беларусь.

### ***Основные принципы обеспечения демографической безопасности***

- самостоятельность Республики Беларусь в выборе форм и методов воздействия на развитие демографических процессов;
- приоритет национальных демографических интересов при соблюдении общепризнанных принципов международного права, прав человека и уважении религиозных, этнических ценностей и культурных устоев населения;
- информированность общества о демографических угрозах, их последствиях и мерах, принимаемых для обеспечения демографической безопасности.

### ***Основные задачи обеспечения демографической безопасности***

- улучшение социально-экономических условий жизнедеятельности населения;
- поэтапное обеспечение и совершенствование государственных минимальных социальных стандартов в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального обслуживания, социальной поддержки и социального обслуживания;
- оптимизация внешних и внутренних миграционных потоков населения;
- противодействие нелегальной миграции;
- содействие добровольному возвращению белорусов на этническую родину (по месту рождения);
- стимулирование привлечения и закрепления специалистов в сельской местности;
- формирование высоких духовно-нравственных стандартов граждан в области семейных отношений, повышения престижа семьи в обществе;
- обеспечение репродуктивных прав граждан и содействие формированию высоких репродуктивных потребностей населения.

### ***Основные направления государственной демографической политики***

- социальная поддержка рождаемости;
- укрепление здоровья населения и увеличение ожидаемой продолжительности жизни;
- внешняя миграция в интересах развития Республики Беларусь.

В соответствии с распоряжением Постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 73 от 30.01.2016 г. осуществляется подготовка Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 гг.

### ***Основные показатели демографической ситуации в Республике Беларусь***

- численность населения страны;
- фактическая и ожидаемая продолжительность жизни;
- уровень смертности трудоспособного населения;
- число браков на 10 000 человек;
- общий коэффициент рождаемости на 1 000 человек;
- общий коэффициент смертности населения на 1 000 человек;
- общий коэффициент младенческой смертности на 1 000 человек;
- удельный вес детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в семьях в общем числе детей данной категории;
- сальдо внешней миграции.

В демографической сфере главным приоритетом государственной политики является всестороннее стимулирование рождаемости, обеспечивающее увеличение численности населения республики. Повышение престижа крепкой семьи и совершенствование системы поддержки семей с тремя и более детьми – принципиально важные направления обеспечения демографической безопасности. Важными задачами останутся снижение смертности, увеличение продолжитель-

ности жизни населения, охрана здоровья матери и ребенка, сохранение репродуктивного и общего здоровья населения.

Активизация усилий государства и общественности по линии здравоохранения, социально-экономической поддержки семей с детьми, профилактики семейного неблагополучия и пропаганды здорового образа жизни способствовали улучшению за последние годы в стране важнейших медико-демографических показателей.

#### **4. Информационная безопасность**

Современный этап развития государства характеризуется возрастающей ролью информационной сферы, которая, являясь системообразующим фактором жизни общества, активно влияет на состояние политической, экономической, военной и других составляющих безопасности страны.

##### ***Источники угроз в сфере информационной безопасности***

4.1. распространение недостоверной или умышленно искаженной информации, способной причинить ущерб национальным интересам Республики Беларусь;

4.2. зависимость Республики Беларусь от импорта информационных технологий, средств информатизации и защиты информации, неконтролируемое их использование в системах, отказ или разрушение которых может причинить ущерб национальной безопасности;

4.3. несоответствие качества национального информационного контента мировому уровню;

4.4. недостаточное развитие государственной системы регулирования процесса внедрения и использования информационных технологий;

4.5. рост преступности с использованием информационно-коммуникационных технологий;

4.6. недостаточная эффективность информационного обеспечения государственной политики;

4.7. несовершенство системы обеспечения безопасности критически важных объектов информатизации.

### *Основные национальные интересы в информационной сфере*

4.8. реализация конституционных прав граждан на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации;

4.9. формирование и поступательное развитие информационного общества;

4.10. равноправное участие Республики Беларусь в мировых информационных отношениях;

4.11. преобразование информационной индустрии в экспортно-ориентированный сектор экономики;

4.12. эффективное информационное обеспечение государственной политики;

4.13. обеспечение надежности и устойчивости функционирования критически важных объектов информатизации.

По состоянию на 1 января 2016 г. в Беларуси издавалось 723 газеты и 823 журнала. Более двух третей из них являются частными. Печатные СМИ в Беларуси издаются преимущественно на белорусском и русском языках, хотя есть издания на английском, польском, украинском и немецком. Наиболее влиятельными в стране являются газеты «СБ. Беларусь сегодня» и «Рэспубліка». Также в Беларуси популярны местные выпуски крупных российских газет «Комсомольская правда» и «Аргументы и факты».

Всего же в Беларуси распространяется более 4 тыс. зарубежных печатных СМИ, в том числе из России, Украины, Казахстана, США, Великобритании, Германии, Италии, Франции, Нидерландов, Польши, Литвы, Латвии.

В Беларуси действует 9 информационных агентств, 7 из них – частные. Крупнейшим информационным агентством Беларуси является Белорусское телеграфное агентство (БелТА), которое имеет корреспондентскую сеть во всех регионах страны. В Минске, наряду с белорусскими информационными агентствами, работают также представительства российских информагентств – ИТАР-ТАСС, Прайм-ТАСС, корреспонденты ведущих мировых агентств – «Рейтер» и «Ассошиэйтед Пресс».

По состоянию на 1 января 2016 г. в Беларуси осуществляли вещание 173 радиопрограммы и 100 телепрограмм. Из них 24 радиопрограммы и 59 телепрограмм – частные. Высокая доля общественных радиопрограмм объясняется тем, что большая их часть – это региональное радио, в качестве учредителей выступают местные органы власти. Вещание в FM-диапазоне в Беларуси осуществляют около 30 радиостанций, в том числе «Радиус-FM», «Радио «Юнистар» (белорусско-германский медиапроект), «Европа плюс» и др.

В Республике Беларусь последовательно реализуются демократические принципы свободы слова, прав граждан на получение информации и ее использование. Государство создает необходимые условия для развития средств массовой информации и национального сегмента сети Интернет. Во все сферы жизнедеятельности общества активно внедряются современные информационно-коммуникационные технологии.

Развитие информационного общества является одним из национальных приоритетов республики и рассматривается как общенациональная задача, требующая объединения усилий государства, бизнеса и гражданского общества. Формирование информационного общества обеспечивается наличием развитого человеческого капитала, высокого научного потенциала, системы государственной поддержки разработки ИКТ.

### ***Основные направления нейтрализации внутренних источников угроз и защиты от внешних угроз в сфере информационной безопасности***

- Совершенствование механизмов реализации прав граждан на получение, хранение, пользование и распоряжение информацией, в том числе с использованием современных информационно-коммуникационных технологий.
- гарантированное обеспечение установленного законодательством порядка доступа к государственным информационным ресурсам, в том числе удаленного, и возможностям получения информационных услуг.
- разработка и реализация стратегии всеобъемлющей информатизации, ориентированной на развитие электронной системы осуществления административных процедур, оказы-

ваемых гражданам и бизнесу государственными органами и иными организациями, и переход государственного аппарата на работу по принципу информационного взаимодействия.

- развитие ускоренными темпами индустрии информационных и телекоммуникационных технологий, с акцентом на последовательном повышении качества, объема и конкурентоспособности национального контента, который призван занимать доминирующее положение внутри страны, и его продвижению во внешнее информационное пространство.

- совершенствование нормативной правовой базы обеспечения информационной безопасности и завершение формирования комплексной государственной системы обеспечения информационной безопасности, в том числе путем оптимизации механизмов государственного регулирования деятельности в этой сфере. Нарращиванию деятельности правоохранительных органов по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений против информационной безопасности, а также надежному обеспечению безопасности информации, охраняемой в соответствии с законодательством.

- продолжение работ по разработке и внедрению современных методов и средств защиты информации в информационных системах, используемых в инфраструктуре, являющейся жизненно важной для страны, отказ или разрушение которой может оказать существенное отрицательное воздействие на национальную безопасность.

- информационное обеспечение государственной политики, которое заключается в доведении до граждан Республики Беларусь и внешней аудитории объективной информации о государственном курсе во всех сферах жизнедеятельности общества, официальной позиции по общественно значимым событиям внутри страны и за рубежом, о деятельности государственных органов. Важной задачей при этом является расширение каналов и повышение качества информирования зарубежной общественности. Составной частью информационного обеспечения государственной политики выступает информационное противоборство, представляющее собой комплексное использование информационных, технических и иных мето-



дов, способов и средств для воздействия на информационную сферу с целью достижения политических, экономических и иных задач, либо защиты собственного информационного пространства.

- участие Республики Беларусь в международных договорах, регулирующих на равноправной основе мировой информационный обмен, в создании и использовании межгосударственных, международных глобальных информационных сетей и систем. Для недопущения технологической зависимости государство сохранит роль регулятора при внедрении иностранных информационных технологий.

## **5. Военная безопасность Республики Беларусь**

***Военная безопасность*** – состояние защищенности национальных интересов Республики Беларусь от военных угроз.

### ***Источники угроз в сфере военной безопасности***

5.1. переход НАТО к практике силовых (военных) действий вне зоны ответственности блока и без санкции Совета Безопасности ООН чреват угрозой дестабилизации всей стратегической обстановки в мире;

5.2. увеличивающийся технологический отрыв ряда ведущих держав и наращивание их возможностей по созданию вооружений и военной техники нового поколения создают предпосылки качественно нового этапа гонки вооружений, коренного изменения форм и способов ведения военных действий;

5.3. остаются негативные тенденции в военной сфере, влияющие на процесс реформирования военной организации и оборонного промышленного комплекса Республики Беларусь;

5.4. недостаточное финансирование национальной обороны и медленное совершенствование нормативной правовой базы. На современном этапе это проявляется в недостаточном уровне оперативной и боевой подготовки Вооруженных Сил Республики Беларусь, других войск, воинских формирований и органов, в снижении укомплектованности войск (сил) современным вооружением, военной и специальной техникой, в остроте социальных проблем и приводит к ослаблению военной безопасности страны в целом.

### ***Источники угроз в пограничной сфере***

5.5. экономическая, демографическая и культурно-религиозная экспансия сопредельных государств на белорусскую территорию;

5.6. активизацией деятельности трансграничной организованной преступности, а также зарубежных террористических организаций.

### ***Основные национальные интересы в военной сфере***

5.7. укрепление в обществе чувства патриотизма, готовности к защите национальных интересов Республики Беларусь;

5.8. эффективное стратегическое сдерживание, обеспечивающее поддержание мира, региональной безопасности и предотвращение угрозы применения военной силы против Республики Беларусь;

5.9. обеспечение защиты независимости, территориальной целостности, суверенитета республики в случае применения против нее военной силы или угрозы силой;

5.10. развитие военной организации государства, поддержание уровня оборонного потенциала, соответствующего возможностям государства и достаточного для решения задач мирного и военного времени;

5.11. укрепление международных и региональных механизмов обеспечения военной безопасности, партнерства и доверия;

5.12. последовательное развитие и укрепление военного и военно-технического сотрудничества с Российской Федерацией;

5.13. повышение эффективности Организации Договора о коллективной безопасности (далее ОДКБ).

### ***Основные направления нейтрализации внутренних источников угроз и защиты от внешних угроз в сфере информационной безопасности***

- создание системы стратегического сдерживания. В самом общем плане под стратегическим сдерживанием понимается совокупность согласованных мер в политической, ди-

пломатической, экономической, военной и иных сферах деятельности, предпринимаемых государством и направленных на убеждение потенциального агрессора в невозможности достижения им политических целей насильственными методами из-за неприемлемости для него ответных действий;

- укрепление и расширение международного военного сотрудничества. Оно рассматривается как важнейшее направление внешней политики государства и является одним из путей укрепления его обороноспособности;

- многостороннее военное сотрудничество со странами СНГ и государствами – участниками Договора о коллективной безопасности;

- совершенствование существующей системы военной безопасности Союзного государства Беларуси и России.

## **6. Приоритетные направления обеспечения безопасности в экологической сфере**

*Экологическая безопасность* – состояние защищенности окружающей среды, жизни и здоровья граждан от угроз, возникающих в результате антропогенных воздействий, а также факторов, процессов и явлений природного и техногенного характера.

На современном этапе в сфере экологии достигнуты значимые результаты по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Беларусь оказывает значительные экосистемные услуги в рамках всего Европейского континента. Степень защищенности населения и окружающей среды от техногенных и природных воздействий в целом является приемлемой для нынешнего этапа социально-экономического развития. Вместе с тем растет антропогенная нагрузка на экологическую сферу, недостаточными остаются меры по сохранению биологического и ландшафтного разнообразия.

### *Источники угроз в экологической сфере*

- деградация земель, лесов и природных комплексов;
- истощение минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов;

- радиоактивное, химическое и биологическое загрязнение почв, земель, вод, недр, растительности и атмосферы;
- высокая концентрация на территории Беларуси экологически опасных объектов, их размещение вблизи жилых зон и систем жизнеобеспечения;
- радиоактивное загрязнение среды обитания вследствие аварии на Чернобыльской АЭС;
- образование больших объёмов отходов производства и потребления при низкой степени их вторичного использования и высокотехнологичной переработки;
- повышенные уровни выбросов и сбросов загрязняющих веществ;
- недостаточное развитие правовых и экономических механизмов обеспечения экологической безопасности, систем учёта природных ресурсов, мониторинга чрезвычайных ситуаций и качества окружающей среды;
- глобальные изменения окружающей природной среды, связанные с изменением климата, разрушением озонового слоя, сокращением биоразнообразия;
- трансграничный перенос загрязняющих веществ на территорию Республики Беларусь воздушными и водными потоками;
- проникновение инвазивных видов животных и растений из сопредельных стран;
- размещение вблизи границ Беларуси крупных экологически опасных объектов, захоронение ядерных отходов на сопредельных территориях.

### ***Основные национальные интересы в экологической сфере***

- обеспечение экологически благоприятных условий жизнедеятельности граждан;
- преодоление негативных последствий радиоактивного загрязнения территории страны и иных чрезвычайных ситуаций, реабилитация экологически нарушенных территорий;
- устойчивое природно-ресурсное обеспечение социально-экономического развития страны;

- рациональное использование природно-ресурсного потенциала, сохранение биологического и ландшафтного разнообразия, экологического равновесия природных систем;
- содействие поддержанию глобального и регионального экологического равновесия.

***Основные направления нейтрализации внутренних источников угроз и защиты от внешних угроз в экологической сфере***

- обеспечение экономического роста в пределах хозяйственной емкости биосферы и улучшение экологической ситуации на основе внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий, современных систем защиты экологически опасных объектов, разработки и внедрения экологобезопасных технологий, возобновляемых источников энергии;
- продолжение комплексной реабилитации и возрождения пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС территорий Республики Беларусь;
- развитие международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и правового разрешения экологических проблем транснационального характера;
- повышение достоверности оценок и прогнозов состояния природной среды, изменений климата, опасных погодных и климатических явлений;
- адаптация секторов экономики к изменениям окружающей среды;
- сокращение выбросов в атмосферу парниковых газов.

Правовое регулирование обеспечения ЭБ включает также акты законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, другие нормативные правовые акты.

## **Тема 8. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПРОЦЕССА**

### **Вопросы**

1. Информационная структура современного государственного управления.
2. Движение информации в управленческом процессе. Функции и задачи информационно-аналитических служб.
3. Информационно-аналитическое обеспечение процесса государственного управления пресс-службами. Связи с общественностью в государственном управлении.

**Основные понятия по теме:** информация, управленческая информация, информационная структура государственного управления, информационная система, информационные ресурсы, информационный процесс, система управления базами данных, информатизация, государственная политика информатизации, информационно-аналитическая работа, информационно-аналитическая служба, движение информации в управленческом процессе.

### **Информационная структура современного государственного управления**

Государственное управление (администрирование) возможно рассматривать как информационный процесс, т.е. последовательность взаимосвязанных действий, функционально включающую получение, передачу, обработку (преобразование), хранение и использование информации, а саму иерархическую систему управления – как информационную структуру.

**Информатизация** – объективный политический, организационный, экономический, социально-культурный и научно-технический процесс создания оптимальных условий для реализации информационных отношений, формирования и применения информационных ресурсов с целью развития информационного общества.

## Информационная структура государственного управления в Республике Беларусь

- информация;
- информационные ресурсы;
- программные средства вычислительной и телекоммуникационной техники;
  - информационные сети и системы,
  - банки и базы данных;
  - интеллектуальные информационные технологии;
  - высокопрофессиональный персонал (обеспечивающий создание и использование элементов структуры).

В теории понятие **информация** (от лат. *informatio* – разъяснение, изложение) определяется как сведения, передаваемые устным, письменным или другим способом (с помощью условных сигналов, технических средств и т.д.), в результате чего уменьшается или снимается неопределенность о характере и содержании полученного сообщения (знака).

Понятие информации может быть показано в виде некоторой совокупности сведений, определяющих меру наших знаний или незнаний о тех или иных процессах, событиях, фактах, что подчеркивает многообразие содержания информации,

Применительно к деятельности организации **информация** – это определенным образом обработанные данные о фактах, представляющие интерес для организации (подразделения) и составляющие основу принятия соответствующего решения.

**Управленческая информация** – сведения, в готовом систематизированном и преобразованном в пригодную для использования в процессах управленческой деятельности форму. Данная разновидность информации выделяется из общего массива по критериям пригодности к обслуживанию процессов формирования и реализации управленческого воздействия.

## **Классификация информации, используемой в организации управления**

*по степени обработки:*

- первичная, получаемая в результате наблюдения и фиксации фактов, имеющих отношение к деятельности организации;
- производная (вторичная, выводная, обобщенная), образующаяся путем переработки первичной;

*по функциональному назначению:*

- служебная (производственная);
- управленческая;

*по источникам получения:*

- гласная (открытая);
- конфиденциальная.

**Информационная система** – это организационно-упорядоченная совокупность документов (массив документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, отвечающая потребностям информационного обеспечения процесса управления деятельностью организации.

**Информационные ресурсы** – отдельные документы, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах).

Информация, используемая в деятельности органов государственного управления, характеризуется разнообразием и разнородностью. Она может иметь отношение к внешнеполитической, экономической, социально-политической и экологической обстановке. Информация этих видов служит основой для принятия управленческих решений на республиканском уровне, на уровне региональных и местных управленческих структур, принимающих решения в пределах своей компетенции. Она может служить основой для подготовки нормативных документов.



## **Виды современных технических средств автоматизации информационно-управленческой деятельности**

- персональные компьютеры, объединенные в сети;
- электронные пишущие машинки;
- текстообработывающие системы (проблемно-ориентированные компьютерные системы, имеющие большие функциональные возможности);
- копировальные машины;
- коммуникационные средства, телефонная техника;
- средства для автоматизации ввода архивных документов и поиска информации (нетрадиционные носители информации: магнитные диски и ленты, микрофильмы, диски с оптическими записями);
- средства для обмена информацией – электронная почта;
- видеоинформационные системы;
- локальные компьютерные сети;
- интегрированные сети учреждений.

В настоящее время большинство компьютеров используется не изолированно от других компьютеров, а постоянно или время от времени подключается к локальным или глобальным компьютерным сетям для получения той или иной информации, отправки или получения сообщения и т.п.

Существуют **локальные сети** и глобальная мировая сеть – **Internet**.

Для обеспечения функционирования локальной сети часто выделяется специальный компьютер — сервер или несколько таких компьютеров. На дисках серверов располагают совместно используемые программы, базы данных и т.п. Остальные компьютеры сети, объединенные с сервером и между собой, называют рабочими станциями, на некоторых из них могут даже не устанавливаться жесткие диски. К сетевым ресурсам относятся принтеры, сканеры, модемы, жесткие диски серверов и т.п.

Электронная почта обеспечивает доставку писем, а часто и произвольных файлов, также голосовых и факсимильных со-

общений от одних пользователей к другим, иногда по модему с удаленными пользователями или через *Internet*.

**Базы данных** являются динамической информационной моделью определенной предметной области, отображением внешнего мира. Каждому объекту присущ ряд характерных для него свойств, признаков, параметров. Работа с БД осуществляется по атрибутам объектов.

**Система управления базами данных** – это пакет программ, предназначенный для того, чтобы обеспечить системный и гибкий подход к организации данных и доступ к ним. Успешно работает технология, позволяющая накапливать данные в одной центральной базе и обеспечивать доступ сотрудников-специалистов к сведениям, относящимся к их компетенции.

### **Функции систем управления базами данных (СУБД)**

- 1) хранение в определенном представлении структурной информации (данных);
- 2) преобразование по некоторому запросу хранимого представления в структурную информацию.

Термин «структурная информация» используется для противопоставления неструктурной текстовой информации, являющейся объектом информационно-поисковых систем. Структурной информации соответствует понятие форматных данных.

В современных системах управления базами данных пользователь имеет дело с содержательной стороной своих данных, а не с деталями их представления в памяти ЭВМ. Ответственность за выбор представления информации лежит на СУБД, причем представление того или иного реального факта может в общем случае измениться без ведома пользователя. Явления реального мира зачастую могут быть описаны с помощью структурных взаимосвязей между совокупностями фактов. Для представления информации о подобного рода явлениях может быть использована структурная модель данных.

В последние десятилетия в процессах формирования систем управления в экономически развитых странах, в частности, в США и Японии, в качестве основных ориентиров приняты творческие (созидающие) информационные технологии,

получившие обозначение технологий «третьего (высшего) уровня». Содержание данных технологий охватывает собой полный информационный цикл – выработку информации (новых знаний), ее переработку и трансляцию, а также использование информации для преобразования объекта с целью получения его новых свойств и характеристик более высокого уровня.

Информационные технологии третьего уровня означают высший этап компьютеризации системы управления, позволяют задействовать ЭВМ в творческом процессе, соединить силу человеческого ума и мощь электронно-вычислительной техники.

Полная интегрированная автоматизация системы управления предполагает охват следующих информационно-управленческих процессов: связь, сбор, хранение и доступ к необходимой информации, анализ информации, поддержка индивидуальной деятельности, программирование и решение специальных задач.

Основное направление автоматизации информационно-управленческой деятельности – автоматизация процесса обмена информацией, включая учрежденческую АТС, электронную почту.

**Государственная политика информатизации (ГПИ)** – политический процесс целеориентированной, комплексной и организованной совместной управленческой деятельности институтов государства с участием структур гражданского общества и бизнеса по установлению общегосударственных приоритетов информатизации, направленный на обеспечение устойчивого прогрессивного развития социума и создание условий перехода Республики Беларусь к информационному обществу, основанный на системе законодательства.

**1. Движение информации в управленческом процессе. Функции и задачи информационно-аналитических служб.**

*Структура информационного процесса в системе государственного управления*

- поиск информации;
- сбор информации;
- обработка информации;
- накопление информации;

- хранение информации;
- распространение информации;
- потребление информации.

### **Виды информационных потоков в управленческом процессе**

- 1) информация, циркулирующая внутри органов государственной власти;
- 2) информационные потоки между органами управления разных уровней;
- 3) информационные потоки между органами управления и объектами управления во внешней информационной среде.

### **Виды управленческой информации (по критерию ее структурирования)**

- плановая информация;
- распорядительная информация;
- координационная информация;
- контрольно-оценочная информация;
- результирующая информация.

### **Виды управленческой информации (по критерию источников ее поступления)**

- внутренняя информация;
- внешняя информация.

**Внутренняя информация** возникает как результат описания состояния и деятельности организации и используется внутри ее для осуществления процессов принятия решений, оперативного управления, формирования учетно-отчетной документации, для выдачи информации во внешние организации. Использование ее характеризуется высокой степенью регламентированности как в отношении предоставления информации, так и ее использования.

### **Виды внутренней информации**

- исходная информация (организационно-хозяйственная – сведения о состоянии системы управления, о кадрах организации, материально-техническом, административно-хозяйствен-

ном обеспечении, структуре и деятельности служб; о деятельности функциональных и обеспечивающих подсистем организации, т.е. отражающая ход производственно-управленческого процесса);

- исходящая информация (документы внутреннего пользования и документы для выдачи во внешние организации и учреждения).

Информация об управляющих воздействиях по содержанию является одним из видов оперативно-технической информации, так как включает сведения о функционировании подразделений, осуществляющих принятие решений для поддержания системы в заданных рамках, режимах. Форма их представления – приказы, распоряжения, инструкции.

*Регламентированность* выражается в ограниченности набора управляющих воздействий и в многообразии форм его выражения.

Из наличия регламентированности вытекает возможность стандартизации, унификации, построения стандартных бланков и т.д. Проявлением регламентированности выступает также заданность временных и ситуационных характеристик.

**Внешняя информация** – сведения из организаций, участвующих или активно влияющих на процесс управления. Содержательно она близка внутренней информации, описывает (отражает) ход управляющего воздействия, выступает в виде показателей, сведений, регламентирована в отношении содержания и временных параметров. Данный вид информации не предполагает возможности контроля над источником и формой сообщений, унификации и стандартизации сообщений внешней среды. При этом необходим специальный аппарат для предварительной обработки внешней информации, ее длительного хранения и многообразных форм использования первичных документов.

### **Виды внешней информации**

- дескриптивная;
- прескриптивная (нормативная).

**Дескриптивная** информация отражает сведения о наблюдаемых свойствах социальных управляемых объектов.

**Прескриптивная** информация соответствует нормативному подходу к управлению процессами и явлениями, содержит рекомендации на предмет, каким должен быть объект и какие действия нужно осуществить, чтобы его параметры соответствовали принятой норме (стандарту, традициям, ценностям). Прескриптивная информация жестко регламентирует деятельность организации, выступая в форме императива деятельности для управленческих специалистов.

### **Виды прескриптивной информации**

- общая информация (единообразная для всех организаций);
- информация ограниченного или индивидуального пользования. К общей прескриптивной информации относятся законодательные и нормативные документы (кодексы, справочники, официальные печатные издания).

### **Способы выработки информации**

- самонаблюдение (собственные источники информации во многом предопределяются уровнем подготовленности и коммуникативности управленческих работников, его образованием, профессиональными знаниями и опытом);
- взаимодействие между участниками информационных процессов;
- сообщения (письма, файлы и т.п.);
- аналитический анализ.

### **Этапы движения информации в управленческом процессе**

1. Отбор информации. Выделяют следующие виды отбора информации: случайный или целенаправленный, выборочный или сплошной, предписанный или инициативный, произвольный или основывающийся на определенных критериях.

2. Кодировка информации, т.е. придание ей формы, в которой она будет доступна и понятна получателю. Например, выделяют письменную, табличную, графическую, звуковую, сим-

волическую др. формы. При этом используются различные способы передачи информации: устный, письменный, с помощью различного рода искусственных сигналов или условных знаков.

3. Передача информации. Принято выделять одно- и многоканальные способы передачи информации. Многоканальный способ применяется в случае передачи информации имеющей повышенную значимость в управленческом процессе.

4. Принятие, расшифровка и осмысливание информации. Предполагается наличие обратной связи между отправителем и получателем информации. Содержанием обратной связи выступают сигналы получателя, подтверждающие прием им информации и степень понимания или непонимания его смысла. Устойчивая обратная связь позволяет существенно повысить надежность обмена информацией и, хотя бы частично, избежать ее потерь, а также различных помех, искажающих смысл.

### **Функции информационно-аналитических служб**

В настоящее время во многих организациях информационно-аналитической работой занимаются во всех звеньях и на всех уровнях управления. В практике деятельности организации основной целью информационно-аналитической работы является создание необходимых условий для наиболее эффективного использования информации, поступающей в ведомство.

**Информационно-аналитическая работа** – это управленческий труд по обеспечению соответствующих должностных лиц сведениями, необходимыми для решения возложенных на них служебных задач.

Потребность в информационной работе определяет границы деятельности специально выделенных для этого сотрудников (информационных работников):

- изучение информационного спроса, информационных потребителей и запросов различных категорий пользователей (потребителей) информации;
- организацию обработки, хранения и выдачи информации в соответствии с профессиональными потребностями пользователей, запросами и действующими правилами.

## **Основные задачи информационно-аналитической службы**

- постоянный анализ информационных потребностей органов управления и эффективности управленческой структуры;
- построение информационно-логических моделей системы управления и управляемого объекта;
- развитие и совершенствование средств информационной поддержки принятия решений на всех уровнях руководства СЭС.

## **Функциональные обязанности информационно-аналитической службы**

- отслеживание информации имеющей управленческий характер;
- обобщение и классификация информации по определенным направлениям и вопросам;
- систематизация оценок конкретной проблемы;
- формулирование первичных выводов.

## **Виды информационно-аналитической служб**

- территориальные информационно-аналитической службы;
- отраслевые информационно-аналитические службы;
- ведомственные информационно-аналитические службы.

Систему информационного обеспечения высших органов государственной власти и управления целесообразно строить путем объединения на информационном, логическом и техническом уровне территориальных, отраслевых и ведомственных информационно-аналитических служб.

Сеть ИАС нижнего уровня наряду с обслуживанием органов управления соответствующего уровня обеспечивает информационную поддержку принятия общегосударственных решений и взаимного информационного обмена между различными отраслями и регионами. Достижение этой цели требует координации работ по созданию и функционированию ИАС из единого центра – государственного органа управления информатизацией.



## **Виды обеспечения информационно-аналитической служб**

### ***Лингвистическое обеспечение***

Классификаторы и рубрикаторы проблемных областей, словари, тезаурусы, позволяющие описать основные понятия (объекты проблемной области) и организовать автоматический анализ текстовых документов, языки запросов, обеспечивающие наглядность, простоту и эффективность взаимодействия пользователей с ИАС.

### ***Программно-техническое обеспечение***

Технической основой ИАС является локальная сеть с распределенной системой банков и баз данных и территориально-распределенная сеть, обеспечивающая взаимодействие с другими ИАС и удаленными пользователями. Программное обеспечение должно поддерживать:

- сетевую обработку, распределенное хранение, клиент-серверные технологии;
- автоматизированный ввод, рубрикацию и управление документами, использование пространственно-распределенных данных и геоинформационных технологий;
- создание и использование экспертных систем и представление знаний, контекстный поиск в больших полнотекстовых базах данных.

### ***Информационное обеспечение***

Правовая, научно-техническая, социально-политическая информация, результаты мониторинга состояния управляемой СЭС, информационно-логическая модель органа управления и управляемой СЭС.

### ***Организационное обеспечение***

Нормативно-правовые документы, регламентирующие деятельность ИАС и ее участие в процессах подготовки и принятия решений.

## **Информационно-аналитическое обеспечение процесса государственного управления пресс-службами. Связи с общественностью в государственном управлении**

**Информационное обеспечение** представляет собой совокупность информационных ресурсов (банков данных), средств, методов и технологий сбора, обработки, накопления и выдачи информации (информационная и информационно-справочная работа), используемых в интересах деятельности организации.

Информационное обеспечение – один из видов обеспечения процесса управления и непосредственно самой служебной деятельности (наряду с методическим, психологическим, материально-техническим и др.). При этом основная задача информационного обеспечения в вопросах организации управления заключается в предоставлении субъектам управления информации, необходимой для реализации конкретных функций управления, и, прежде всего, в интересах выработки и реализации эффективных управленческих решений.

### **Функции и задачи большинства развитых пресс-служб законодательной, представительной и исполнительной власти различных уровней**

- разъяснение того, что сказала или сделала администрация;
- анализ последствий постановлений, указаний, решений и т.д., принятых администрацией;
- систематическая работа со средствами массовой информации (газеты, радио, телевидение);
- неформальные контакты с главными редакторами и ведущими журналистами;
- написание и опубликование статей;
- подготовка и озвучивание докладов, сообщений, рассылка пресс-релизов, опровержение негативной информации;
- работа с общественными организациями, политическими партиями и движениями;
- взаимодействие с лидерами «общественного мнения»;

- работа с предприятиями региона (реформирование, перераспределение собственности, налоги и др.);
- выявление «точек роста» плохих и критических ситуаций, тенденций;
- структурирование и формальное описание текущих или латентных проблем и ознакомление с ними администрации и общественности;
- владение методами психологических, социологических, политологических, демографических и других исследований объекта управления;
- прогнозирование падения авторитета власти;
- формирование позитивного имиджа администрации;
- умение работать в чрезвычайных, кризисных ситуациях;
- руководство избирательными кампаниями и получение положительных результатов.

В практическую деятельность пресс-службы входит организация пресс-конференций, брифингов, информационных встреч фракций, комитетов, депутатских групп, осуществление оперативного сбора и экспресс-анализ материалов центральной и региональной печати, российских и зарубежных информационных агентств, а также сообщений с мест, участие в организации информационного освещения проводимых Думой международных мероприятий.

### **Задачи пресс-службы парламента**

- подготовка и распространение в средствах массовой информации официальных сообщений о важнейших мероприятиях в высшем законодательном органе страны;
- объективное информирование субъектов Республики Беларусь, населения страны, зарубежной общественности о парламентской деятельности через издания и теле- и радиослужбы;
- аккредитация представителей отечественных и зарубежных СМИ, освещающих деятельность парламента;
- взаимодействие с пресс-службами Президента, правительства, а также с информационными службами и организа-

циями в вопросах взаимного информационного обеспечения и распространения решений органов государственной власти по различным аспектам экономической, социальной, международной, культурной политики.

Кроме всего вышеперечисленного, работникам пресс-служб необходимо быть психологически готовыми к восприятию отрицательных событий, просчетов в действиях администрации, собственных ошибок, а также к несправедливым обвинениям со стороны общественности и средств массовой информации.

Специфика работы пресс-служб в системе государственного управления связана с высокой и ответственностью и «цейтнотностью», повышенной требовательностью и оперативностью при обработке и предоставлении информации лицам принимающим решения (ЛПР). Работа пресс-служб, равно как и эффективная деятельность информационно-аналитических центров, во многом зависит от возможностей пользования информационно-поисковыми системами.

Создание и совершенствование работы информационно-поисковых систем (ИПС) является одним из важнейших направлений в информационном обеспечении органов государственной власти и управления. Они обеспечивают управленческий процесс, отвечают реальным потребностям госаппарата, повышают качество и удобство работы, уменьшают ворох ненужных бумаг, повышают аналитические и управленческие возможности его работников.

## Тема 9. ПОДГОТОВКА И ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ

### Вопросы

1. Сущность, типология и особенности политического решения.
2. Влияние ситуации на подготовку и принятие решений, основные параметры ситуации.
3. Управленческое решение: субъекты, типы, особенности, этапы.
4. Методы принятия управленческих решений.

**Основные понятия по теме:** политическое решение, процесс принятия политических решений, субъекты процесса принятия политических решений, типы политических решений, процедура принятия политических решений, управленческое решение, субъекты управленческих решений, лицо, принимающее решение, методы принятия управленческих решений.

**1. Сущность, типология и особенности политического решения. Политическое решение как выбор в аспекте коллективного действия.**

**Политическое решение** – это осуществляемый в коллективной или индивидуальной форме процесс определения задач политического действия, выбор определенной программы, обозначающей цель, этапы, способы и практические шаги их достижения.

Политическое решение является центральным элементом управления, поскольку определяет цели и механизмы (средства) ее реализации. Любое политическое решение принимается политическими субъектами для разрешения конкретной политической ситуации и достижения определенного результата.

## **Научные подходы к исследованию и интерпретации политического решения**

- как сложного диалектического процесса, начинающегося с появления политической проблемы и заканчивающегося ее разрешением, снятием;
- как способа реализации интересов участников политических событий, выступающего в форме взаимодействия определенных политических позиций, носителей соответствующих взглядов, исполнителей тех или иных политических ролей. Их реализация возможна посредством проведения тех или иных политических мер, действий на основе политических решений;
- как средства разрешения конфликтных политических ситуаций. Конфликт, как неизбежное явление в политической жизни общества, разрешается посредством принятия не одного, а, как правило, целой серии политических решений, каждое из которых должно стать шагом к согласованию противоположных, а зачастую – антагонистических интересов;
- как осознанного выбора субъектом деятельности варианта действий из многих возможных. Данная сторона политического решения напрямую связана с такими условиями его принятия как свобода и ответственность: чем выше статус субъекта, принимающего решение в пирамиде участников политических событий, тем выше степень его свободы в выборе вариантов действий, но вместе с тем – выше уровень его социальной ответственности за избранный им вариант;
- как волевого усилия субъекта, принимающего решение. Достижение намеченного результата предполагает учет возможного противодействия других участников политических событий, и, следовательно, затраты значительных волевых усилий по реализации принятого решения.

### **Структура процесса принятия политических решений**

- 1) субъекты;
- 2) система обеспечения информацией и коммуникативных связей;

- 3) правила и процедуры принятия решений;
- 4) результаты решений;
- 5) восприятие решений;
- 6) ситуация, в которой принимаются решения.

### **Типология политического решения**

Одну из первых попыток выделить основные типы политических решений можно найти в работе Р. Макридиса «Изучение сравнительного правительства», вышедшей в свет в середине 50-х годов XX в.

Исследователь выделял три типа политических решений.

**1. Фундаментальный тип.** Этот вид решений затрагивает всю схему принятия решений в обществе и непосредственно само лицо, принимающее решение. Речь идет о типе решений, которые существенным образом меняют существующую политическую систему.

**2. Законодательные решения.** Они затрагивают статус и права многих членов общества и устанавливают новые процедуры принятия решений в обществе. К ним относятся законы и подзаконные акты, принимаемые органами законодательной власти.

**3. Ситуационные решения,** касающиеся отдельных, индивидуальных случаев, которые могут быть определены как административные или судебные. Фактически они представляют собой технику применения решений второго типа к конкретным ситуациям.

### **Критерии классификации политических решений**

- по признаку состава и сложности;
- по признаку и характеру учета или неучета изменения условий реализации;
- по характеру взаимоотношений органов государственной власти и населения;

По признаку **состава и сложности** реализации выделяют два типа решений:

- простые – реализуемые при выполнении одного действия;

- процессные – реализуемые при выполнении некоторой совокупности взаимосвязанных действий.

*Процессные решения*, в свою очередь, могут быть разделены следующим образом:

1) алгоритмизированные – с четко определенными последовательностью, сроками выполнения составляющих действий и определенной ответственностью за их выполнение. Только такие решения могут быть реализованы в автоматическом режиме, в бюрократической организации;

2) размытые решения – недостаточно структурированные по составляющим действиям или (и) срокам их выполнения решения, в которых не произведено однозначное распределение обязанностей и (или) ответственности за реализацию действий, составляющих решения.

#### **По признаку и характеру учета или отсутствия учета изменений условий реализации решений**

1) гибкие решения, алгоритмы реализации которых заранее, уже при их принятии, предусматривают различные варианты действий, в зависимости от возникающих условий;

2) жесткие решения, имеющие единственный вариант реализации при любых условиях и состоянии субъектов и объектов управления.

По способу согласования решения типологизируются на бескомпромиссные, компромиссные и консенсусные.

#### **По характеру взаимоотношений органов государственной власти и населения**

- 1) элитистские;
- 2) популистские;
- 3) консервативные;
- 4) радикальные;
- 5) демократические.

#### **По типу структур власти и гражданских ассоциаций, в рамках которых принимаются политические решения:**

- 1) законы и постановления высших органов власти;
- 2) решения местных органов власти;



- 3) решения, принимаемые непосредственно гражданами;
- 4) решения высших органов политических партий и общественных организаций;
- 5) решения местных органов политических партий и общественных организаций.

Используются также классификации политических решений, предполагающие использование в качестве критериев способы согласования политических решений, иерархический уровень структур власти, в рамках которых они принимаются, а также временной промежуток (долгосрочный, средне- или краткосрочный), охватываемый целями политического решения, степень влияния субъекта на принятие решения.

### **Особенности политического решения**

**1. Публичность.** Именно «публичный характер решений является, пожалуй, основным отличительным признаком, позволяющим провести грань – довольно, впрочем, условную – между политическими и неполитическими решениями» 49.

**2. Масштабность.** Прямая или косвенная адресованность большим социальным группам или всему обществу. При этом возникает возможность распределения ключевых ресурсов, а также потенциальная конфликтность между основными политическими акторами. Высокая степень рискованность «сопровождают» политические решения.

**3. Проблемно-ситуационный характер.** Потребность в принятии решения появляется тогда, когда субъект политического управления оценивает возникшую ситуацию как проблемную. В данном случае, проблема конкретизируется, выявляются ситуационные взаимосвязи, производится сбор, анализ и обобщение информации, формулируются альтернативные варианты решения.

**4. Наличие нормативно-правовой базы** в качестве основы процесса принятия политического решения. При этом возникает возможность оценить потенциал для изменения институционального «дизайна» политической системы и

установления новых «правил игры», которые затем будут отражены в законодательных актах.

**5. Неопределенности, с которой сталкиваются субъекты политических решений.**

**1. Стадии процедуры принятия политических решений:**

1) возникновение проблемы – прием сигналов, адресованных субъекту принятия решений о требующих удовлетворения социальных потребностях либо об ожидаемом группой способе их удовлетворения;

2) постановка и выявление проблемы – анализ проблемной ситуации, включающий в себя установление цели, средств и вариантов ее решения. Происходит также сбор информации, выяснение критериев эффективности вариантов решения, определение исполнителей;

3) формулирование возможных альтернатив;

4) анализ вариантов решения;

5) принятие решения в качестве плана действия. Здесь происходит окончательный выбор одного из вариантов решения проблемной ситуации и его юридическое оформление;

6) реализация политического решения – финальная стадия, показывающая, каковы приоритеты государственной политики, порождаемые ими изменения в обществе. В ходе реализации политического решения нужно учитывать реакции и активность различных слоев общества.

**2. Влияние ситуации и ее основных параметров на подготовку и принятие политических решений.**

*Основные ситуационные факторы принятия политических решений*

**1. Целевой фактор.** Содержание политического решения зависит, в первую очередь, от цели, которую ставит субъект политического решения.

*Виды целей политического решения:*

- разрушительные и созидательные,
- текущие и стратегические;
- глобальные и локальные.

**2. Ценностный (аксиологический) фактор.** Выбор цели принимаемого политического решения следует из ценностных ориентаций и определенностей субъекта политического решения. В существенной степени ценностное содержание политического решения предопределяется политико-идеологическими убеждениями и установками индивидуальных и групповых субъектов политических решений.

**3. Факторы, предопределяемые состоянием внешней (социальной) среды**

- экономические;
- политические и геополитические;
- военно-стратегические;
- культурно-информационные;
- демографические;
- этнические и конфессиональные.

**4. Ресурсный фактор.** Наличие ресурсов или их ограничение или отсутствие в распоряжении субъектов политического решения выступает обстоятельством, детерминирующим объемы фактических возможностей в деятельности по достижению предполагаемых результатов в структуре политического решения.

**3. Ресурсные ограничения при принятии политических решений**

- информационная неопределенность и в условиях достаточности информации;
- отсутствие необходимого времени;
- лимита на финансовые ресурсы;
- ограниченность организационного потенциала.

**4. Управленческое решение: субъекты, типы, особенности, этапы.**

**Управленческое решение** – это зафиксированный каким-либо способом (устно или письменно) волевой акт, вывод, принятый субъектом управления в пределах его компетенции (прав и обязанностей) и предоставленных полномо-

чий, отражающих целенаправленное воздействие на объект управления. Государственные управленческие решения в широком понимании отражают волю государства, которая приобретает официально выраженную форму.

### **Субъекты управленческих решений**

Вся совокупность социальных взаимодействий, в конечном счете, может рассматриваться как взаимодействие субъекта и объекта управления.

Как субъект, так и объект управления имеют сложную, многоуровневую структуру. В качестве субъекта управления могут выступать органы государственного управления, социальные институты, организации (в том числе общественные), трудовые коллективы, а также отдельные личности.

Однако, в итоге управленческие решения фактически принимают реальные личности, которые наделены соответствующими властными полномочиями, предполагающими высокую меру политической и государственной ответственности.

**Лицо, принимающее решения (ЛПР)** – это индивид, который производит выбор определенной альтернативы в качестве решения и несет ответственность за последствия реализации данного решения. Иногда в роли ЛПР может выступать группа должностных лиц, принимающих то или иное управленческое решение.

**Личностные качества лица принимающего решение, определяющие эффективность принимаемых решений:**

- организаторская воля и целеустремленность;
- наличие управленческих знаний, умений и навыков;
- высокий уровень общей и профессиональной культуры;
- способность к стратегическому планированию;
- гибкость и оперативность мышления;
- эмоциональная устойчивость;
- способность к творчеству;
- инициативность;
- интуиция;
- развитые память и воображение.

## Типологии управленческих решений

К настоящему времени разработан ряд типологий управленческих решений, в основание которых положен широкий перечень классификационных критериев.

### Признаки классификации управленческих решений

- *по функциональному содержанию* – плановые, организационные, контролирующие, прогнозирующие;
- *по характеру решаемых задач (сфере действия)* – экономических, организационных, технологических, экологических и др.;
- *по иерархии управления* – на уровне систем, на уровне подсистем, на уровне отдельных элементов системы;
- *по причинам возникновения:*
  - а) ситуационные, связанные с характером возникающих обстоятельств;
  - б) по предписанию (распоряжению) вышестоящих органов;
  - в) программные, связанные с включением данного объекта управления в определенную структуру программно-целевых отношений, мероприятий;
  - г) инициативные, связанные с проявлением инициативы системы, например, в сфере производства товаров, услуг, посреднической деятельности;
  - д) эпизодические и периодические, вытекающие из периодичности воспроизводственных процессов в системе;
- *по исходным методам разработки:*
  - а) графические, с использованием графоаналитических подходов (сетевых моделей и методов, ленточных графиков, структурных схем, декомпозиции больших систем);
  - б) математические методы, предполагающие формализацию представлений, отношений, пропорций, сроков, событий, ресурсов;
  - в) эвристические, связанные с широким использованием экспертных оценок, разработкой сценариев, ситуационных моделей;

- *по организационному оформлению:*
  - а) жесткие, однозначно задающие дальнейший путь их воплощения;
  - б) ориентирующие, определяющие направление развития системы;
  - в) гибкие, изменяющиеся в соответствии с условиями функционирования и развития системы;
  - г) нормативные, задающие параметры протекания процессов в системе;
- *по периоду действия, масштабу и характеру целей выделяют управленческие решения:*
  - а) стратегические (важные для достижения цели, принимаемые на высших уровнях управления), обычно касающиеся коренных, основополагающих проблем всей управляемой системы;
  - б) тактические (относящиеся к разработке детальных средств и приемов достижения цели);
  - в) текущие (решения повседневных вопросов);
  - г) единоличные (единоначальные) и коллегиальные (кооперативные);
- *по степени неопределенности:*
  - а) стандартные (наработанные варианты);
  - б) малой неопределенности;
  - в) значительной неопределенности;
  - г) большой неопределенности;
- *по характеру и степени объективной детерминированности:*
  - а) жестко обусловленные (детерминированные); к данной группе относятся решения так называемой стандартизации (обусловленные принятыми выше предписаниями и распоряжениями), либо вторично обусловленные распоряжением вышестоящей организации. Этот тип решений практически не зависит от качеств и ориентации руководителя;
  - б) зависящие от субъекта решения. Инициативные решения, в процессе выработки которых профессиональные и лич-

ностные качества руководителя накладывают серьезный отпечаток на характер принимаемых решений; к ним относятся акты, связанные как с локальными изменениями в организации.

Отличительной особенностью государственных управленческих и административных решений является их **социальный характер**, который проявляется в том, что органы государственного управления воздействуют на людей, а не на природную или техническую среду.

#### **Требования к управленческому решению**

- всестороннюю обоснованность решения;
- своевременность;
- необходимую полноту содержания;
- полномочность;
- согласованность с принятыми ранее решениями.

#### **Требования к управленческим решениям в области государственного управления, обеспечивающие их успешную реализацию**

**Целесообразность.** Решение должно увязываться с общими целями и задачами развития государства и общества. Таким образом, обеспечивается учет конкретной социально-политической, экономической ситуации (в регионе, стране, на определенной административной территории).

**Оптимальность.** Означает выбор из нескольких вариантов решения именно такого, которое кратчайшим по времени путем и с наименьшими затратами способствует достижению максимально желаемого результата.

**Своевременность.** Обеспечивает адекватное реагирование субъекта и объектов управления на динамично изменяющуюся внешнюю и внутреннюю обстановку.

**Объективность** базируется на точном знании и правильной оценке условий функционирования объекта и его основных характеристик в режиме реального времени. Знание об объекте должно опираться на применение научной методологии в изучении и оценке всех обстоятельств, формирующих управленческое решение.

**Конкретность** предполагает наличие в действиях субъекта управления выбора определенного варианта действий, а также четкой формулировки в описании этих действий. Подразумевает распределение ролевых обязанностей исполнителей решения, определение пространственных и временных рамок принятого варианта действий.

**Гибкость.** Обеспечивает возможность внесения в готовый вариант управленческого решения соответствующих изменений, которые, как правило, учитывают общие и частные тенденции развития обстановки. Поэтому гибкость включает в себя результаты динамического прогноза.

**Наличие «обратной связи»** обеспечивает учет первичных и производных последствий принятого и реализованного решения, которые могут сказаться через различные промежутки времени после его принятия. Предполагает возвращение через определенное время к ранее принятым решениям и их коррекцию на основе комплексного анализа о его результативности и эффективности.

### **Этапы разработки управленческих решений**

Изучение процесса разработки управленческих решений в условиях определенности важно с теоретической и практической точки зрения.

Как уже отмечалось, выделяют **три этапа (фазы)** разработки управленческих решений – это **подготовка, принятие и реализация** решения. Однако число конкретных шагов в рамках указанных этапов существенно различается. Учитывая, что рассматриваемый алгоритм является базовым, число таких шагов должно быть максимально возможным, а сам алгоритм не только логически последовательным, но и достаточно детальным.

**Этап подготовки** решений включает следующие шаги:

1. Формирование команды для подготовки решения.
2. Диагностика ситуации.
3. Разработка и обоснование системы целей.
4. Определение проблемы.
5. Анализ проблемы.



6. Формулировка критериев и ограничений.

7. Выдвижение альтернатив.

8. Анализ альтернатив.

9. Оценка альтернатив и последствий.

**Этап принятия решений** содержит следующие шаги:

1. Выбор альтернативы.

2. Принятие решения руководителем.

3. Конкретизация решения, его дезагрегирование для более низких уровней управления.

4. Доведение решений до исполнителей.

5. Принятие решения исполнителем.

6. Разработка плана действий.

7. Экспериментальная проверка.

8. Уточнение и корректировка принятых решений.

**Этап реализации** решения предполагает следующие шаги:

1. Организацию исполнения решений.

2. Определение результатов и последствий.

3. Оценку и анализ результатов и последствий.

4. Организацию обратной связи.

## **5. Методы принятия административно-управленческих решений.**

Научный подход к принятию политических решений предполагает использование различных видов нормирования при прогнозировании и планировании принятия решений.

### *Методы принятия решений*

**Компромисс** – это соглашение на основе взаимных уступок. Этот метод возможен при частичном совпадении интересов участников процесса принятия решений.

**Консенсус** понимается как общее согласие. Часто этот метод реализуется путем согласования. Для достижения консенсуса и его поддержания необходимы такие условия, как готовность большинства следовать законам и принятым решениям; позитивное восприятие институтов, призванных осуществлять решение; наличие у исполнителей ярко выраженного чувства принадлежности к общности (нации, народу).

**Гегемония** (греч. *hegemonia* – руководство) – это главенствующее положение какого-либо политического субъекта по отношению к другим. Гегемония как политический принцип широко практикуется в международных отношениях.

**Метод последовательных ограничений (метод ветвей)** предполагает движение к цели «малыми шагами», путем отбора наиболее приемлемых альтернатив из тех, которые подготовлены заинтересованными группами и находятся «под рукой» у субъектов государственного управления. При таком подходе решения никогда не бывают окончательными, так как они являются результатом согласования постоянно меняющихся позиций заинтересованных лиц.

**Смешанно-сканирующий (англ. *scan* – поле зрения) метод** – принятие политических решений в общих чертах с последующей проработкой деталей. Этот метод сочетает рациональный анализ проблем, имеющих кардинальное значение для достижения поставленных целей, с поступательным, менее детализированным анализом других проблем.

Формами закрепления принятых решений являются законодательные акты, указы, постановления, договоры, пакты, программы, манифесты и др. документы.

## Тема 10. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

### Вопросы

1. Понятие эффективности государственного управления.
2. Виды эффективности государственного управления.
3. Критерии и показатели эффективности управления.
4. Оценка эффективности государственного управления.

**Основные понятия по теме:** эффективность государственного управления, результативность государственного управления, результаты управления, виды эффективности государственного управления, критерии эффективности государственного управления, показатели эффективности государственного управления, показатели экономического развития, оценка эффективности государственного управления.

### 1. Понятие эффективности государственного управления.

Потребность в эффективном воздействии государства на динамично развивающиеся современные сверхсложные процессы и явления обуславливает значимость и интерес со стороны общества и его структур к результативности и эффективности государственного управления.

**Эффективность государственного управления** – комплексная характеристика потенциальных и реальных результатов функционирования системы государственного управления с учетом степени соответствия полученных результатов целям и задачам ее развития.

Понятие «эффективность» происходит от латинского слова «*effictions*», что означает действительный, созидательный. По мере развития науки его содержание все более обогащалось и применительно к современному этапу развития эффективность рассматривается как результативность, представленная, чаще всего, как соотношение полученного результата и затрат, связанных с его получением.

## Факторы, определяющие значимость эффективности государственного управления

- повышение актуальности способности государства как определяющего субъекта управления, обеспечить в условиях жестко ограниченных ресурсов удовлетворение самых насущных потребностей отдельных граждан и общества в целом;
- сложность системы государственного управления по своему элементному составу, разнообразию складывающихся взаимосвязей и многогранности выполняемых системных функций;
- необходимость обеспечивать в совокупности системность и организованную целостность, согласованность, координацию, субординацию, целеустремленность, рациональность и эффективность государственного управления;
- эффективность и производительность государственного управления определяют долгосрочный характер и стабильность позитивных перемен в государстве реальным повышением;
- повышение применительно к государственному управлению инструментальности таких характеристик, как «производительность», «результативность», «качество», «эффективность».

Содержательные объемы категорий *результативность* и *эффективность* не тождественны. Понятие результативности государственного управления указывает на достижение поставленных целей как основного результата управленческих действий. Категория «эффективность» отвечает на вопрос о цене затрат, требующихся для достижения результата. Рассматривать их как равнозначные понятие было бы ошибочным.

Эффективность государственного управления (администрирования) должна просчитываться исходя из возможности достижения *наилучших результатов в кратчайшие сроки при наименьших затратах всех видов имеющихся ресурсов*. При этом соответствие полученных результатов целям и задачам

развития страны необходимо моделировать как в краткосрочной, так и в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

### **Характерные признаки эффективности государственного управления (администрирования)**

1. Определение эффективности государственного управления, выделение критериев, показателей, а также методологических подходов и методов оценки эффективности напрямую зависит от уровня сложности система государственного управления.

2. Эффективность государственного управления должна отражать как объективно возникающие *прямые результаты* управления, отражающие полноту, целесообразность и последствия воплощенных в жизнедеятельность общества поставленных целей и задач государственного управления, так и *побочные результаты*, которые позволяют увидеть обоснованность и обусловленность принятых управленческих решений, степень их влияния на другие общественные явления. При этом важно отделять получаемые результаты и последствия, получаемые в непосредственной связи с решениями в сфере государственного управления от тех, которые могут возникать в результате функционирования объективных и, возможно, стихийных социальных и природных механизмов.

3. Эффективность государственного управления отражает его результаты в широком спектре направлений социальной деятельности – политическом, экономическом, социальном и др., раскрывая все его многоэлементное содержание, все многообразие протекающих процессов и явлений. Это указывает на необходимость системного и комплексного подхода к оценке эффективности государственного управления.

4. Понятие эффективности государственного управления уточняется применительно к каждому объекту государственного управления. При этом осуществляется выбор критериев и показателей эффективности и в последующем на их основе дается обобщающая оценка результатов государственного управления. Эффективность государственного управления

преимущественным образом применяется в отношении социального и экономического развития государства.

5. Все виды эффективности связаны с функциями государства т.е. с основными направлениями его деятельности, выражающими сущность и назначение государственного управления. *Степень реализации этих функций* и определяет эффективность государственного управления объектами и процессами.

## **2. Виды эффективности государственного управления.**

В практике государственного управления используют разнообразные виды его эффективности, выделяемые по определенным признакам (критериям).

По критерию **направления государственной деятельности:**

- **экономическая**, отображающая эффективность проводимой государством экономической политики, эффективность протекающих процессов и явлений (экономического роста, использование ресурсов, приватизации, инвестиций, государственного сектора экономики и т. д.);

- **социальная**, определяющая эффективность социальной политики государства, решения социальных проблем жизнедеятельности общества, его различных групп и классов. Главный критерий социальной эффективности государственного управления – **повышение качества и уровня жизни человека;**

- **экологическая**, связанная с использованием окружающей среды, реализацией природоохранных мер;

- **внешнеэкономическая**, отражающая взаимовыгодное экономическое сотрудничество с государствами на международной арене, в международном разделении труда, в области кредитно-денежных отношений, при обмене новейшими технологиями и т.д.

По критерию **масштаба государственного управления** выделяется эффективность:

- **отраслевого управления и самоуправления;**

- **регионального управления и самоуправления;**
- **местного управления и самоуправления.**

По критерию **технической эффективности и экономической эффективности** как измеримых составляющих выделяют:

**Техническая эффективность** государственного управления. Определяется степенью достижения поставленных целей деятельности государства с учетом общественных интересов. Отражает соответствие государственного управления требованиям внешней среды с учетом влияния, которое оно оказывает на состояние общества, и связана количественными и качественными показателями, важными характеристиками которых являются их оперативность и регулярность.

**Экономическая эффективность** государственного управления определяется как отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости объемов привлеченных для этого ресурсов. Она отражает внутреннее положение дел в системе государственного управления, ее собственную деятельность.

#### **Уровни расчета экономической эффективности**

- уровень национальной экономики;
- уровень отдельных регионов;
- уровень отраслей;
- уровень предприятий, организаций, фирм;
- уровень домохозяйств;
- уровень отдельных проектов.

При оценке экономической эффективности на уровне национальной экономики следует исходить из двух важнейших составляющих: **экономической эффективности и социальной приемлемости**. Это говорит о том, что выбор эффективной стратегии устойчивого экономического развития должен основываться на реальной ресурсной базе Республики Беларусь и приносить экономическую выгоду всему обществу.

В конечном счете, оценка эффективности функционирования белорусской экономики должна быть связана с динамикой благосостояния народа, основанной на последовательном подъеме производительных сил республики. При этом производительные силы следует рассматривать в широком их понимании – не только как рабочую силу, средства труда и предметы труда, а как весь производственный потенциал страны, включая научно-творческий потенциал, технологические инновации, предпринимательский ресурс, организационно-структурные факторы и т. д.

В современном обществе с демократическим политическим устройством и рыночной экономикой государство выполняет, разумеется, множество функций и обязанностей, которые весьма сложно оценить с формализованных позиций эффективности.

Понятно, что, например, функция обеспечения духовного и физического здоровья населения, развития образования, защиты семьи, материнства и детства, воспитания подрастающего поколения, стимулирования развития науки и национальной культуры с трудом подводятся под показатели экономической и даже социальной эффективности.

Но это ни в коей мере не должно служить оправданием бездеятельности или самоустранения государства от ответственности за их качественное выполнение.

### **3. Критерии и показатели эффективности государственного управления.**

Определение любого вида эффективности государственного управления опирается на критерии и показатели, которые отражают состояние объекта управления, полученного в результате управленческого воздействия со стороны государства.

Для достоверного и обоснованного суждения об эффективности государственного управления используются **критерии и показатели**, отражающие результат управления и полученный эффект.

**Многокритериальный** подход при определении эффективности государственного управления используется исходя



из того, что эффективность государственного управления представляет собой многомерную совокупность, включающую множество отдельных и, в то же время, тесно взаимосвязанных и взаимно зависящих друг от друга процессов и явлений.

**Количественные и качественные критерии и показатели**, описывающие объекты, выступают в качестве основного мерила, которые позволяют оценивать уровень и качество управления, дифференцируются по сферам общественной жизнедеятельности.

**Наращивание общественного производства** на базе новейших научно-технических достижений, ведущее к росту производительности труда, повышению качества, разнообразия и технологичности выпускаемой продукции выступает главным критерием для характеристики процессов, происходящих в экономике динамично развивающихся стран.

В *социальной сфере* очевидно стремление к осуществлению принципа *социальной справедливости* с учетом, разумеется, закономерностей и форм современных общественных отношений, которые в каждой стране своеобразны.

В *духовной сфере*, каждый человек должен иметь возможности физического, нравственного и эстетического развития и состояться как личность в свободном, демократическом обществе.

### **Система показателей общей оценки эффективности функционирования экономики**

- ВВП, ВНП и национальный доход – их общий объем и расчеты на душу населения;
- структура национальной экономики;
- производство основных видов продукции на душу населения;
- уровень и качество жизни населения;
- показатели экономической эффективности.

## **Основные группы показателей экономического развития**

- **Общий объем и расчеты на душу населения ВВП, ВНП и НД.** При их сопоставлении необходимо соблюдать следующие условия: во-первых, сопоставляемые показатели должны быть приведены к одному году или к одному и тому же периоду; во-вторых, их необходимо привести к единой валюте с учетом покупательской способности национальных валют, т.е. по паритетам их покупательской способности (ППС) и с учетом товарной структуры ВВП, т.е. с учетом потребительских расходов семей, капиталовложений (рыночных, платных товаров и услуг), социальных услуг государства и прочих текущих государственных расходов (военных и гражданских, т.е. нерыночных товаров и услуг). Если при сопоставлении эти условия не соблюдаются, то не отражается реальная картина развития страны.

- **Отраслевая структура национальной экономики.** Ее анализ проводится по ВВП, подсчитанному по отраслям. При сопоставлении уровня развития по отраслевой структуре изучаются соотношения между материальным и нематериальным производством, отраслями и крупными хозяйственными комплексами. Здесь важное значение имеет удельный вес машиностроения, химической промышленности, т. е. отраслей, обеспечивающих научно-технический прогресс, а также удельный вес топливно-энергетического, агропромышленного, строительного, оборонного и других комплексов.

- **Производство основных видов продукции на душу населения.** Эти показатели позволяют судить о возможностях страны удовлетворять потребность в основных видах продукции, наиболее значимых для развития национальной экономики (например, производство электроэнергии, выплавка стали и производство проката, металлорежущих станков, автомобилей, минеральных удобрений и др.), а также об удовлетворении потребностей населения в продуктах питания, товарах длительного пользования (стиральных машинах, телевизорах, холодильниках и т.д.).

- **Уровень жизни населения.** Оценивается по таким показателям, как ВВП на душу населения, структура использования ВВП, особенно структура расходов на конечное потребление (личных потребительских расходов). Для анализа уровня жизни используются показатели: потребительская корзина, прожиточный минимум, средняя продолжительность жизни, уровень образования населения, потребление на душу населения основных продуктов питания в калориях и протеиновом содержании, уровень квалификации трудовых ресурсов, численность учащихся и студентов на 10 тыс. населения, доля расходов на образование в ВВП; а также показатели, характеризующие развитие сферы услуг (число врачей на 10 тыс. населения, число больничных коек на 1 тысячу населения, обеспеченность жильем и т. д.). В последние годы для определения качества жизни применяется индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), используемый как альтернатива ВВП для измерения социально-экономического развития страны. Он позволяет оценить характер и приоритеты в развитии страны, сравнить ее достижения с другими государствами. ИРЧП представляет собой интегральный показатель человеческого развития, состоящий из трех компонентов: долголетия, образованности и уровня жизни. Долголетие измеряется продолжительностью жизни, образованность – комбинацией грамотности взрослых и среднего количества лет обучения, уровень жизни – реальным ВВП на душу населения с поправкой на местную стоимость жизни (ППС). Величина ИРЧП колеблется от 0 до 1, где 0 – min, а 1 – max . Если ИРЧП равен 0,5 и меньше – он оценивается как низкий; от 0,5 до 0,8 – средний и от 0,8 до 1 – высокий.

### **Основные показатели экономической эффективности**

- производительность труда (по народному хозяйству в целом, по отдельным отраслям, по видам производства);
- капиталоемкость единицы ВВП и конкретного вида продукции;
- фондоотдача единицы основных фондов;

- материалоемкость ВВП, производимых товаров и услуг.

**Показатели экономической эффективности** в наибольшей степени характеризуют уровень экономического развития страны, прямо или косвенно отражая качество, состояние и уровень использования основного и оборотного капитала, трудовых ресурсов.

**Производительность общественного труда** является важнейшим показателем эффективности общественного производства и отражает как эффективность живого труда, так и экономию общественного труда, овеществленного в средствах производства. Она исчисляется как отношение произведенного валового внутреннего продукта к численности работников, занятых в отраслях народного хозяйства.

**Фондоотдача** характеризует эффективность использования основных производственных фондов в народном хозяйстве в целом и в его отдельных отраслях, на предприятиях. Фондоотдача является наиболее слабым звеном экономической эффективности и наиболее весомой частью недоиспользованного потенциала общественного производства Республики Беларусь. На протяжении ряда лет она имеет явно выраженную тенденцию к снижению. Безусловно, повышение фондоотдачи не всегда обязательно и возможно. Фондоотдача складывается под влиянием ряда факторов, имеющих разнонаправленный характер. Например, удорожание зданий, сооружений, оборудования с целью создания лучших условий и безопасности труда, использования новых прогрессивных технологических процессов всегда будет тормозом к росту фондоотдачи. Однако задача здесь будет состоять в том, чтобы добиваться ее решения за счет других факторов.

**Материалоемкость**, рассчитанная на народнохозяйственном уровне, характеризует уровень материальных затрат (сырья, материалов, топлива, энергии) соответственно на единицу ВВП, а на уровне отдельных отраслей или предприятий – эффективность использования предметов труда.

Для оценки уровня использования топливно-энергетических ресурсов и затрат металла используются показатели энергоемкости и металлоемкости ВВП.

**Энергоемкость** представляет собой показатель, характеризующий уровень потребления топливно-энергетических ресурсов внутри страны на единицу ВВП.

**Металлоемкость** – это показатель, характеризующий уровень затрат металла на единицу ВВП.

Всемерная экономия материальных ресурсов является одним из важнейших признаков интенсивного развития экономики. Для Республики Беларусь эта проблема весьма актуальна. Это связано с тем, что большинство отраслей промышленности республики работает в основном на привезенных сырье, материалах, топливе. За счет ввоза отрасль обеспечивает 90 % своей потребности в нефти, 100 % – в природном газе и каменном угле, 100 % – в хлопке, около 75 % – в прокате черных металлов, до 90 % – в трубах стальных, 79 % – в целлюлозе, около 60 % – в цементе, 89 % – в растительном масле, 69 % – в сахаре.

### **Направления обеспечения материальными ресурсами отраслей народного хозяйства**

- формирование экономически эффективных связей как со странами СНГ, так и другими государствами Европы и Азии;
- всемерное ресурсосбережение;
- последовательная структурная перестройка экономики.

Агрегированный показатель, характеризующий эффективность функционирования национальной экономики в целом, пока не разработан в силу определенных трудностей сведения воедино многочисленных и разнонаправленных показателей, характеризующих ту или иную сторону общественного производства. Попытки его создания сводятся к сопоставлению совокупных результатов труда за год (ВВП, ВНП, НД) с совокупными затратами всех факторов производства, произведенными в соответствующем году.

Важное значение для государственного управления приобретают критерии общей социальной эффективности. Но это, скорее всего не критерии, отражающие результаты управления, а критерии, показывающие, каким образом, какими формами, методами, применяемыми в управлении, обеспечиваются показатели развития экономической, социальной и духовной сфер общества. Эти критерии, в том числе и политические, тоже весьма важны для результатов управления. Нет политики ради политики, есть политика ради общества.

Так как состояние развития общества не всегда можно отразить через сложившуюся систему критериев и показателей, необходимо формировать критерии, способные отразить полученные результаты. При этом критерии эффективности должны не только отражать степень достижения поставленных результатов, но и реагировать на возникновение новых проблем в управлении, а также на отрицательные последствия государственного управления.

#### **4. Оценка эффективности государственного управления.**

##### **Факторы, обуславливающие необходимость оценки эффективности государственного управления**

- невозобновимостью потерь, понесенных обществом вследствие необдуманного и слабого управления;
- порождением новых проблем, способных на длительное время влиять на снижение уровня управления;
- снижением доверия к управлению, его общественному престижу.

Результаты государственного управления оцениваются всем обществом, его отдельными группами и каждым человеком в отдельности, ибо они наглядно просматриваются через изменение уровня и качества жизни населения, через развитие социальной и духовной сферы, через результаты, полученные в сфере экономики, национальной безопасности, международного сотрудничества и т. д.

Однако эта оценка не заменяет необходимости в специальной, официальной оценке эффективности государственного управления. Причем оценка эффективности управления должна осуществляться еще на стадии подготовки управленческого решения, что в определенной мере может гарантировать его достаточный уровень.

Оценка управления должна осуществляться относительно характера, уровня, эффективности организации и функционирования системы государственного управления и его результатов. Оценки должны быть строго определенными по времени, формам, процедурам, последствиям. Они призваны превратиться в естественную и необходимую часть управления, быть систематическими и авторитетными.

#### **Элементы системы государственного управления, подлежащие оценке на предмет эффективности их деятельности**

- целей, практически осуществляемых в государственном управлении, в увязке с целями, которые объективно детерминированы общественными запросами;
- целей, реализованных в управленческих процессах и результатах, полученных при осуществлении государственного управления (решений и действий);
- объективных результатов управления и их соответствия общественным потребностям и интересам;
- общественных издержек, ушедших на государственное управление в сравнении с объективными результатами, полученными вследствие управления;
- возможностей, заложенных в управленческом потенциале, и степенью их реального использования.

#### **Направления оценки эффективности государственного управления**

- оценка процесса выполнения;
- оценка результатов;
- оценка последствий;
- оценка экономической эффективности.

При оценке эффективности используются различные методы: сравнений, экспертные, моделирования и др.

Выбор типа оценки и методов оценивания зависит от целей управления, интересов организации или заинтересованной группы лиц, социально-политических условий, наличия необходимых ресурсов и многого другого.

### **Группы исследований, направленных на оценку эффективности государственного управления**

- научные исследования;
- традиционные формы оценки.

**Научные исследования** осуществляются с использованием различных научных методологий и методик изучения социальных, экономических, политических процессов. Их применение приносит хорошие теоретические и практические результаты, но требует много времени и больших финансовых затрат.

### **Методы научных исследований системы государственного управления**

- социологические опросы (анкетирование и интервьюирование);
- наблюдения (открытые и скрытые);
- экспертные оценки;
- моделирование;
- формирование контрольных групп;
- проведение экспериментов и др.



## РЕКОМЕНДОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

### *Основная литература*

1. Антанович, Н.А. [и др.] Политология: учебник / Н.А. Антанович, Н.П. Денисюк [и др.] ; под ред. С.В. Решетникова. – 6-е изд. перераб. и доп. – Минск : Тетрасистемс, 2010. – 528 с.
2. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. – Изд. 2-е, доп. / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
3. Василенко, И.А. Административно-государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Германия, Франция : учеб. пособие / И.А. Василенко. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Издательская корпорация «Логос», 2001. – 200 с.
4. Венгеров, А. Теория государства и права : учебник для юридических вузов / А. Венгеров. – М. : Юриспруденция, 2008. – 528 с.
5. Гвишиани, А.Г. Организация и управление / А.Г. Гвишиани. – М. : МГТУ им. Баумана, 1998. – 332 с.
6. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. / Концепции и проблемы государственной политики и управления ; под ред. Л.В. Сморгунова. – М. : РОССПЭН, 2006. – Ч. I. – 384 с.
7. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. / Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления ; под ред. Л.В. Сморгунова. – М. : РОССПЭН, 2006. – Ч. II – 495 с.
8. Гречнева, Е.Ф. Общественная политика и управление в Республике Беларусь : учебное пособие / Е.Ф. Гречнева. – Минск : БГУ, 2006. – 119 с.
9. Гурней, Б. Введение в теорию управления / Б. Гурней. – М. : Изд-во «Прогресс», 1969. – 430 с.
10. Дафт, Р. Теория организаций : учебник / Р. Дафт. – М. : Юнити-Дана, 2006. – 736 с.

11. Дегтярев, А.А. Принятие политических решений : учеб. пособие / А.А. Дегтярев. – М. : КДУ, 2004. – 416 с.
12. Драго, Р. Административная наука / Р. Драго [и др.]; под ред. Лазарева Б.М. – М. : Изд-во «Прогресс», 1982. – 245 с.
13. Зеркин, Д.П. Основы теории государственного управления: курс лекций / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов; изд. доп. и переработанное. – Ростов н/Д. : Изд. Центр «МарТ», 2005. – 512 с.
14. Категории политической науки ; под ред. А.Ю. Мельвиля. – М. : Московский институт международных отношений : РОССПЭН, 2002. – 656 с.
15. Крозье, М. Феномен бюрократии / М. Крозье. – М., 1994. – 432 с.
16. Лафта, Д.К. Теория организации : учебное пособие / Д.К. Лафта. – М. : Проспект, 2006. – 416 с.
17. Лобанов, В.В. Государственное управление и общественная политика / В.В. Лобанов. – СПб. : Питер, 2004. – 448 с.
18. Мильнер, Б. Теория организаций : учебник / Б. Мильнер. – М. : Инфра-М, 2004. – 480 с.
19. Мищенко, В.В. Государственное регулирование экономики : учеб. пособие / В.В. Мищенко. – М. : Инфра-М, 2002. – 480 с.
20. Основы современного социального управления: теория и методология: учебное пособие / под ред. В.Н. Иванова. – М. : ОАО «Экономика», 2000. – 271 с.
21. Пикулькин, А.В. Система государственного управления / А.В. Пикулькин. – М. : Юнити-Дана, 2004. – 543 с.
22. Райзберг, Б.А. Государственное управление и администрирование в социальной сфере: учебное пособие для вузов / Б.А. Райзберг. – М. : Экономистъ, 2007. – 191 с.
23. Решетников, С.В. Государственная политика и управление в Республике Беларусь : пособие для студентов юридических факультетов, обучающихся по специальности «1-23 01 06 «Политология» (по направлениям)» / С.В. Решетников [и др.] ; под ред. С.В. Решетникова. – Минск : БГУ, 2010. – 143 с.
24. Теория и методология государственного управления / П.Б. Антонова [и др.] – Минск : Редакционно-издательский

центр Академии управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. – 194 с.

25. Харченко, К.В. Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии : учебное пособие / К.В. Харченко. – Белгород, 2009. – 304 с.

26. Чиркин, В.Е. Государственное управление. Элементарный курс / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2002. – 320 с.

27. Шамхалов, Ф. Теория государственного управления / Ф. Шамхалов. – М. : ЗАО Изд-во «Экономика», 2002. – 638 с.

28. Шелдрейк, Д. Теория менеджмента: от тейлоризма до японизации / Д. Шелдрейк. – СПб. : Питер. – 352 с.

29. Эффективность государственного управления : пер. с англ. / общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. – М. : Консалтбанкир, 1998. – 846 с.

### *Дополнительная литература*

30. Алмонд, Г. Политическая наука: история дисциплины / Г.Алмонд // Полис, 1997. – № 6. – С.174–184.

31. Алмонд, Г. [и др.]. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор / Г.Алмонд [и др.]. / Сокр. пер. с англ.; под ред. М.В. Ильина, А.Ю. Мельвиля. – М. : Аспект Пресс, 2002. – 537 с.

32. Ансофф, И. Стратегическое управление / И. Ансофф. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.

33. Антанович, Н.А. Историко-культурные условия национально-государственного строительства и политическое развитие Республики Беларусь : в 6 т. / Н.А. Антанович // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК, 2010.– Т. 6.– № 2. – С. 176–197.

34. Антанович, Н.А. Политические трансформации на постсоветском пространстве: парадигмы изучения и ключевые исследовательские проблемы / Н.А. Антанович // Социология. – 2007. – № 2. – С.23–32.

35. Богатуров, А.В. Системная история международных отношений : в 2 т. – События 1918–1945 гг. – М., 2007.– Т. 1. – 480 с.

36. Бурдые, П. Социальное пространство и «генезис» классов : в 2 т. / П. Бурдые // Социология политики. – М., 1993. – Т. 1. – С. 55–58, 72–87.
37. Бушуев, В.В. [и др.]. Человеческий капитал для социогуманитарного развития / В.В. Бушуев [и др.] – М. : «ИАЦ Энергия», 2008. – 96 с.
38. Василевич, Г.А. Конституционное развитие и белорусское государство / Г.А. Василевич // Беларуская думка. – 2003. – № 2. – С. 24–31.
39. Василевич, Г.А. Национальное государство и право в условиях глобализации / Г.А. Василевич // Проблемы упр. – 2008. – № 1 (26). – С. 12–18.
40. Ватыль, В.Н. Политические изменения : опыт историко-политологического дискурса : монография / В.Н. Ватыль. – Гродно : ГрГУ, 2009. – 279 с.
41. Венгеров, А. Синергетика и политика / А. Венгеров // Общественные науки и современность. – 1993. – № 4. – С. 55–70.
42. Виханский, О.С. Стратегическое управление / О.С. Виханский – М. : Экономистъ, 2006. – 293 с.
43. Гаджиев, К.С. К полицентрическому миропорядку / К.С. Гаджиев // Полис. – 2007. – № 4. – С. 8–23.
44. Голованов, В.Г. Политическая система Республики Беларусь / В.Г. Голованов // Проблемы упр. – 2003. – № 4. – С. 3–10.
45. Голованов, В.Г. Преодоление бюрократизма – в интересах человека / В.Г. Голованов // Проблемы упр. – 2009. – № 2 (31). – С. 19–25.
46. Государство для народа : Документы и материалы Третьего Всебелорусского народного собрания 2–3 марта 2006 г. / редкол. : А.Н. Рубинов [и др.]. – Минск : Беларусь, 2006. – 463 с.
47. Гринин, Л.Е. Национальный суверенитет и процессы глобализации (вводные замечания) / Л.Е. Гринин // Полис. – 2008. – № 1. – С. 128–133.
48. Гурков, И.Б. Стратегический менеджмент организации / И.Б. Гурков. – М. : ТЕИС, 2004. – 239 с.

49. Данилов, А. Неоднозначные итоги / А. Данилов, О. Ничепоренко // Свобод. мысль. – 2008. – № 6. – С. 25–34.

50. Данилов, А.Н. Постсоветская трансформация: уроки будущего / А.Н. Данилов // Социология. – 2005. – № 4. – С. 19–27.

51. Дегтярев, А.А. Политическая власть как регулятивный механизм социального общения / А.А. Дегтярев // Полис. – 1996. – № 3. – С. 108–120.

52. Добролюбов, А.И. Государственная власть как техническая система / А.И. Добролюбов. – Минск : Навука і тэхніка, 1995. – 237 с.

53. Дойч, К. Основные изменения в политологии (1952–1977) / К. Дойч // Политические отношения: прогнозирование и планирование. – М. : Наука, 1979. – С. 70–94.

54. За сильную процветающую Беларусь. Материалы Второго Всебелорусского народного собрания 18 мая 2001 г. – Минск : Беларусь, 2001.

55. Ильин, М.В. [и др.]. Управление, государство, политика, безопасность / М.В. Ильин, А.С. Коневцев [и др.]. – Минск : Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2005. – 284 с.

56. Ильин, М.В. Политический анализ в системе государственного управления Республики Беларусь / М.В. Ильин // Вестник БГУ. – Сер. 3. – 2004. – № 1. – С.68–73.

57. Истон, Д. Новая революция в политической науке / Д. Истон // Социально-политический журнал. – 1993. – № 8. – С. 115–128.

58. Классики менеджмента / под ред. М. Уорнера ; пер. с англ. ; под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб. : Питер, 2001 – 1168 с.

59. Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Д. Шафритца, А. Хайда. – М. : Изд-во Московского ун-та, 2003. – 800 с.

60. Клингеманн, Х.-Д. Сравнительный анализ развития политической науки в Западной Европе / Х.-Д. Клингеманн // Полис. – 2008. – № 3. – С. 97–117.

61. Князева, Е. Синергетика: начала нелинейного мышления / Е. Князева, С. Курдюмов // *Общественные науки и современность*. – 1993. – № 2. – С. 38–52.

62. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на Республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск : Амалфея, 2005. – 48 с.

63. Котляров, И.В. [и др.]. Политическая система Беларуси : теоретическое осмысление и нормативное регулирование / И.В. Котляров, С. А. Таранова // *Проблемы упр.* – 2007. – № 4 (25). – С. 205–213.

64. Лугвин, С.Б. Социальные трансформации на постсоветском пространстве / С.Б. Лугвин // *Социология*. – 2006. – № 4. – С. 14–23.

65. Лукашенко, А.Г. Здоровье государства – это благополучие человека, согласие в обществе, целеустремленность нации : послание Президента белорус. нар. и Нац. собр. / А.Г. Лукашенко // *Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]*. – 2008. – Режим доступа : <http://president.gov.by/press57289.html>. – Дата доступа : 12.09.2009.

66. Лукашенко, А.Г. Благополучие родной земли – дело всех и каждого : послание Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко белорус. народу и Нац. собр., 23.04.2009. / А.Г. Лукашенко // *Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]*. – 2009. – Режим доступа : <http://www.president.gov.by/press70397.html>. – Дата доступа : 12.09.2009.

67. Лукашенко, А.Г. Независимая Беларусь – наш достойный и надежный дом : послание Президента белорус. нар. и Нац. собр. / А.Г. Лукашенко – Минск, 2007. – 62 с.

68. Малкин, Е. Политические технологии / Е. Малкин, Е. Сучков. М. : Русская панорама, 2006. – 680 с.

69. Мельвиль, А.Ю. [и др.]. Опыт классификации стран / А.Ю. Мельвиль [и др.] // *Полис*. – 2006. – № 5. – С. 15–39.

70. Мельвиль, А.Ю. Политический атлас современности: замысел и общие теоретико-методологические контуры проекта / А.Ю. Мельвиль // Полис. – 2006. – № 5. – С. 6–15.

71. Панченко, А.В. Политическое управление в переходном обществе: специфика, назначение, уровни анализа / А.В. Панченко // Проблемы упр. – 2005. – № 1. – С. 38–45.

72. Пляйс, Я.А. Политология в контексте переходной эпохи в России / Я.А. Пляйс. – М. : РОССПЭН, 2009. – 448 с.

73. Подгорная, Л.Д. Политическая реклама как форма коммуникации современного общества / Л.Д. Подгорная // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Политология. – 2006. – № 28 – С. 8 594.

74. Подкопаев, В.В. Национальное государство в глобализационных процессах: факторы влияния и современные тенденции / В.В. Подкопаев // Проблемы упр. – 2009. – № 1 (30). – С. 119–122.

75. Политическая наука: новые направления / пер. с англ. М.М. Гурвица, А.Л. Демчука, Т.В. Якушевой ; науч. ред. рус. изд. Е.Б. Шестопал. – М. : Вече, 1999. – 816 с.

76. Пономарев, Н.Л. Образовательные инновации: государственная политика и управление : учебное пособие для вузов / Н.Л. Пономарев, Б.М. Смирнов. – М. : Академия, 2007. – 208 с.

77. Пушкарева, Г.В. Политическая система: синергетический подход / Г.В. Пушкарева // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. – Полит. науки. – 2001. – № 6. – С. 32–49.

78. Решетников, С.В. Предметное поле анализа государственной политики и управления / С.В. Решетников, П.А. Антанович // Весн. Беларус . дзярж. ун-та. Сер. 3. – Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. – 2001. – № 3. – С. 58–62.

79. Саква, Р. Сравнительный анализ изменений политических режимов стран постсоветской Евразии / Р. Саква // Сравн. конституц. обозрение. – 2006. – № 4 . – С. 117–127.

80. Сергеев, В.М. Механизмы эволюции политической структуры общества: социальные иерархии и социальные сети / В.М. Сергеев, К.В. Сергеев // Полис. – 2003. – № 3. – С. 6–13.

81. Ситников, А.П. [и др.]. Политический консалтинг : учебн. пособие для высших учебных заведений / А.П. Ситников, И.В. Огарь, Н.С. Бахвалова. – М. : ГУ ВШЭ, 2004. – 622 с.
82. Сморгунов, Л.В. Сравнительная политология. Теория и методология измерения демократии / Л.В. Сморгунов. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1999. – 376 с.
83. Сморгунов, Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «*govemanse*» // Полис. – 2003. – № 4. – С. 50–58.
84. Социальная статистика : учебник; под ред. И.И. Елисеевой. – М. : Финансы и статистика, 1997. – 416 с.
85. Справочник по политическому консультированию; под ред. проф. Д.Д. Прелматтера / пер. с англ. – М. : Консалтинговая группа «Имидж-контакт» : Инфа-М, 2002. – 330 с.
86. Старцев, Я.Ю. Система государственного управления: политический анализ / Я.Ю. Старцев. – Екатеринбург, 2001. – 288 с.
87. Технологии в политике и политическом управлении / под общ. ред. М.Г. Анохина, В.С. Комаровского, Ю.И. Матвеевко. – М. : Изд-во РАГС, 2000. – 301 с.
88. Хантингтон, С. Третья волна демократизации / С. Хантингтон // Теория и практика демократии ; пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г. Капустина. – М. : Ладомир, 2006. – С. 79–84.
89. Холодовский, К.Г. К вопросу о политической системе современной России / К.Г. Холодовский // Полис. – 2009. – № 2. – С. 7–22.
90. Черняева, А.В. Теория Дж. Ролза и государство : пути осмысления политической справедливости власти и государства / А.В. Черняева // История государства и права. – 2008. – № 2. – С. 39–40.
91. Шарапо, А.В. Тенденции мировой политики на современном этапе / А.В. Шарапо // Проблемы упр. – 2008. – № 1 (26). – С. 77–86.



92. Шарков, Ф.И. Политический консалтинг : учебн . пособие для высших учебных заведений / Ф.И. Шарков. – 4-е изд. – М. : Дашков и К, 2008. – 458 с.

93. Шевцов, Ю.В. Объединенная нация. Феномен Беларуси / Ю.В. Шевцов. – М. : Европа, 2005. – 239 с.

94. Эндрейн, Ч. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальных преобразований / Ч. Эндрейн. – М. : Изд. дом «Инфа-М» : Весь мир, 2000. – 318 с.

### *Интернет-источники*

95. [http : //natlib.org.by](http://natlib.org.by).– Национальная библиотека Республики Беларусь.

96. [http : //www.president. gov .by](http://www.president.gov.by).– Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь.

97. [http : //rec.gov.by](http://rec.gov.by). – Центральная комиссия Республики Беларусь по проведению выборов и республиканских референдумов.

98. [http: //www. www.president.gov.Minstat](http://www.president.gov.by/Minstat). – Министерство статистики Беларуси.

99. [http: //www.inform.org.by](http://www.inform.org.by). – Национальный центр информационных ресурсов и технологий.

100.[http: //www.mfa.gov.by/ms](http://www.mfa.gov.by/ms). – Министерство иностранных дел.

101.[http: //www.ncpi.gov.by](http://www.ncpi.gov.by). – Национальный центр правовой информации Республики Беларусь.

102.[http: //www.politstudies. ru](http://www.politstudies.ru). – журнал «Полис».

*Учебное издание*

**Евстафьев Валентин Александрович**

**Государственная политика и администрирование**

**Курс лекций**

Ответственный за выпуск *П.Б. Пигаль*

Редактор *Е.М. Митянок*

Подписано в печать 20.04.2017 г. Формат 60 x 84/16  
Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Ризография.  
Усл. печ. л. 9,0. Уч.-изд. л. 6,0.  
Тираж 90 экз. Заказ №570

Отпечатано в редакционно-издательском отделе  
Полесского государственного университета  
225710, г. Пинск, ул. Днепровской флотилии, 23.