

Учреждение образования
«Белорусский государственный университет культуры и искусств»

Факультет культурологи и социокультурной деятельности

Кафедра философии и методологии гуманитарных наук

СОГЛАСОВАНО
Заведующий кафедрой
Можейко М.А.

_____ 20__ г.

СОГЛАСОВАНО
Декан факультета
Воронович И.Н.

_____ 20__ г.

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС
ПО УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЕ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И АДМИНИСТРИРОВАНИЕ

для всех специальностей

Составитель: Е.А.Криштапович,
кандидат философских наук, доцент

Рассмотрено и утверждено
на заседании Совета университета 19 февраля 2019 г.
протокол № 6

Минск 2019

Составитель: Е.А.Криштапович,
кандидат философских наук, доцент

Рецензенты:

Киселев Игорь Емельянович, кандидат философских наук, доцент кафедры философии БГЭУ;

Кафедра социально-гуманитарных дисциплин исторического факультета БГПУ им. Максима Танка

Рассмотрен и рекомендован к утверждению:

Кафедрой философии и методологии гуманитарных наук

(протокол от _____ № _____);

Советом факультета культурологи и социокультурной деятельности

(протокол от _____ № _____)

СОДЕРЖАНИЕ

1.	ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА.....	4
2.	ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ.....	6
2.1	Конспект лекций	6
3.	ПРАКТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ.....	91
3.1	Тематика семинарских занятий.....	91
4.	РАЗДЕЛ КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ.....	96
4.1	Темы рефератов для самостоятельной работы студентов.....	96
4.2	Методические указания по оформлению рефератов.....	97
4.2	Вопросы к зачету	102
5.	ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ.....	103
5.1	Учебная программа.....	103
5.2	Основная литература.....	110
5.3	Дополнительная литература.....	111
5.4	Учебно-тематический план (очная форма обучения).....	112
5.5	Учебно-тематический план (заочная форма обучения).....	113

1. ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Учебно-методический комплекс по учебной дисциплине «Государственная политика и администрирование» (УМК) разработан в целях повышения эффективности учебного процесса и самостоятельной работы студентов.

Учебная дисциплина «Государственная политика и администрирование» изучается в тесной взаимосвязи с обязательным модулем «Политология».

Целью создания УМК «Государственная политика и администрирование» является:

дать целостное знание о государственной политике и управлении;
сформировать прочную базу политологических знаний на основе изучения ключевых методологических подходов к изучению государственного администрирования и политики;

сформировать знания о системе государственного управления, ее особенностях, способность самостоятельно принимать решения и применять управленческие технологии.

В процессе освоения УМК должны быть решены следующие задачи:
раскрыть содержания методологических подходов к анализу государственной политики и администрирования;

сформировать навыки политического анализа в области государственной деятельности, подготовки, принятия и реализации управленческих решений;

овладеть базовыми приемами применения управленческих технологий.

УМК полностью соответствует учебной программе «Государственная политика и администрирование» и разработан на основе «Положения об учебно-методическом комплексе на уровне высшего образования».

УМК включает разделы: теоретический, практический, контроля знаний и вспомогательный.

Теоретический раздел содержит курс лекций по данной дисциплине. Материал практического раздела представлен в виде заданий на семинарские и практические занятия.

Раздел контроля знаний включает в себя методические рекомендации по выполнению реферата, а также тематику рефератов по материалу дисциплины «Государственная политика и администрирование»

Вспомогательный раздел содержит вопросы к зачету и словарь терминов.

Акцент сделан на практическую направленность материалов, на формирование коммуникативной компетенции студентов.

Учебно-методический комплекс – это не только инструмент автоматизации образовательного процесса, но и тренажер для проверки

полученных на практических занятиях знаний, для отработки умений и навыков самостоятельного добывания знаний.

Размещенный в локальной сети УМК повысит не только качество самостоятельной подготовки обучающихся к практическим занятиям, но и качество образовательного процесса в целом.

Работа с данным УМК не предъявляет особых требований к компьютеру пользователя, электронный учебник работает в операционной среде WINDOWS, начиная с WINDOWS 2000.

РЕПОЗИТОРИЙ БГУКИ

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

Глава 1. Государственное управление в структуре политического процесса

- 1. Государственное и политическое управление
- 1. Эволюция науки о государственном управлении
- 1. Уровни, виды и методы государственного управления
- 1. Принятие политических решений

1. Государственное и политическое управление

Синонимами слова «управление» являются: правление, господство, руководство, регулирование, менеджмент, координация, контроль, администрирование и даже хозяйствование. Управление – это целенаправленная деятельность по упорядочению и развитию общества или его отдельных подсистем. В данном определении речь идет о социальном управлении.

Государственное управление рассматривают в широком и узком смыслах. В широком смысле государственное управление означает реализацию государственной власти, целенаправленное воздействие государства на общественные процессы; рациональное регулирование общественных дел. В данном контексте государственное управление рассматривается как разновидность социального управления.

В узком смысле государственное управление связывают с деятельностью исполнительной ветви власти, с работой государственных служащих. В таком случае государственное управление называют государственным администрированием (*public administration*). Широкую трактовку государственного управления связывают с государственной политикой (*public policy*).

Государственное управление подразделяется на административное, экономическое и политическое. *Административное управление* – это процесс планирования, организации и контроля работы системы государственной власти. *Экономическое управление* – это процесс развития экономического потенциала государства для удовлетворения потребностей граждан. *Политическое управление* – процесс выработки политического курса или стратегии развития государства.

Государственное управление включает ряд элементов:

- 1) субъект управления, которым является государство и его специализированные институты;
- 2) система государственной службы;

3) ресурсы, необходимые для управленческого воздействия (материальные, силовые, духовно-идеологические, информационно-коммуникационные и др.);

4) нормативно-правовая база, закрепляющая и обеспечивающая реализацию функций государства;

5) способы, методы и средства реализации государственной власти, которые подразделяются на политические, правовые, экономические; методы принуждения и побуждения к действию.

Теория государственного управления развивается благодаря политической, правовой, экономической, социологической, психологической наукам. В политической науке государственное управление изучается в структуре политического процесса. Политические процессы влияют на функционирование всей системы государственного управления. *Политическое управление* как деятельность по выработке стратегии общественного развития направлено на решение значимых проблем, в которых заинтересованы как определенные социальные группы, так и общество в целом. Круг субъектов политического управления довольно широк – согласно принципу народного суверенитета, носителем и источником государственной власти является народ. Свое видение политического развития отстаивают различные политические силы, претендующие на власть. А субъекты государственного управления обладают властными полномочиями и ресурсами для реализации управленческих решений, опираясь на правовую базу и легитимное насилие. Государственное управление обладает административными ресурсами, политическое управление таковых не имеет.

Соотношение между политическим и государственным управлением определяется соотношением политической и государственной власти, зависит от типа политической системы. В демократических политических системах граждане имеют каналы для участия в процессе управления, в выработке политического курса, отборе самих управленцев посредством прямых либо косвенных выборов, осуществления контроля над деятельностью властных структур.

Наряду с понятием «политическое управление» используется термин «политический менеджмент». С точки зрения Г. В. Пушкаревой, *политический менеджмент* является такой разновидностью управленческих отношений, где субъект (политическая организация, государственный деятель, группа давления) не может использовать процедуры нормотворчества либо административные ресурсы. Каким образом в таком случае осуществляется управленческое воздействие? Путем использования непринудительных, убеждающих и побуждающих к действию приемов. Для этого используются различные политические технологии: связи с общественностью (или политический PR), технологии создания имиджа, создания политической рекламы, антикризисные

технологии, лоббистская деятельность, технологии связей с государством (так. наз. GR), электоральный менеджмент.

Технологии политического менеджмента направлены на:

- укрепление авторитета политического деятеля (либо политической силы);
- создание благоприятного контекста формирования мнений о деятельности государственного учреждения, политической партии, общественной организации;
- «рекрутирование» сторонников политической программы, проекта;
- влияние на предпочтения избирателей в ходе выборов и иных политических кампаний;
- создание политических союзов и коалиций, а также влияние на политических оппонентов.

Как можно заметить, технологии политического менеджмента лежат в *информационно-коммуникативной плоскости* и в целом направлены на формирование политической поддержки. Часто отмечается, что приемы политического менеджмента применяются в практике демократического государственного управления. Однако и в иных типах политических систем они также активно используются. Как известно, вклад в развитие пропаганды, как коммуникативного средства воздействия на население, внесли теоретики и практики фашистской Германии. Однако демократические приемы политического менеджмента отличны тем, что формируются не в монополизированном, а в открытом, конкурентном информационно-идеологическом пространстве.

Таким образом, понятие «политическое управление» шире понятия «государственное управление». С политологической точки зрения государственное управление реализуется всеми ветвями власти. Государственное управление воплощается в государственной политике (англ. Public Policy), в выработке политического курса страны (англ. Policy Making). В демократическом правовом государстве источником власти является народ. Государственные институты действуют от имени народа. В государстве создаются специальные административные органы управления, разрабатывается система организационно-правовых норм.

2. Эволюция теории государственного управления

Эволюция теории государственного управления шла по нескольким этапам:

- 1) 80-е гг. XIX в. – 1920-е гг.;
- 2) 1920-е – 1950-е гг.;
- 3) 1950-е – 1980-е гг.;
- 4) 1980-е гг. – по настоящее время.

Первоначально теория государственного управления заимствовала принципы экономического менеджмента. Особую роль в этом отношении сыграла школа научного менеджмента (ее представители: Ф.Тейлор,

Г. Гантт, Ф. и Л. Гилберт). Мыслители названной школы разработали принципы рационализации менеджмента на предприятиях. Однако начало теоретической разработки основ государственного управления связано с именем Вудро Вильсона (1856–1924). Вильсон выдвинул идею использования методов экономического менеджмента (рациональной организации производства) в сфере управления государством. Он утверждал, что государственная администрация должна быть эффективной, а государственные служащие – компетентными в своей сфере (работа «Изучение администрирования», 1887 г.).

Совместно с Фрэнком Дж. Гуднау Вильсон изучал американскую систему управления. Их идеи воплотились в формуле «демократическое правление и эффективное государство». В современном мире сложно найти политическую силу, которая стала бы отвергать значимость этой формулы.

Уже на ранних этапах развития науки государственного управления возник вопрос о соотношении собственно административных (административно-исполнительских) и политических аспектов. На современном этапе разделение политики и управления рассматривается как особая проблема и направление политических исследований. К решению этого сложного вопроса есть два подхода: 1) соединение политического и административного управления; 2) их жесткое разделение.

В. Вильсон одним из первых поставил вышеозначенную проблему на повестку дня науки. Вильсон был сторонником четкого разграничения политики (политического управления) с государственным администрированием. В. Вильсон и Ф. Гуднау выдвинули принципы деполитизации и деидеологизации управленческой деятельности. Администрация (по сути система государственной службы) должна исполнять законы, которые принимаются на уровне политической власти.

Неоценим вклад в теорию государственного управления известного немецкого мыслителя Макса Вебера (1864–1920). Развивая идею рационализации управления государством, М. Вебер выделил характеристики «идеальной бюрократии»:

- иерархия должностей формально закреплена, должностные функции четко определены; существует четкая система карьерного роста;
- профессиональные управленцы (чиновники или государственные служащие) должны иметь специальную квалификацию, подтвержденную дипломом;
- исполнение должностных обязанностей – главное занятие чиновника;
- чиновник подчиняется строгой дисциплине, он подконтролен и не может присваивать доходы от исполнения своих обязанностей;
- чиновники-управленцы получают вознаграждение в зависимости от места в иерархии и имеют право на пенсию.

Вебер считал, что сфера государственного управления особенно нуждается в профессиональных юристах. Рационально-легальный тип политической легитимности основывается на четко выстроенной правовой системе, а главное – на доверии этой системе со стороны граждан.

Хотя М. Вебер был сторонником жесткой дихотомии политики и администрирования, однако в своих трудах он описал «политических чиновников», которые занимают высшие должностные позиции и входят, говоря современным языком, в политические команды.

В. Вильсона, Ф. Гуднау, М. Вебера называют «поколением предшественников» в разработке основ государственного управления. В конце XIX в. изучение государственного управления стало частью учебных программ в ведущих университетах мира.

На втором этапе (1920 – 1950 гг.) происходила профессионализация изучения государственного управления, формировались специализированные научные и учебные центры. К примеру, в США в 1916 г. Р. Брукингс учредил Институт правительственных исследований. В 1926 г. в свет вышел учебник Л. Уайта «Введение в науку государственного управления». В Великобритании развитие теории государственного управления связывают с Лондонской школой экономики и политических наук (работы Э. Баркера, Г. Ласки, Д. Коула).

Как и на первом этапе, большое влияние на теорию государственного управления оказывали успехи экономического менеджмента. Наиболее влиятельными на втором этапе были классическая или административная школа управления (А. Файоль, Л. Урвик, Д. Муни) и школа человеческих отношений (Э. Мэйо, М. Фоллет, А. Маслоу). Файоль выявил основные функции управления: планирование, организация, координация, мотивация и контроль. Специалисты школы человеческих отношений изучали культуру организаций, психологический климат, проблемы мотивации продуктивной деятельности.

Вторая мировая война оказала влияние на пересмотр и усиление функций государства в западных странах. Государственная администрация как особый аппарат в системе власти продолжала свою рационализацию.

Этап 1950–1980-х гг. отличается тем, что во второй половине XX в. особое внимание начинает уделяться политическому управлению. Формируется комплекс политико-управленческих наук. Это значит, что теория государственного управления постепенно превращается в междисциплинарную область, где пересекаются исследования и достижения социально-политических наук (экономика, политология, социология), научного менеджмента (с его основой – теорией организации), правовых наук (главным образом конституционного и административного права), философско-психологических наук, математики и статистики. О значимости становления и развития политико-управленческих наук писали такие классики политологии, как Г. Саймон,

Д. Лернер и Г. Лассуэлл. Д. Лернер и Г. Лассуэлл выпустили работу «Политико-управленческие науки» (1951).

Достижения в области управления производством по-прежнему влияют на развитие науки государственного управления. Наиболее влиятельными были поведенческо-бихевиористская школа (Д. Макгрегор, Д. Томсон), школы рационального и публичного выбора (Г. Саймон Дж. Бьюкенен, Г. Таллок, М. Олсон), концепция «управления по целям» (П. Друкер).

Теории экономического поведения (Э. Даунс, Г. Саймон) развивались параллельно с теориями политического поведения (Г. Лассуэлл). Под влиянием функционального и системного подходов (Д. Истон, Г. Алмонд) разрабатывались теории политического цикла и теория принятия решений. Ряд специальных исследований посвящался проблемам политического оценивания, оценки эффективности государственного управления. Так, из экономики были заимствованы методы макро- и микроэкономического анализа, в частности модели «затраты – выгоды», «затраты – эффективность». Эти модели применяются при оценке эффективности государственного управления и на современном этапе.

В 1980–90-х гг. возникает новый государственный менеджмент (НГМ). НГМ использовался в административных реформах, ориентированных на привлечение рыночных механизмов в государственное управление западных стран. НГМ трактуется как «государственное предпринимательство» и строится на технологиях бизнес-менеджмента. Широкое распространение практика НГМ получила в Великобритании, США, Канаде, Новой Зеландии и других странах англосаксонской модели государственного управления.

В последние несколько лет в теории государственного и политического управления используется концепция «governance». Термин «governance» переводится как «управляемость», «со-управление». Используют также термин «Good governance» (хорошее управление), который появился в 1990-е гг. в рамках Программы развития ООН. Хорошее управление, согласно ООН – это управление на принципах народовластия, верховенства закона, разделения властей, выборности и сменяемости высших должностных лиц, подотчетности исполнительной власти, политического плюрализма, независимости средств массовой информации. Смысл «governance» состоит в децентрализованном регулировании административных отношений. В концепции «governance» воплощены принципы открытого, демократического общества.

Новейшие концепции государственного управления и политики анализируются с использованием сетевого подхода. В политологии созданы методики приложения сетевого подхода к анализу государственной политики и управления: концепция политико-управленческих сетей Д. Ноука, концепция сообществ Дж. Ричардсона,

«политических потоков» Дж. Кингдона. Сетевой подход актуализирует изучение такой формы управленческого воздействия, как «со-управление» (совместное управление), основанное на заинтересованности акторов в совместных действиях. Возможности широкого политического участия в значительной степени возрастают благодаря современным информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ), на основе которых формируется электронное правительство. *Электронное правительство* можно определить как организацию государственного управления на основе электронных средств обработки, передачи и распространения информации, предоставления государственных услуг гражданам. В официальных документах ООН электронное правительство рассматривается как набор электронных услуг (электронная администрация) с элементами гражданского участия (электронная демократия), направленными на достижение сбалансированного электронного управления (e-governance).

На сегодняшний день не только теоретиками, но и практиками осознана значимость *активизирующей роли государства*, когда формируются отношения партнерства с обществом, т.е. общественность вовлекается с решение тех проблем, которые являются социально значимыми. Как было показано, в значительной степени этому способствует развитие современных ИКТ. Однако государство будет активизирующим в том случае, если будет преодолеваются иждивенческое отношение и социально-групповой эгоизм. Постоянное напряжение между государством и публичной сферой (сферой гражданского общества) в значительной степени представляет суть демократического политического процесса.

Таким образом, теория государственного управления является междисциплинарной областью исследований. Она возникла на стыке политической, правовой науки (конституционного и административного права), менеджмента, экономической теории, социологии, психологии. Теория государственного управления тесно связана с математикой и статистикой, особенно в области оценки эффективности управления.

В теории государственного и политического управления выделяется несколько основных направлений исследования.

Во-первых, изучение связи между структурой государственных институтов и процессами выработки управленческих решений. Устанавливается связь между высшестоящими и нижестоящими органами управления, выявляются причины невыполнения принятых решений.

Во-вторых, изучение вопросов «централизации–децентрализации» управления для обеспечения эффективного управления.

В-третьих, изучение взаимоотношений государственных служащих и политиков (выборных должностных лиц, способных в наибольшей степени влиять на выработку политического курса страны).

Управление, подобно политике, – это наука и искусство. Для управленца важны профессионализм, лидерские качества, ответственность, организованность и дисциплина. Общество ожидает, что управленцы – это не просто чиновники или бюрократы, а слуги народа.

3. Уровни, виды и методы государственного управления

Как уже было показано, государственное управление представляет собой целенаправленное воздействие государства на общественные отношения и процессы. Государственное управление реализуется на трех основных уровнях: институциональном, административном и технологическом. Институциональный уровень – это уровень высших политических институтов, на котором вырабатывается стратегия государства. Административный уровень отражает деятельность исполнительной ветви власти, а технологический – совокупность конкретных операций и действий по решению социально значимых проблем исходя из принятых политических решений. Этим уровням управления соответствуют три этапа в процессе государственного управления: *государственное строительство, исполнительно-распорядительное управление, оперативное и тактическое управление* (названные этапы предложил выделять В. Д. Бакуменко.¹ Государственное строительство означает принятие политических решений по определению формы и сущности государства, формулирование ключевых направлений государственной политики. На этапах исполнительно-распорядительного, оперативного и тактического управления государственная политика воплощается в жизнь.

Государственное строительство – не что иное как управление политическое. Различают страны с длительной историей государственности и молодые государства либо государства с прерывистой историей государственности. Если в обществе достигнут консенсус по поводу базовых целей общественного развития, если официально воплощенные в политическом курсе ценности не ставятся под сомнение большинством населения, если государство способно выполнять свои базовые функции, то такое государство называют *состоявшимся* (в политической науке используют термин «государственная состоятельность»). Государственное строительство приобретает особую актуальность для стран в транзитивные периоды их истории. Ведь в такие периоды формируются либо переосмысливаются основы государственности, определяются цели и перспективы развития страны. Государственное строительство можно назвать словами американского политолога Дж. Кингдона «большой политикой» или этапом макрополитического управления.

В процесс определения целей государственного развития вовлечены различные субъекты политического спектра – от представителей

¹Бакуменко, В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики / В.Д.Бакуменко. – Київ: Видавництво УАДУ, 2000. – 237 с.

политической элиты и органов государственной власти, до оппонентов власти, экспертов и консультантов, представителей СМИ, а также общественности. Особую роль в борьбе за принятие определенных политических решений занимают группы интереса, которые, как правило, заинтересованы в выгодных условиях ведения бизнеса. Принятые политические решения значимы тогда, когда *легитимированы* – поддержаны обществом (либо, по крайней мере, не вызывают сопротивления). Аксиома в политике: властное отношение реализуется тогда, когда приказ будет сопровождаться подчинением.

На этапе *государственного строительства*:

- определяется форма правления;
- определяются цели и задачи развития государства;
- закрепляется государственная символика;
- распределяются полномочия между ветвями власти и государственными институтами;
- формируется система центральных органов власти;
- назначаются выборы главы государства, парламента, органов местной власти;
- назначаются референдумы;
- вносятся изменения в Конституцию;
- может происходить отставка главы государства, парламента, правительства;
- формируются органы исполнительной и судебной власти;
- закрепляется административно-территориальное деление страны;
- создаются органы регионального и местного управления и самоуправления.

Принципиальный выбор главных целей и направлений развития государства воплощается в выработке основных направлений государственной политики. Основная цель политического развития в литературе часто называется миссией. Далее следуют политические, экономические, социальные, духовные макроцели, цели в конкретных отраслях деятельности, которые выстраиваются в определенной связи и последовательности, называемой «деревом целей».

Государственное строительство связано с *формулированием государственной политики*, которое включает в себя:

- определение основных направлений внешней и внутренней политики, принципов работы органов государственной власти;
- разработку программы деятельности правительства;
- определение объектов, которые остаются в государственной собственности и тех, которые подлежат приватизации;
- утверждение государственного бюджета;
- правовой статус и гарантии деятельности экономических субъектов.

Исполнительно-распорядительное управление как деятельность по реализации (имплементации) государственной политики включает в себя:

- разграничение полномочий между органами исполнительной власти;
- координацию работы министерств и ведомств;
- управление государственной собственностью;
- разработку государственного бюджета и внесение предложений об его изменении;
- разработку предложений по законотворческой деятельности;
- реализацию провозглашенных внутривластных и внешнеполитических функций государства (например, внешнеэкономическая деятельность; обеспечение общественного порядка, система социальных гарантий).

Этап *оперативного и тактического управления* связан с текущей административно-исполнительской деятельностью. Государство, как совокупность иерархизированных институтов, на данном этапе работает для воплощения стратегии развития (по сути, воплощения политической воли). На административной фазе политические решения трансформируются в постановления, распоряжения, протоколы поручений, методические инструкции, деловые технологии. Для их реализации формируются кадровые команды из профессиональных государственных служащих.

Описанные этапы процесса государственного управления и соответствующие им формы закрепления государственно-управленческих решений представлены в табл. 1.

Таблица 1

Этапы процесса государственного управления

Сущность этапа процесса государственного управления	Формы закрепления государственно-управленческих решений
<i>Этап государственного строительства (политическое управление)</i>	
Определение формы государственного правления	Конституция, программные законы
Определение основных целей, приоритетов и функций государства	Конституция, законы, международные договоры, государственные программы, заявления политических лидеров
Определение административно-территориального устройства	Конституция, законы, указы главы государства
Определение структуры и	

разделение полномочий между ветвями власти и государственными институтами	Конституция, законы, референдум
<i>Исполнительно-распорядительное управление</i>	
Разграничение полномочий и сферы ответственности между органами исполнительной власти, координация работы министерств и ведомств	Правовые акты главы государства, административно-правовые акты органов исполнительной власти
<i>Оперативное и тактическое управление</i>	
Дробление государственной политики по основным направлениям	Законы, правовые акты главы государства, правительства
Программирование (формирование плана действий органов власти)	Национальные, региональные, отраслевые, межведомственные программы, инструкции

Существует множество видов государственного управления. По конфигурации отношений распоряжения-подчинения можно выделить линейный, функциональный и отраслевой виды управления.

При *линейном* управлении вышестоящий орган власти обладает правом общего руководства деятельностью нижестоящих уровней, может осуществлять прямое оперативное руководство и контроль. Линейное руководство имеет характер общего управляющего воздействия (иногда его называют «ручным управлением»), преодолевает рамки специализации отдельных институтов.

Функциональное управление используется, когда орган управления может осуществлять управленческую функцию по отношению к объектам со сходными целями и задачами деятельности. Например, когда два различных министерства включенные в единую целевую программу.

Отраслевое управление осуществляется через отраслевые министерства, под руководством которых реализуются различные направления социальной, хозяйственно-экономической или социально-культурной деятельности.

По критерию масштаба воздействия и его временным рамкам управление подразделяют на стратегическое, тактическое, оперативное.

Стратегическое управление определяет долгосрочную перспективу развития общества (так называемое «видение» будущего). Стратегическое управление включает несколько этапов, названных по ключевым идеям: видение, миссия, стратегические цели, стратегия. Видение часто определяют как мечту, описание желаемого состояния в будущем через несколько лет. Можно сказать, что видение – это образное представление смысла деятельности, а также будущих перспектив организации. Миссия отвечает на вопрос о предназначении организации. Миссия определяет

настоящее организации с точки зрения масштаба деятельности, отличия от соперников (конкурентов). Стратегические цели – это конкретные направления развития организации. Стратегия – это путь достижения тех идеалов, которые содержатся в политических программах. Тройка (видение, миссия, стратегия) метафорична: ожидаемый результат, указатель направления и дорога, по которой мы пойдём.

Тактическое управление – это действия по реализации намеченных целей. Оно допускает корректировку показателей стратегического плана.

Оперативное управление направлено на решение текущих задач. Оно ситуативно, призвано решать конкретные задачи «здесь и сейчас».

Государство иерархично, его можно представить как многоуровневую систему распоряжения-подчинения. Так, в зависимости от характера взаимоотношений центральной и местной властей выделяют координационное и субординационное виды управления. *Координационное* управление реализуется в федеративных государствах. *Субординационное* – характерно для унитарных государств, так как основано на административном подчинении центру.

Административно-территориальное деление государства также определяет структуру уровней госуправления. Большинству стран присущи три уровня: национальный, региональный, местный. Каждому уровню управления отведена своя компетенция и свои пределы самостоятельности. Некоторые авторы считают, что региональный уровень управления четко выражен в федеративных государствах.

На *национальном* уровне действуют центральные органы власти, представляющие все общество (глава государства, парламент, правительство, министерства).

На *региональном* уровне действуют органы власти субъектов федерации либо крупных регионов (к примеру, областей) и решаются задачи комплексного социально-экономического развития территорий.

На *местном* уровне действуют органы местной власти, которые сочетаются в себе функции управления и самоуправления. В местной власти сочетаются два начала: с одной стороны, она является формой общественной организации и самоуправления, а с другой стороны – выступает как государственная власть и управление. Местное *самоуправление* характеризуется главным признаком – выборностью, самоорганизацией граждан. Местное *управление* – это органы власти, назначаемые центральной властью.

Остановимся на средствах управленческой деятельности и том, как они влияют на принимаемые решения (табл. 2). Данная классификация предложена украинским ученым В. Д. Бакуменко.²

1. Нормативно-правовые средства: Конституция, конституционные законы, законы, международные договоры, указы главы государства,

²Бакуменко, В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики / В.Д.Бакуменко. – Київ: Видавництво УАДУ, 2000. – 237 с.

постановления правительства, акты министерств, положения, регламентирующие работу органов государственной власти, государственные и отраслевые стандарты.

2. Программно-целевые средства: национальные (государственные), региональные, отраслевые и межведомственные концепции, программы, проекты. Программно-целевые методы ориентированы на подготовку технологических аспектов решений. К программно-целевым средствам относятся программы и проекты государственного уровня.

3. Организационно-распорядительные средства: поручения и организационно-координационные решения высших органов государственной власти.

Таблица 2

Классификация средств управления и государственно-управленческих решений

Средства управления	Направления и формы государственно-управленческих решений		
	Государственное строительство	Формирование государственной политики	Реализация государственной политики
Нормативно-правовые средства	Конституция, конституционные акты, международные договоры	Законы, указы главы государства	Постановления правительства, акты министерств, государственные стандарты
Программно-целевые средства	Национально-государственные приоритеты	Государственные, региональные, отраслевые программы	Спецификация программ и проектов
Организационно-распорядительные средства	—	Поручения и организационно-координационные распоряжения высших органов власти	Деятельность министерств и ведомств, местных органов управления и самоуправления

Методы государственного управления

Государственное управление осуществляется с помощью различных методов, под которыми понимается совокупность технологий, приемов и процедур, с помощью которых государство регулирует распределение общественных ресурсов и упорядочивает публичную жизнь. Методы госуправления можно подразделять на несколько групп. Во-первых, на административно-распорядительные, экономические и психологические (табл. 3).³

Таблица 3
Методы государственного управления

Административно-распорядительные методы	Экономические методы	Социально-психологические методы
Основаны на силе власти: запрет, разрешение, предупреждение	Основаны на экономических интересах: экономическое поощрение, экономическая ответственность. Воздействуют на экономику косвенно: через хозяйственное законодательство, финансовую, кредитно-денежную виды политики	Основаны на социально-психологическом воздействии на коллективы и людей (мотивация, морально-психологическое воздействие, социальное признание)
Реализуются через законодательные и нормативно-правовые акты; квоты, лицензии, стандартизацию Примеры: распределение	Реализуются через финансово-кредитную систему, нормы, нормативы, лимиты, индикаторы эффективности	Примеры: политическая агитация и пропаганда; разъяснение политики государства по основным вопросам; личные встречи руководителей с

³ Антонова, Н.Б. Теория и методология государственного управления / Н.Б. Антонова, Л.М. Захарова, Л. С. Вечер – Минск: Ред.-изд. центр Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, 2005.

бюджетных средств, лицензирование определенных видов деятельности		трудовыми коллективами; индивидуальное поощрение
---	--	--

Во-вторых, методы управления можно разделить на прямые и косвенные.

Прямые методы воздействуют непосредственно на исполнителя (приказ, распоряжение, прямое финансирование). Прямые методы также называют административными. Они используются в управлении объектами государственной собственности (в Республике Беларусь она подразделяется на два вида: республиканская и коммунальная собственность).

Косвенные методы оказывают воздействие опосредованно, например, через налоги, кредитование. Косвенные методы основаны на использовании экономических средств воздействия.

В развитых странах границы государственного управления подвижны. Что это значит? Государство предоставляет гражданам *общественные блага*, такие как безопасность, оборона, социальная защита, организация социальной жизни в целом (т.е услуги государственного управления). Однако, часть общественно значимых услуг может предоставляться как в государственном, так и в частном секторе. Когда бюджетные средства становятся ограниченными, в ряде стран использовались программы приватизации. Примеры: приватизация транспортных услуг, возможности предоставления медицинских и образовательных услуг в частном секторе. Также актуальными в современной практике являются принципы *государственно-частного партнерства*, когда общественно значимые проекты реализуются при совместном финансировании государством и частным бизнесом, когда частный бизнес является социально ответственным, реализует спонсорские программы.

В условиях демократии госуправление основывается на принципе субсидиарности, согласно которому вышестоящая организация предоставляет нижестоящей определенный простор для действий с вытекающей из этого ответственностью. Как отмечают Н.Б. Антонова, Л.М. Захарова и Л. С.Вечер, свобода действий, право субъекта на самостоятельность в принятии решения называется усмотрением или дискреционной деятельностью. *Дискреционной* деятельности присущи следующие черты: первичное решение определенных вопросов и, следовательно, осуществление управленческих действий; принцип принятия оптимального для данной ситуации варианта решения. Управлению по усмотрению присуща субъективность, оно требует

внутреннего убеждения в правильности принятия решения; границы и цели определяются нормами права.⁴

Главные принципы государственной политики Республики Беларусь определены Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко. На протяжении всего периода президентских полномочий принципы планомерности, последовательности, постепенности и преемственности выражаются в следующем: «Сильная, эффективная государственная власть, политическая стабильность в нашей стране – важнейшие условия государственного курса на эволюционное и поступательное развитие национальной экономики, последовательной интеграции в мировую экономику».⁵

4. Принятие политических решений

Ядро государственного управления – процедура принятия решений. Управленческие решения – это осознанный выбор субъектом деятельности оптимального варианта действий из возможных. Данная сторона решения напрямую связана с такими условиями его принятия, как свобода и ответственность: чем выше статус субъекта, принимающего решение, тем выше степень его свободы в отборе вариантов действий, но вместе с тем – выше уровень его социальной ответственности за избранный им вариант. Решение есть еще и *волевоe усилие* того, кто его принимает. Решение есть согласование целей и средств их достижения одного субъекта управленческой деятельности с целями и средствами, установленными другим субъектом.

Решение – это всегда *процесс*, начинающийся с появления проблемы и заканчивающийся ее разрешением, снятием. Управленческие решения могут быть политическими, административными, оперативно-тактическими. *Политическое решение* – это способ реализации интересов, выражаемых участниками политических событий, это также средство разрешения конфликтных политических ситуаций. «Принятие политического решения – это выработка нескольких вариантов действия для ликвидации возникшей политической проблемы и дальнейший выбор оптимального из них, реализация которого должна устранить проблему с максимальной эффективностью».

На рубеже 1950–60-х гг. на страницах журнала «Public Administration Review» развернулась дискуссия относительно моделей принятия политических решений, в которой принимали участие Г. Саймон, Ч. Линдблом, У. Дрор, А. Этциони и другие известные ученые. Ч. Линдблом выделял два ключевых метода принятия решений: рационально-универсальный («корневой метод») и метод последовательных, ограниченных сравнений («метод ветвей»). На

⁴ Антонова, Н.Б. Теория и методология государственного управления / Н.Б. Антонова, Л.М. Захарова, Л. С. Вечер – Минск: Ред.-изд. центр Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, 2005.

⁵ Главные принципы государственной политики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.gov.by/press28476.html>

сегодняшний день выделяют такие модели принятия решений, как: *рационализм, инкрементализм, смешанное сканирование*. Рассмотрим названные модели подробнее.

Рационализм как метод принятия решений основан на доскональном изучении проблемы и ориентации на достижение наилучшего способа ее *полного* разрешения при наименьших затратах (принцип «минимальные затраты – максимальный эффект»). Ранжируются все ценности или приоритеты, имеющие значение для достижения данной цели, вырабатывается несколько возможных альтернативных путей реализации и выбирается оптимальный вариант. Этот метод *рационален*, ибо альтернативы и ценности сравниваются, а оптимальный вариант логически обосновывается. Этот метод *универсален*, так как учитываются все возможные варианты и ценности. Метод требует соблюдения максимальной объективности и беспристрастности на основе систематически получаемой информации. Но он трудно применим в обстановке, требующей оперативного принятия решения. На практике рациональный метод не всегда получается использовать, поскольку можно столкнуться с противодействием как бюрократического аппарата, так и общества (например, при проведении реформ).

Инкрементализм – метод частичных поэтапных приращений, улучшений проблемной ситуации, не затрагивающих ее системных и фундаментальных причин. Инкрементальный подход как постепенное приращение путем добавления малых величин наиболее распространен в виде *последовательных, ограниченных сравнений*. Субъекты управления прагматически отбирают наиболее приемлемый вариант, причем планируются небольшие конкретные шаги для достижения цели и предпочтение отдается приемлемым, а не максимально эффективным вариантам. Эта модель упрощает процесс принятия решений. Данный метод принятия решений часто используют политические силы, стремящиеся к пролонгации властных полномочий.

Смешанные методы принятия решений варьируют два первых метода в зависимости от ситуации. Смешанно-сканирующий метод применяется в масштабных, фундаментальных процессах принятия решений и их последующей разработке. Он сочетает рациональный подход к одним элементам проблемы и поступательный, менее детализированный к другим. Этот метод соединяет достоинства двух вышеназванных методов, позволяет адаптироваться к быстро меняющейся ситуации.

Кроме трех названных в реальной практике принятия решений также используются интуитивные методы, методы прецедента (воспроизведение приемов прошлой деятельности), экспериментальные методы (пилотные проекты по моделированию проблемной ситуации и ее разрешению).

Концептуализация принятия решения предполагает:

- знание ситуации и особенностей субъектов принятия решения;
- выработку процедуры принятия решения;

- понимание процесса принятия решения как совокупности конкретных приемов, методов, процедур, техник, предполагающих организационный контекст;

- восприятие решения;

- предвидение возможных последствий принимаемого решения.

Необходимость принятия решения возникает в условиях конкретной ситуации. Схему принятия решения можно составить на базе ответов на следующие вопросы: Кто будет принимать решение? В чем его смысл? Когда принимать решение? Как его принимать? На каком уровне и где его принимать? Характерные черты ситуации? Какой класс (или подкласс) данного решения? Почему оно должно быть принято?

Акту принятия решений предшествует подготовительная фаза – анализ проблемной ситуации. В сфере ГУ выделяют три основных *типа проблемных ситуаций*:

1) *хорошо структурированные* (или стандартные) ситуации – их государственные органы периодически решают, по ним наработаны типовые модели реагирования. Стандартные проблемы легко переформулировать в задачи и описание подотчетных действий, четко очерчен круг ответственных должностных лиц;

2) *слабо структурированные* – по ним нет типовых алгоритмов реагирования, нет четко очерченного круга ответственных лиц; проблема с трудом превращается в «дерево целей и задач»;

3) *неструктурируемые ситуации*, обладающие новизной – критерии оценки эффективности их решения отсутствуют. Необходимые компоненты решений плохо описываются в количественных параметрах и проявляются лишь по мере развития ситуации.

После описания проблемной ситуации следует стадия выработки возможных альтернатив в принятии решения, а затем – сам акт принятия решения.

Процесс принятия политического решения распадается на отдельные этапы или стадии. По этому вопросу есть несколько точек зрения. Разработкой схемы принятия решений занимались Г. Лассуэлл, Д. Савицкий, А. Вайнинг, Г. Клементевич, Г. Саймон, Дж. Кингдон.

Г. Саймон выстраивает следующую последовательность действий в процессе принятия решений: постановка проблемы, сбор информации, определение возможных альтернатив, выбор действующими лицами одной из альтернатив в соответствии с их иерархией ценностей.

Г. Лассуэлл выделяет семь функциональных этапов процесса принятия решения: постановка проблемы, поиск информации, выработка рекомендаций (формулирование альтернатив), установка (отбор альтернатив), обращение за поддержкой (предварительное убеждение), оценка эффекта решения, итог (обновление, пересмотр или отмена).

Д. Марч и Г. Саймон включают в процесс принятия решения четыре стадии: постановка проблемы; поиск наиболее эффективных

альтернативных решений; сравнительный анализ альтернатив; выбор оптимальной альтернативы в качестве плана действий.

Итак, в принятии решений выделяют следующие *фазы*:

1. Обнаружение и определение проблемы.
2. Сбор информации по возникшей проблеме (анализ ситуации).
3. Составление плана принятия решений, включающего выделение этапов и ответственных исполнителей, определение информационных, временных, ресурсных, финансовых, организационных и других ограничений.
4. Определение альтернативных вариантов решения проблемы, а также определение того, как будут развиваться события при сохранении существующих тенденций без активного вмешательства.
5. Выбор критериев оценки альтернатив, прогноз относительно последствий, к которым приведет реализация той или иной альтернативы.
6. Принятие решения.
7. Реализация (имплементация) решения.
8. Анализ реакции на решения, оценка эффективности и продуктивности принятого решения.

Сокращенно фазы принятия решения формулируются так: накопление исходных данных о проблемной ситуации в обществе; анализ исходных и всех дополнительных данных; принятие решения; реализация решения.

Эффективность государственного управления: понятие, критерии и методы оценки. Потребность в эффективном воздействии на динамично развивающиеся сложные общественные процессы обуславливает значимость и интерес со стороны общества и его структур к результативности и эффективности ГУ. Оценка эффективности ГУ является необходимой в силу невозобновимости потерь, понесенных обществом вследствие необдуманного, непрофессионального управления; порождения новых проблем, способных длительное время влиять на снижение уровня управления; снижения доверия к управлению, падения его общественного престижа. Оценка ГУ может быть как официальной, специальной, так и общественной, что воплощается в определенной степени доверия по отношению к органам власти. Критерии оценки эффективности ГУ бывают количественными и качественными.

Государственное управление должно быть результативным и эффективным. *Результативность* означает достижение поставленных целей. При оценке результативности ГУ главным критерием является характер поставленных целей. Здесь важен вопрос: достижима ли поставленная цель и в какие сроки?

Эффективность показывает, каковы затраты на достижение результата (какой ценой достигнут результат). Эффективность – это результативность, представленная как соотношение полученного результата и затрат, связанных с его получением. Эффективность

предполагает возможное достижение наилучших результатов в кратчайшие сроки при наименьших затратах (принцип «минимакса»). Применительно к системе ГУ эффективность в широком смысле слова следует рассматривать как комплексную характеристику потенциальных и реальных результатов функционирования системы с учетом степени соответствия полученных результатов целям и задачам ее развития. Результаты могут быть *прямыми* – ожидаемыми, и *косвенными* – неожиданными, непреднамеренными. Эффективность должна оцениваться не только в краткосрочной, но и средне- и долгосрочной перспективе и иметь комплексный характер (учитывать множество параметров).

Виды эффективности ГУ:

1. Экономическая эффективность (оценка эффективности проводимой экономической политики по темпам экономического роста, инфляции, безработицы, по макроэкономическим показателям). В экономике главным критерием эффективности выступает наращивание общественного производства. Внешнеэкономическая эффективность предполагает взаимовыгодное экономическое сотрудничество, участие в международном разделении труда и обмене новейшими технологиями.

2. Социальная эффективность (оценка по решению социальных проблем, повышению качества и уровня жизни). В социальной сфере эффективность связана с соблюдением принципа социальной справедливости.

3. Экологическая эффективность (оценка по использованию окружающей среды).

4. Эффективность отраслевого, регионального и местного управления и самоуправления.

В последнее время эффективность ГУ рассматривается с позиций измеряемых составляющих: *технической и экономической эффективности*.

Техническая эффективность ГУ определяется степенью достижения целей деятельности с учетом общественных интересов, отражает соответствие ГУ требованиям внешней среды.

Экономическая эффективность – это отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости объемов привлеченных для этого ресурсов. Как экономическая категория экономическая эффективность отражает соотношение желаемого результата и произведенных при этом затратах. При общей оценке эффективности функционирования экономики используются следующие показатели:

1. ВВП, ВНП – эти показатели сопоставляются в пределах одного года или одного и того же периода; их необходимо привести к единой валюте с учетом покупательной способности и с учетом товарной структуры ВВП (потребительские расходы семьи, капиталовложения, социальные услуги государства и текущие государственные расходы).

2. Отраслевая структура национальной экономики – ее анализируют по ВВП, подсчитанному по отраслям, характеру взаимного обмена ресурсами между отраслями.

3. Производство основных видов продукции на душу населения, т. е. возможность удовлетворять потребность в основных видах продукции, значимых для экономики (например, производство электроэнергии, выплавка стали и производство проката, станков, автомобилей).

4. Уровень жизни населения (оценивается по ВВП, по структуре использования ВВП и по таким показателям, как средняя продолжительность жизни, уровень образования, потребление на душу населения основных продуктов питания, число врачей и больничных коек на 1 тыс. населения).

Для определения качества жизни применяется Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) как альтернатива ВВП. Этот показатель включает три параметра: уровень жизни, долголетие, образование. Величина ИРЧП колеблется от 0 до 1. Макс – 1, мин – 0. Если ИРЧП составляет 0,5 и меньше – он считается низким, если 0,5 – 0,8 – средним, от 0,8 до 1 – высоким.

Традиционные формы оценки эффективности ГУ представлены политическим и административным контролем. Это отчеты правительства перед парламентом, отчеты депутатов парламента и местных представительных органов власти перед избирателями, результаты парламентских слушаний; отчеты руководителей органов государственной власти, контрольных комиссий, государственной аудиторской проверки.

Оценку эффективности ГУ дают разные общественные институты: граждане, трудовые коллективы, общественные объединения, семьи через: общественное мнение; оценку тех или иных проблем в СМИ; обращения граждан (как форму выявления общественных проблем и механизм обратной связи с обществом).

Особо можно выделить специальную научную оценку ГУ, которая основана на социологических опросах, экспертных оценках, использовании контрольных групп, фокус-групп, проведении экспериментов, методе сравнений.

Глава 2. Социальная политика

1. Сущность социальной политики, ее исторические формы и направления

2. Социальная политика в Республике Беларусь и проблемы ее реализации

1. Сущность социальной политики, ее исторические формы и направления

«Социальные функции государства» — понятие более широкое, чем «социальная политика», но большинство социальных функций государства реализуется именно в социальной политике. Их реализация обеспечивает социальную направленность экономической и политической системы общества.

Социальная политика является важнейшей сферой общественной жизни, важнейшим направлением государственной политики.

Понятие социальной политики относится к числу таких понятий, которые используются в системе государственного управления, употребляются в официальных документах, в сфере повседневной жизни людей. До настоящего времени эта категория служит предметом широких научных и публицистических дискуссий. Это обусловлено тем, что социальная политика является наиболее значимой сферой интересов общества и важнейшей частью деятельности современного государства.

В зарубежной и отечественной науке накопился достаточно большой спектр подходов и определений социальной политики. Все эти подходы можно разбить на группы, в каждой из которых объединяются схожие концепции.

Первая, и наиболее обширная, группа концепций исходит из отождествления социального и общественного, в силу чего социальная политика рассматривается как *действия по решению проблем, затрагивающих все общество*. В таком контексте *социальная политика* наиболее близка понятию *общественная политика* и ее главной целью является достижение целей общества.

Вторая группа исходит в первую очередь из социально-трудовых отношений и ориентирована на их *стабилизацию, регламентирование отношений труда и капитала*.

Третья группа концепций рассматривает социальную политику как *вид общественной деятельности, нацеленной в первую очередь на потенциально опасные слои — нетрудоспособных, маргиналов, деклассированные элементы, чтобы через систему государственной помощи и общественной благотворительности обеспечить низшим слоям минимально приемлемый уровень удовлетворения их потребностей*.

Четвертая группа концепций рассматривает социальную политику, прежде всего, как *инструмент, смягчающий негативные последствия социального неравенства через систему редистрибутивных (перераспределительных) мероприятий*, главным инструментом ее реализации выступает налоговая политика. В таком контексте социальная политика — это сфера, в которой могут реализоваться *принципы социальной справедливости и социального партнерства как базовых ценностей современного гражданского общества и социального государства*.⁶

Известный российский ученый Волгин Н.А. определяет социальную политику не столько как систему конкретных мер и мероприятий,

⁶Холостова, Е. И. Социальная политика: учеб. пособие / Е. И. Холостова. М., 2001.

направленных на решение проблем человека, сколько как систему взаимодействий и взаимоотношений между социальными группами, в центре которых стоит человек, его благосостояние и защита, развитие и безопасность.

Распространенным является в научной литературе подход, согласно которому необходимо разграничивать понятия «*социальная политика*» и «*государственная социальная политика*», рассматривая социальную политику как «*сферу взаимоотношений и взаимодействий социальных групп в обществе по поводу сохранения и изменения своего социального положения*», по сути дела отождествляя ее с социальной сферой. А государственная социальная политика определяется как «*действия государства в социальной сфере, преследующие определенные цели, соотношенные с конкретно-историческими обстоятельствами, подкрепленные необходимыми организационными и пропагандистскими усилиями, финансовыми ресурсами и рассчитанные на определенные этапные социальные результаты*».⁷

С политико-правовых позиций социальную политику определяют как управляющее воздействие государства, основанное на системе правил (норм), нормативных структур, принимающих решения и организующих деятельность, которая способствует вовлечению в политические процессы различных субъектов с целью формирования общности интересов широких слоев населения, консолидации общества и обеспечения поддержки им деятельности государства.

Широко распространенный как за рубежом, так и в последние годы в нашей стране «Словарь социальной работы» Р. Баркера дает следующее определение социальной политики: «Социальная политика — деятельность и принцип общества, формирующие способ, при помощи которого оно вмешивается и регулирует отношения между индивидами, группами, общинами, социальными учреждениями. Эти принципы и действия являются результатом обычаев и ценностей общества и в большой степени определяют распределение ресурсов и уровень благосостояния людей».⁸

Все ученые в той или иной мере подчеркивают, что социальная политика — это составная часть внутренней политики государства, воплощенная в его социальных программах и практике и регулирующая отношения в обществе в интересах и через интересы основных социальных групп населения. Социальная политика государства — это определенная ориентация и система мер по оптимизации социального развития общества, отношений между социальными и другими группами, создание тех или иных условий для удовлетворения жизненных потребностей их представителей.

⁷Социальная политика : учебник / под общ. ред. проф. Н. А. Волгина. М., 2003.

⁸Холостова, Е. И. Социальная политика: учеб. пособие / Е. И. Холостова. М., 2001.

Главное, что объединяет все подходы, это понимание того, что в центре социальной политики стоит социальная сфера общества и человек, как главная цель социальной политики.

В социальную сферу общества входят отношения между обществом и личностью, отношения между существующими в обществе социальными группами: социально-классовыми, этническими, профессиональными, религиозными, демографическими и др. В социальной сфере все субъекты имеют специфические, отличные от других субъектов интересы. Отношения в социальной сфере — это отношения по поводу изменения или сохранения роли и места субъектов в существующей системе социальных отношений.

При определении социальной сферы ученые применяют и *широкий и узкий* подходы. Широкий состоит в том, что к социальному относится все, что не является природным, что выработано в процессе человеческой социальной практики, узкий выделяет социальную сферу как особую сферу жизни общества.

Понятие «социальная политика» также употребляется и в широком, и в узком значении этого слова. Но, когда речь идет о социальной политике, широкий и узкий подходы принимают иное значение.

В широком значении социальная политика — это деятельность государства по развитию социальной сферы общества. В таком толковании главная задача социальной политики — это обеспечение наилучших условий для развития *всех* общественных групп, обеспечение гармоничного взаимодействия между ними, достижение баланса интересов, создание наиболее благоприятных условий для удовлетворения материальных и духовных потребностей общества. В этой деятельности современного государства проявляется его стабилизирующая роль, ибо такая деятельность способствует стабильному устойчивому состоянию общества.

Социальная политика в узком значении — это деятельность государства по защите человека в наиболее трудные моменты его жизни (болезнь, инвалидность, потеря работы, старость, потеря кормильца, стихийные бедствия). В таком значении понятие «социальная политика» становится тождественным понятию «социальная защита» и тесно взаимодействует с понятием «социальная безопасность». Главной задачей социальной политики становится защита человека, обеспечение его безопасности. При таком подходе на первый план выходит «защитная» функция социальной политики и государства.

В общественном сознании социальная политика всегда связывалась с социальной *справедливостью* как мерой равенства и неравенства в жизненном положении людей, классов и социальных групп. Справедливость есть представление о «должном», она содержит требование соответствия между реальной значимостью различных индивидов и социальных групп, их социальным положением, между

правами и обязанностями, между деянием и воздаянием, трудом и вознаграждением, преступлением и наказанием. Поэтому сфера социальной политики, как никакая другая сфера деятельности государства, связана с ожиданиями людей, их надеждами на удовлетворение своих потребностей и интересов.

Итак, в границы социальной политики включается достаточно обширный круг вопросов жизнедеятельности человека и общества. Основные направления социальной политики отражают ее специфику:

- политика доходов населения (жизненный уровень, потребительская корзина, благосостояние);
- политика в сфере труда и трудовых отношений (оплата труда, охрана труда и социальное страхование, занятость населения и др.);
- социальная поддержка и защита нетрудоспособных и малоимущих слоев населения (пенсионное обеспечение, социальное обслуживание, социальные гарантии и др.);
- основные направления развития отраслей социальной сферы (охрана здоровья, образование, наука, культура, физическая культура и спорт);
- социоэкологическая политика;
- политика в области современной инфраструктуры (жилье, транспорт, дороги, связь, торговое и бытовое обслуживание);
- политика в отношении отдельных категорий населения (семейная, молодежная политика, политика в отношении пожилых и инвалидов, а также миграционная политика.⁹

Поле социальной политики, таким образом, имеет протяженность от политики, направленной на обеспечение выживания и поддержание жизнедеятельности слабейших членов общества: инвалидов, престарелых, одиноких, беженцев, представителей национальных меньшинств и т. д., до обеспечения функционирования и развития общества в целом.

2. Социальная политика в Республике Беларусь и проблемы ее реализации.

Во многих современных государствах основные принципы социальной политики находят свое закрепление в конституциях.

Конституция Республики Беларусь также закрепляет социальную направленность развития нашего государства. Статья 1 Конституции Республики Беларусь закрепляет положение о том, что Республика Беларусь — это унитарное демократическое правовое и социальное государство. В Конституции нашей страны установлены не только основные принципы социальной политики, но и главные принципы взаимодействия личности, общества и государства. Наше государство

⁹Холостова, Е. И. Социальная политика: учеб. пособие / Е. И. Холостова. М., 2001.

провозгласило своей целью стремление обеспечить свободное и достойное существование человека.

Под защитой государства находятся семья и детство. Оно гарантирует право на труд и создает условия для полной занятости населения, гарантирует гражданам страны право защищать свои социально-экономические интересы. Все граждане имеют право на отдых, на охрану здоровья, на социальное обеспечение в старости. Наша Конституция подтверждает также право граждан на жилище, на образование и доступ к достижениям культуры, на благоприятную окружающую среду. Государство гарантирует гражданам их право на собственность, утверждает равноправие частной и государственной формы собственности, гарантирует гражданам свободу личной инициативы, возможность заниматься предпринимательской деятельностью.

Основные направления социальной политики белорусского государства закреплены в Основных направлениях социально-экономического развития Республики Беларусь, которые принимаются каждые пять лет, в речах и выступлениях Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко, во многих законах, таких как законы о занятости населения, пенсионном обеспечении, минимальной заработной плате, индексации доходов населения в связи с инфляцией, об инвалидах, о порядке разрешения трудовых споров и т. д.

В этих документах подтверждается стремление белорусского государства строить модель социально ориентированной рыночной экономики, сочетающей преимущества современного высокоразвитого рыночного хозяйства с обеспечением социальной справедливости и эффективной социальной защиты граждан.

В республике приняты многие новые правовые документы, которые в правовой форме закрепляют основные принципы отношений в социальной сфере общества и направлены на их совершенствование: гражданский кодекс, трудовой кодекс, семейный кодекс, жилищный кодекс.

Социальная политика в Республике Беларусь на современном этапе имеет ряд особенностей, они обусловлены:

- 1) Переходным характером социально-экономических и политических процессов, происходящих в нашей стране;
- 2) Наличием трудностей в экономике, что приводит к снижению ресурсов для реализации социальной политики;
- 3) Появлением новых явлений в социальной структуре нашего общества, таких как значительная социальная дифференциация, бедность, безработица, появление новых групп в социальной структуре общества;
- 4) Существованием стереотипов в общественном сознании (привычка к уравниловке в оплате труда и распределении материальных благ, патерналистское отношение к государству, неготовность к риску и т. д.).

О высокой социальной ориентированности государственной политики Республики Беларусь свидетельствуют многие показатели, например, более 60 % средств государственного бюджета расходуется на социальные нужды. Специалисты Всемирного банка оценивают государственную социальную поддержку населения Беларуси как самую высокую среди стран с переходной экономикой.

На современном этапе страна формирует новые принципы социальной политики и переходит от уравнилельных тенденций к концепции адресной социальной помощи. Смысл перехода к адресной социальной защите состоит в том, чтобы сконцентрировать ресурсы для помощи тем социальным группам, которые в этом нуждаются, в первую очередь социально незащищенным группам населения. Важнейшим направлением в развитии социальной политики будет ее дальнейшая муниципализация, т. е. перенос центра тяжести адресной социальной защиты на местный уровень: помощь должна быть приближена к потребителю. В этих целях необходимо перейти от общих социальных программ к программам адресным, учитывающим потребности конкретных слоев и групп населения, а также определенных регионов.

Государственная адресная социальная помощь активно внедряется в практику социальной политики с 2001 года. Постоянно предпринимаются усилия по совершенствованию АСП и расширению круга получателей, — т. е. сделан важный шаг к переходу от категориального принципа ее назначения к адресному.

В настоящее время, исходя из критерия нуждаемости (60 % бюджета прожиточного минимума), право на получение адресной социальной помощи предоставлено всем семьям, воспитывающим несовершеннолетних детей, пенсионерам и инвалидам, не имеющим трудоспособных членов семьи.

В республике внедряется новая система социальной защиты населения. Она нацелена на то, чтобы создать высокоэффективную и социально справедливую модель государственной социальной защиты. В основе этой модели лежит адресность и выявительный характер нуждаемости. Комплексная программа по совершенствованию системы социальной работы с одинокими гражданами пожилого возраста в Республике Беларусь, разработанная до 2010 года, стала неотъемлемой частью новой модели социальной политики. Реализация данной программы строилась на принципе межотраслевого сотрудничества, а координация межведомственного взаимодействия и реализация основных мероприятий осуществлялась через внедренный государственный социальный стандарт по обслуживанию населения — территориальные центры социального обслуживания населения (ТСОН), в настоящее время в стране функционирует 149 таких центров. Наиболее востребованы услуги отделений социальной помощи на дому, и различные разовые

социально-бытовые услуги, предоставляемые отделениями по социально низким ценам.¹⁰

Для оказания содействия инвалидам в структуре ТЦСОН функционирует 143 отделения дневного пребывания для инвалидов (ОДП), а также 8 отделений социальной адаптации, реабилитации и дневного пребывания для инвалидов центров в Витебской области (они открыты в районах, где численность инвалидов недостаточна для открытия ОДП). Для восстановления трудовых навыков в отделениях работает 113 реабилитационно-трудовых мастерских, а также 810 кружков и секций по интересам.

В ТЦСОН постоянный уход за нетрудоспособными гражданами (на период до шести месяцев) осуществляют 56 отделений круглосуточного пребывания для граждан пожилого возраста и инвалидов (два из них создано в первом квартале). Для пожилых людей создаются и отделения дневного пребывания.

Для обеспечения доступности соцобслуживания жителей села работают социальные пункты и филиалы центров, организуется деятельность хозяйственных бригад и бригад социального обслуживания на мобильной основе. Разовые социально-бытовые услуги нетрудоспособным людям оказывают 64 выездные бригады, комплексное социальное обслуживание предоставляют около 70 мобильных бригад. Мобильные бригады осуществляют комплексное обслуживание (медицинское, бытовое, торговое, информационное) нетрудоспособных граждан, проживающих в отдаленных сельских населенных пунктах, а также оказывают социальные услуги на дому. Центры располагают специальными легковыми автомобилями, автомобилями, оснащенными подъемными устройствами для подвоза инвалидов. В ТЦСОН функционируют компьютерные классы для обучения пожилых людей и инвалидов основам компьютерной грамотности. В центрах организована работа пунктов проката технических средств социальной реабилитации.

На учете в центрах состоит около 1,5 млн. человек, более половины из них одинокие и одиноко проживающие граждане пожилого возраста.

В 2011 году была принята новая Комплексная программа развития социального обслуживания на 2011-2015 годы. Она охарактеризовала новые условия, сложившиеся в стране и наметила основные меры по совершенствованию системы социального обслуживания нуждающихся граждан.

В момент создания программы в республике проживало около 2,1 млн. пожилых граждан (21,4% всего населения страны), 506,7 тыс. инвалидов, 156 тыс. одиноких пожилых граждан, 42,2 тыс. ветеранов Великой Отечественной войны, 25,8 тыс. ветеранов боевых действий на

¹⁰Гречнева, Е. Ф. *Общественная политика и управление в Республике Беларусь*/ Е. Ф. Гречнева. – Минск: БГУ, 2008.

территории других государств, 51,6 тыс. человек из числа пострадавших от последствий войн.

Как подчеркивается в программе, в социальной политике страны сохраняется преемственность системы мероприятий по социальной поддержке и социальному обслуживанию ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов, которые реализовывались в 2005-2010 годах.

Реализация положений новой программы позволит создать условия для устойчивого повышения уровня и качества жизни ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов, а также повысить эффективность и доступность социальной защиты, базирующейся на государственных социальных гарантиях и стандартах.

Комплексная программа включает три подпрограммы: социальная поддержка ветеранов, лиц, пострадавших от последствий войн, пожилых людей и инвалидов; предупреждение инвалидности и реабилитация инвалидов; развитие стационарных учреждений социального обслуживания. Различные виды социальной поддержки с учетом потребностей, выявленных в ходе проведения ежегодных обследований материально-бытовых условий жизни, будут получать около 100 тыс. ветеранов ВОВ, людей, пострадавших от последствий войн, одиноких пожилых людей, одиноких инвалидов I и II группы.

За время реализации программы материальная помощь на общую сумму более Br12,7 млрд. будет оказана инвалидам и участникам войны, неработающим родителям и не вступившим в новый брак супруге (супругу) военнослужащих, погибших (умерших) в годы Великой Отечественной войны и при исполнении обязанностей воинской службы (служебных обязанностей), неработающим одиноким пожилым гражданам и одиноким инвалидам I и II группы для проведения ремонта жилья, надворных построек, замены (ремонта) оборудования, отопления, электропроводки, установки (замены) автономных пожарных извещателей и других работ. Для инвалидов войны будут изготовлены специальные технические средства социальной реабилитации, в том числе на основе комплектующих, закупленных за рубежом (на сумму Br145,3 млн.).

Укрепление материально-технической базы и развитие структуры территориальных центров социального обслуживания населения (ТЦСОН) позволит создать условия для реализации принципа доступности и индивидуального подхода при предоставлении социальных услуг, увеличить численность людей, обслуживаемых отделениями соцпомощи на дому, до 90 тыс. человек, а также распространить по республике предоставление услуг сиделки по общедоступным социально низким ценам.

Предусматривается открыть более 1,6 тыс. мест в стационарных учреждениях (за счет нового строительства, реконструкции действующих домов-интернатов, переоборудования зданий и сооружений, пригодных

для размещения и организации обслуживания пожилых людей и инвалидов). Это позволит ликвидировать очередность на поселение, привести площади спальных помещений в соответствие с установленными санитарными нормами (7 кв. м на одного человека) и создать для проживающих необходимые материально-бытовые условия.

Запланировано создать стационарные учреждения нового типа - дома-интернаты малой вместимости и повышенной комфортности, которые будут предоставлять разнообразные виды стационарных социальных услуг с учетом потребностей, включая услуги на условиях оплаты.

Документом предусматривается совершенствование имеющихся и разработка новых технологий медицинской реабилитации, оснащение организаций здравоохранения специальным оборудованием для физической реабилитации. На реализацию программы предполагается направить Br 378,2 млрд., в том числе Br 43,9 млрд. из республиканского бюджета, Br 248,6 млрд. - из местных бюджетов, Br 85,7 млрд. - из Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты.¹¹

В системе Министерства труда и социальной защиты для ветеранов войны и труда и инвалидов функционируют 4 санатория с хорошей материально-технической базой, современными методами реабилитации и лечения, комфортным жильем. Путевки предоставляются в порядке очередности бесплатно. Для оказания стационарной медицинской помощи ветеранам Великой Отечественной войны в стране есть и 4 госпиталя инвалидов войны. Ежегодно здесь проходят курс лечения около 30 тыс. ветеранов. Социальным обслуживанием на дому охвачено более 4,5 тыс. ветеранов Великой Отечественной войны. Инвалиды из числа ветеранов войны полностью обеспечены инвалидными креслами-колясками, протезами и другими средствами реабилитации. К 60-летию Победы в Великой Отечественной войне все инвалиды, имеющие медицинские показания на право получения автомобиля с соответствующей модификацией управления и годные к управлению им, были обеспечены специальным автотранспортом. Практически решены вопросы предоставления жилья ветеранам войны, телефонизации квартир. Правительство приняло решений об установке всем одиноким гражданам пенсионного возраста за счет средств местных бюджетов индивидуальных пожарных извещателей, приборов учета расхода воды.

Социальная защита инвалидов — одно из приоритетных направлений государственной социальной политики. В республике численность инвалидов составляет 519 тыс. человек, в том числе 25 тыс. детей-инвалидов. Функционирует сеть реабилитационных учреждений (в том числе два — республиканского подчинения: Белорусский протезно-ортопедический восстановительный центр и Центр реабилитационный для

¹¹Комплексная программа развития социального обслуживания на 2011-2015 годы.

детей-инвалидов). Эти учреждения осуществляют мероприятия в рамках медицинской, профессиональной и социальной реабилитации.

В республике активно ведется работа по созданию «безбарьерной» среды и обеспечению инвалидам свободного доступа к объектам социальной инфраструктуры, жилым, общественным, производственным зданиям и сооружениям, беспрепятственного пользования общественным транспортом, средствами связи и информации, местами отдыха и досуга. В республике существует 4 центра социальных работ, где проходят обучение и получают профессию инвалиды молодого возраста, имеющие право работать по медицинским показаниям.

По различным направлениям государственной социальной поддержки населения успешно функционируют технологии оказания социальных услуг населению по принципу «одного окна».

В настоящее время в Беларуси проводится активная работа по реформированию *системы здравоохранения*. Она нацелена на повышение качества медицинских услуг, гарантированного обеспечения единых социальных стандартов медицинской помощи каждому человеку независимо от его места жительства.

В целях улучшения качества медицинской помощи предусматривается:

- создание единой системы мониторинга здоровья населения на основе информационных технологий;
- развитие современной инфраструктуры медицинских услуг;
- организация дифференцированной диспансеризации населения с учетом возраста и факторов риска;
- обеспечение доступности медицинской помощи;
- внедрение в медицинскую практику новых эффективных методов профилактики, диагностики и лечения заболеваний на основе передовых отечественных и зарубежных научных медицинских разработок, системы консультирования с использованием информационно-коммуникационных технологий;
- укомплектование медицинскими кадрами первичного звена, повышение уровня укомплектованности врачами и средним медицинским персоналом до 100 процентов;
- организация серии теле- и радиопередач, выпуска литературы и видеопродукции, посвященных проблемам формирования здорового образа жизни.

Реализация задачи по обеспечению доступности медицинской помощи для населения будет осуществляться на основе повышения технической оснащенности первичного звена здравоохранения и мобильности службы скорой медицинской помощи, развития института семейного врача и общей врачебной практики, особенно в сельской местности. Ставится задача создать сеть центров медицинской реабилитации, больниц сестринского ухода, хосписов, более широко

использовать возможности современных информационных технологий и телемедицины во всех регионах республики.

Особое внимание будет уделено созданию и внедрению новых видов оперативных вмешательств, реконструктивных операций и технологий, методов профилактики и лечения в области кардиологии и кардиохирургии, онкологии, неврологии и нейрохирургии. Намечено увеличить число организаций здравоохранения, выполняющих высокотехнологичные травматолого-ортопедические операции.

Приоритетным направлением деятельности станет увеличение экспорта медицинских услуг. Эта задача будет решаться путем расширения перечня высокотехнологичных видов медицинской помощи иностранным гражданам в области кардиохирургии, нейрохирургии и трансплантологии, травматологии и ортопедии, онкологии, а также увеличения объемов услуг профессионального образования в медицинских учебных заведениях, повышения квалификации и стажировки в организациях здравоохранения для граждан сопредельных и других зарубежных стран.

В текущем пятилетии предполагается создание SPA-медицинских и лечебно-оздоровительных центров международного уровня с развитой инфраструктурой профилактики заболеваний, лечения и отдыха.

Одним из направлений развития здравоохранения является реструктуризация лечебно-профилактических организаций и смещение приоритетов в сторону первичной медико-санитарной помощи. Усиление амбулаторно-поликлинического звена происходит за счет внедрения новых технологий, применявшихся ранее только в стационарах, развития перспективных догоспитальных форм медицинской помощи — дневных стационаров и стационаров на дому, за счет перераспределения ресурсов и функций между амбулаторно-поликлинической и стационарной помощью в пользу первой.

В Республике Беларусь забота об охране здоровья населения является приоритетным направлением государственной политики. За 20 лет независимости в стране реализованы и продолжают осуществляться многие государственные программы:

- Государственная программа Республики Беларусь по преодолению последствий катастрофы на ЧАЭС на 2001–2005 годы и на период до 2010 года; на 2011–2015 годы и на период до 2020 года;
- Государственная программа по формированию здорового образа жизни населения Республики Беларусь на 2002–2006 годы;
- Программа развития первичной медико-санитарной помощи в Республике Беларусь на 2003–2007 годы;
- Государственная программа развития специализированной медицинской помощи на 2004–2007 годы;
- Государственная программа "Сахарный диабет" на 2004–2008 годы;

- Государственная программа "Туберкулез" на 2005–2009 годы, на 2010 – 2014;
- Государственная программа профилактики ВИЧ – инфекции на 2011-2015 годы;
- Государственная программа национальных действий по преодолению пьянства и алкоголизма на 2011-2015 годы;
- Государственная программа комплексных мер противодействия наркомании, незаконному обороту наркотиков и связанных с ними правонарушений в республике Беларусь на 2009-2013 годы;
- Концепции государственной политики формирования здорового образа жизни населения Республики Беларусь на период до 2020 года;
- Концепция реализации государственной политики противодействия потреблению табака на 2011–2015 годы;
- Комплексный план мероприятий по борьбе против табакокурения на 2011–2015 годы;
- Государственная комплексная программа профилактики, диагностики и лечения онкологических заболеваний на 2010–2014 годы;
- Государственная программа "Кардиология"

Политика в области образования нацелена на приведение его в соответствие с современными потребностями личности, общества и государства, повышение качества подготовки высококвалифицированных специалистов для перехода к информационному обществу. Ее основными направлениями на ближайшие годы станут: развитие новых форм дошкольного образования, повышение качества образования, и прежде всего на селе; расширение использования технологий обучения, сберегающих здоровье учащихся; создание эффективных механизмов взаимодействия систем профессионального образования с организациями — заказчиками кадров; укрепление связи высшего образования с фундаментальной и прикладной наукой.

В целях совершенствования системы образования будет проводиться целенаправленная работа по обновлению структуры и содержания образования, учебных программ, систем научно-методического обеспечения во всех его звеньях, материально-технической и учебной базы, внедрению новых информационных образовательных технологий и компьютеризации. Предусматривается обеспечение широкого выбора образовательных программ и услуг, повышение их качества и конкурентоспособности. Предполагается система мер по обеспечению разнообразия многофункциональной сети дошкольных учреждений, сохранение ее в сельской местности и использование новых форм охвата детей дошкольным воспитанием. В системе общего среднего образования предусматривается завершение реформирования общеобразовательной

школы, дальнейшая оптимизация и проведение реструктуризации сети учреждений, обеспечивающих получение общего среднего образования, с учетом складывающейся демографической ситуации, создание гибких форм трудового (профессионального) образования. В системе профессионально-технического образования предполагается обеспечить в требуемом количестве подготовку высококвалифицированных рабочих кадров, прежде всего для наукоемких производств и сельской местности, дальнейшее совершенствование сети учебных заведений профтехобразования и подготовки кадров в них. В стране будет проводиться дальнейшая работа по приведению объемов и квалификационной структуры подготовки специалистов со средним специальным и высшим образованием в соответствие с требованиями национальной экономики.

Глава 3. Конфессиональная политика

1. Религиозные факторы в современном политическом процессе
2. Государственно-конфессиональные отношения

1. Религиозные факторы в современном политическом процессе

Рост значимости религиозного фактора в политической сфере страны связан с тенденцией, которая обозначается как «религиозное возрождение». Термин «религиозное возрождение» стал общеупотребительным в связи с возрастанием роли религиозного фактора в общественной жизни. Религиозная жизнь современной Беларуси тесно переплелась с социальной и политической жизнью. Существенно и то, что религия воспринимается человеком как фактор самоидентификации. Размежевание населения многонационального белорусского государства по этноконфессиональному принципу стало заметной чертой нашего времени. Для части наших сограждан религиозность выступает как форма протеста и отхода от неприемлемой для них социально-политической действительности. Кроме того, многими белорусами религия воспринимается как важнейший элемент национальной культуры.

Упразднение в начале 1990-х гг. ограничений права граждан на свободу вероисповеданий, признание общественной ценности религии, а также значимости церковного служения создало в белорусском государстве новую ситуацию. Религия стала важным фактором общественной и государственной жизни. В новой религиозной ситуации произошло значительное увеличение числа конфессий, деноминаций, религиозных направлений, наблюдается быстрый рост числа их последователей. За последние 17 лет число религиозных организаций увеличилось почти в четыре раза и составляет 2971.

По состоянию на 1 января 2015 г. в Республике Беларусь насчитывалось 3003 религиозные общины. В их числе 1431 – православная

и 457 – католических, 32 – старообрядческих, 494 – христиан веры евангельской, 268 – евангельских христиан-баптистов, 29 – совет церквей ЕХБ (без регистрации), 14 – греко-католических, 21 – новоапостольских, 29 – иудейских, 24 – исламских, 26 – свидетелей Иеговы, 5 – бахаи, 4 – мормонов, 6 – кришнаитов. Общины представляют 25 конфессий, церквей, религиозных направлений и деноминаций. Число религиозных общин увеличивается.

На территории Беларуси имеются 1248 православных церквей, 450 костелов и пр. Всего насчитывается 2179 культовых помещений.

В настоящее время строится 215 новых культовых зданий, в том числе 155 – православных, 37 – католических, 20 – протестантских; во многих культовых зданиях проводятся реставрационные работы.

В республике со своими уставами действуют 153 религиозные организации, имеющие общеконфессиональное значение: 1 православная и 2 католические духовные семинарии, православная академия и духовные училища, 28 православных и 8 католических монастырей, 22 протестантские миссионерские организации, 46 религиозных центров и управлений (республиканских и областных). Действуют 11 православных и 4 католические епархии.

В религиозных организациях осуществляют свою деятельность 2920 служителей культа, в том числе 1472 православных священника и 398 католических ксендзов (180 из них являются иностранными гражданами). В 2007 г. религиозными объединениями было приглашено в Республику Беларусь 687 иностранных граждан, в том числе 291 человек для религиозной деятельности.

Определенное влияние на увеличение конфессионального многообразия оказала деятельность зарубежных миссионеров. Усложняющаяся структура конфессионального пространства является одной из причин периодически возникающей напряженности в межконфессиональных отношениях. Можно выделить две группы факторов, способствующих обострению внутри- и межконфессиональных противоречий, – *внутрирелигиозные* и *социетальные*.

К *первой группе* факторов, действующих в самой религиозной сфере, относятся:

- доктринальные, догматические расхождения;
- идея конфессиональной исключительности;
- фундаментализм, религиозная нетерпимость, осложняющая отношения внутри и между различными конфессиями;
- возникновение новых религиозных движений, а также асоциальный или экстремистский характер некоторых религиозных практик;
- прозелитизм, жесткая конкуренция на религиозном «рынке», означающая борьбу за паству, обладание возвращаемыми государством культовыми зданиями и имуществом, поддержку со стороны властей, лидеров общественного мнения, СМИ и т. д.

Ко второй группе факторов, социетальных, внешних по отношению к самой религиозной подсистеме, можно отнести следующие общественные явления и процессы:

- этнизация религии, в ходе которой религия становится опорой национализма и сепаратистских движений, вследствие чего этнические конфликты приобретают религиозную окраску;

- политизация религии, проявляющаяся в том, что различные политические силы, разыгрывая политическую карту, сталкиваются между собой конфессии, на которые сделаны (или не сделаны) ставки;

- слабость законодательной базы, регламентирующей взаимодействие государства и религиозных организаций;

- нарушение принципа свободы совести и вероисповедания со стороны государства и отдельных граждан.

В реальной практике эти факторы зачастую тесно переплетены между собой. Случаи межконфессиональной напряженности и конфликтной ситуации, которые временами возникают в населенных пунктах республики, инициируются не рядовыми верующими, а некоторыми духовными лицами и лидерами отдельных религиозных организаций, а также профессионально ангажированными или некомпетентными публикациями в СМИ.

Одной из основных характеристик религиозной ситуации является уровень религиозности населения. Данные социологических исследований, проведенных белорусскими исследователями, говорят о том, что верующими себя считают около 50 % опрошенных. Это означает, что половина населения Беларуси в той или иной степени испытывает религиозные потребности и вправе рассчитывать, что их удовлетворение будет предметом не только непосредственной заботы религиозных организаций, но и уважения со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Другим показателем отношения населения к религии является конфессиональная самоидентификация, которая может не совпадать с идентификацией по признаку веры-неверия. В сознании части опрошенных она выступает своеобразным заместителем этнокультурной идентификации.

В целом по конфессиональной принадлежности опрошенные распределились следующим образом: 80 % – отнесли себя к православным; более 10 % – к католикам; почти 2 % – к разным направлениям протестантизма; 0,2 % – к мусульманам; 0,2 % – к иудеям; еще около 1 % исповедуют другие религии. Однако точные цифры назвать невозможно, ибо официальной статистики по данной проблеме нет. Доля православных вполне коррелирует с долей представителей славянских этносов в составе населения республики, а доля мусульман – с представительством тюркских и кавказских этнических групп.

2. Государственно-конфессиональные отношения

Можно выделить традиционные каналы переплетения религии и политики:

- во-первых, религия вторгается в социально-политическую жизнь путем влияния на общественные действия своих приверженцев, используя их религиозные чувства;

- во-вторых, связь религии и политики обусловлена также целенаправленными действиями и интересами самого аппарата церкви, руководителей религиозных организаций. Церковные учреждения и различные организации (детские, молодежные, профессиональные и т. п.) берут под контроль человека начиная с рождения и стремятся осуществлять его в детском саду, школе, вузе, быту, общественно-политической жизни и т. д.;

- в-третьих, политические деятели различных оттенков активно используют религию в сфере внутренней и внешней политики, применяя разные средства – материальные подачки, «теневой ресурс» и т. п.;

- в-четвертых, присутствие религиозного фактора в политике имеет место в тех случаях, когда в силу конкретных условий сами верующие, участники массовых социальных движений, обращаются к религии для обоснования своих интересов и надежд.

Движущей силой религиозно-политического процесса выступают противоречия, возникающие в ходе взаимодействия его участников. Процесс отличается относительной самостоятельностью, однако, в конечном счете, он детерминирован экономической структурой, государственным устройством, характером социально-политических отношений, уровнем религиозности в обществе.

Положения *светского правового принципа*, предполагающего признание независимости и автономности друг от друга политики и религии, признаны и в современных документах конфессиональных организаций, например, в определении Архиерейского Собора Русской Православной Церкви «О взаимоотношениях церкви с государством и светским обществом на канонической территории Московского Патриархата в настоящее время» (1994), аналогичном определении Архиерейского Собора Русской Православной Церкви «О взаимодействиях с государством и светским обществом» (1997), «Основах социальной концепции Русской православной церкви» (2000), Пастырской Конституции о церкви в современном мире «Радость и надежда», принятой II Ватиканским Собором, которой руководствуется и католическая церковь Беларуси, и др.

В контексте развития государственно-конфессиональных отношений в Беларуси особое внимание следует обратить на позицию Белорусского Экзархата Русской православной церкви как самой влиятельной конфессии, которая первой начала активно сотрудничать с государством.

Белорусская православная церковь имеет серьезный потенциал

политической мобилизации, поскольку церковь может призвать верующих поддержать или не поддержать те или иные инициативы государства, призвать (латентно, как правило) верующих идти на выборы или голосовать за того или иного кандидата, оставляет за собой право в крайних случаях призвать верующих к гражданскому неповиновению.

Именно поэтому современное белорусское государство выстраивает отношения с БПЦ в рамках действующего законодательства с учетом ее исторической роли в развитии белорусского общества и государства.

Именно опыт сотрудничества БПЦ с государственными структурами позволяет другим традиционным конфессиям, особенно католицизму, последовать по тому же пути в последние годы.

В «Основах социальной концепции» (далее – Концепция) Русской православной церкви (РПЦ) четко заявлено, что церковь считает правильным отделение ее от государства и невмешательство в дела друг друга. Вместе с тем в трактовке отделения церкви от государства Концепция не всегда последовательна.

Возможные модели взаимоотношений РПЦ и государства перечислены в разделе III. 5. Концепции: государственная церковь; радикальное отделение церкви от государства, при котором церковь имеет статус частной организации (сепарационная модель); и промежуточная между ними кооперационная модель, при которой церковь имеет статус корпорации публичного права и ряд привилегий и обязанностей, делегированных ей государством. Первые две модели в Концепции отвергаются, а последняя – последовательно раскрывается и обосновывается.

Для РПЦ неприемлема трактовка принципа светского государства как принципа, означающего радикальное вытеснение религии из всех сфер жизни народа, отстранение религиозных организаций от участия в решении общественно значимых задач. Раздел III. 8 Концепции содержит обширный перечень областей сотрудничества церкви и государства – культура, здравоохранение, армия, нация и др. Особый характер взаимоотношений РПЦ с государством предполагает пункт «р» – противодействие деятельности псевдорелигиозных структур, представляющих опасность для личности и общества.

Концепцией предусмотрен диалог церкви с органами государственной власти любых ветвей и уровней по вопросам, значимым для церкви и общества, в том числе связанным с выработкой нормативных правовых актов и конкретных управленческих решений. Церковь ожидает, что «государство при построении своих отношений с религиозными объединениями будет учитывать количество их последователей, их место в формировании исторического, культурного и духовного облика народа, их гражданскую позицию».

Наиболее решительное предложение содержится в разделе XI. 4 Концепции: «Демографические проблемы находятся в сфере постоянного

внимания церкви. Она призвана следить за законодательными и административными процессами, дабы воспрепятствовать принятию решений, усугубляющих тяжесть ситуаций». Иными словами, церковь призвана вмешиваться в осуществление государственными органами своих функций. Данное положение, по-видимому, вызвано особым отношением церкви к вопросам биоэтики. Не соответствует белорусскому законодательству и положение о том, что «церковная миссия в медицинской сфере является обязанностью не только священнослужителей, но и православных мирян – работников здравоохранения». Использование служебного положения сотрудниками государственных органов и учреждений в целях пропаганды любого вероучения недопустимо в светском государстве.

Концепция намечает последовательное развитие кооперационной модели взаимоотношений государства и РПЦ. Трактовка принципа отделения религиозных организаций от государства как «известного разделения сфер компетенции церкви и власти, невмешательства их во внутренние дела друг друга» весьма неоднозначна по ряду моментов, однако в целом соответствует светскому характеру государства. Особенности сотрудничества БПЦ и государственных структур разного уровня свидетельствуют о весьма вольном толковании принципа отделения церкви от государства как церковными иерархами, так и рядом государственных органов на практике.

В основе *государственно-конфессиональных отношений* лежат законодательно закрепленные представления о месте религии и религиозных организаций в обществе, об их функциях, о сферах деятельности и компетенции всех субъектов этих отношений, а собственно отношения проявляются в правоприменительной, политической, социальной практике на конкретном историческом этапе. Они предстают не просто как юридические отношения между государством и религиозными организациями, а как элемент более широких общественных взаимосвязей, оказывающих влияние на другие сферы общественной жизни, на процессы демократизации, общественные настроения. Они затрагивают интересы не только религиозных организаций как специфического института, но и институты государственной власти, культуры, образования, социального обеспечения. В эти отношения указанные институты вступают для решения вопросов свободы совести и вероисповедания, для обеспечения в обществе порядка, согласия и принципов демократического развития, реализации разнообразных интересов граждан, поддержания отношений между государством и формирующимся в стране гражданским обществом.

Государственно-конфессиональные отношения представляют собой совокупность исторически складывающихся и изменяющихся форм взаимосвязей и взаимоотношений между государственными структурами, с одной стороны, и религиозными организациями – с другой.

Государственно-конфессиональные отношения являются одной из составных частей внутренней и внешней политики государства, цель которых – содействие согласию в белорусском обществе, обеспечение свободы совести и вероисповедания граждан, создание правового поля для осуществления всестороннего диалога с религиозными организациями, учет мнений и интересов населения, имеющего религиозную форму общественного сознания и выражающего его через религиозные организации.

Глава 4. Этническая политика

1. Социально-этнические общности как субъекты политики
2. Национальные движения в современном мире
3. Причины этнических конфликтов и пути их урегулирования

1. Социально-этнические общности как субъекты политики

Этнос выделяется из других общностей людей рядом признаков:

- *Самоназвание* (эндоэтноним) – собственное имя. Нет племени, народности, нации, у которых бы оно отсутствовало. Экзоэтнонимы – имена, даваемые данному этносу другими народами, часто отличаются и от самоназвания, и друг от друга.

- *Общность самосознания* как совокупность взглядов, оценок, мнений, отношений, выражающих представления членов данной социально-этнической общности о своей истории, судьбе, месте среди других народов, целях и интересах. Этническое самосознание формируется в древности на основе отличия от других этносов по культурным, антропологическим, религиозным и иным признакам как противопоставление «мы» и «они». В конечном счете этносом становится только та группа людей, которая осознает себя особой общностью, отличает себя от других групп. Осознание группового единства и принято называть *этническим самосознанием*, внешним выражением которого является самоназвание (эндоэтноним). Этническое самосознание выступает интегральным показателем этноса, позволяя ему сохраняться и в условиях потери этнической территории, территориального разобщения.

В связи с тем, что исторически формировались такие общности людей, как роды, племена, народности, нации, менялось и этническое самосознание их членов. Собственно национальное сознание многих народов мира оформилось в XVIII – XIX вв. на основе становления и развития современных наций. Национальное сознание белорусов оформилось во второй половине XIX – начале XX вв. Сегодня развитие национального самосознания является важным фактором самосохранения и развития белорусской нации.

- *Устойчивость*. Этнос – устойчивая во времени межпоколенная группа. Каждый человек обладает определенным устойчивым этническим

статусом, его невозможно «исключить» из этнической группы. В принадлежности к такой группе человек ищет опору в жизни, солидарность. Нестабильность в мире объективно способствует росту национально-государственного самосознания.

• *Общие компоненты культуры.* Сопоставление своей этнической группы (мы) с другими группами (они) базируется на различиях в языке, традициях, религии, способе производства, в системах ценностей. Закрепление этих различий способствовало сохранению национальной культуры, языка, народного творчества. Этническая культура проявляется во всех областях жизни народа, в стереотипах поведения, традициях, обрядности. На ее формирование влияют природные условия, климат. Так, символами Родины у белорусов являются аисты, реки Неман и Припять, Нарочанские озера, Беловежская пуца. Вместе с тем современные нации не замыкаются на этнической стороне своей культуры. Они используют достижения других культур, взаимодействуя с другими народами в мировом культурном процессе, сохраняя при этом свой специфический стиль. Ни один из элементов культуры не является неизменным этнодифференцирующим признаком. В одних случаях главная роль принадлежит языку, в других – религии и т. д. Этнос – это культурная целостность, осознающая себя таковой.

• *Общие черты психики.* Это представления об общности происхождения, о родной земле, природе, религиозной, гражданской общности. Они формируются на протяжении многих столетий и представляют наиболее глубинные пласты сознания и подсознания человека, меняясь медленнее всего.

• *Целостность территории.* Этот признак имеет важнейшее значение для возникновения этноса. Но есть устойчивые этносы и без единой для них территории и государственности. Их объединяют особенности культуры и психики, язык, самосознание, самоназвание. По мнению Ю. Бромлея, этот комплекс и составляет ядро собственно этнических свойств.

Место формирования данного этноса, зона обитания его основной части называется этнической территорией. Часто эта территория не совпадает с государственной границей, которая пересекает и отделяет этническую территорию, что ведет к острым конфликтам (например, этническая территория курдов входит в состав четырех государств).

Теоретические трактовки этноса. В научной литературе принято выделять три главных подхода к трактовке этноса: *примордиалистский, инструменталистский, конструктивистский.*

Примордиалистский (от лат. *primordial* – изначальный, исходный) подход возник в XIX в. в Германии и нашел свое отражение в работах К. Гирца, Р. Гамбино, У. Коннора. Ю. Бромлея и др. Этничность в концепциях этих авторов рассматривается как врожденное свойство человеческой идентичности, имеющее свою объективную основу либо в

природе, либо в обществе. Сторонники примордиализма считают, что осознание групповой принадлежности является продуктом ранней человеческой эволюции, когда способность распознавать членов родственной группы была необходима для выживания.

Примордиалистский подход включает в себя два основных направления: социобиологическое и эволюционно-историческое. Сторонники *социобиологического (природного) направления* понимают этничность как следствие генетической предрасположенности человека к родственному отбору (непотизм). Суть его заключается в том, что альтруистическое поведение уменьшает шансы данной особи на передачу своих генов следующему поколению, но увеличивает возможность передачи генов кровными родственниками. Эта тенденция предпочтения родства индивидуализму была названа в социобиологии родственным отбором или непотизмом. Непотизм дает группе эволюционные преимущества и закрепляется на генетическом уровне. Важная роль в социобиологических теориях отводится также взаимодействию, сотрудничеству как родственников, так и соседей, которые воспринимаются как «свои» в противовес «чужим», пришедшим издалека. Таким образом, этничность в социобиологии понимается как форма естественного отбора и родственных связей, которые сохраняют значение и в развитых обществах. Осознание индивидом себя частью группы закодировано генетически.

Эволюционно-историческое направление восходит к работам И. Гердера с его пониманием народа как общности, возникающей на основе единства «крови и почвы». Известное определение этноса, данное С. Широкогоровым, восходит к этому направлению, развивавшемуся и в советском обществоведении. Так, в работах Ю. Бромлея этнос определяется как исторически сложившаяся социальная группа людей, связанная общностью территории своего формирования, языка, культуры, психики, сознанием своего единства, самоназванием. При этом ни один из признаков в отдельности не является этнодифференцирующим, лишь их совокупность определяет этнос. Таким образом, этносы, оставаясь примордиальными группами, имеют социальный, а не биологический характер, поскольку этнические связи зависят от исторических изменений.

Концепция русского ученого Л. Гумилева основана на природно-биологическом характере этноса, который возникает в определенных географических и климатических условиях под воздействием космического излучения, что вызывает *пассионарный толчок* – мутацию гена человека, отвечающего за восприятие энергии организмом из внешнего мира. Человек становится способным воспринять значительно больше энергии, чем ему необходимо для нормальной жизнедеятельности. Люди с избыточной энергией – пассионарии, собранные вместе в благоприятных географических условиях, объединенные одной целью, могут дать начало новому этносу. Новые стереотипы поведения,

создаваемые пассионариями, передаются последующим поколениям не генетически, а через культуру, через механизм социального наследования путем подражания и изучения. Пассионарность (повышенная тяга к действию) становится пусковым механизмом этногенеза.

Цикл жизни этноса составляет около полутора тысяч лет, если этнос не гибнет раньше по внешним причинам. Л. Гумилев выделяет ряд периодов в жизни этноса: после пассионарного толчка наступает фаза подъема, затем акматическая фаза с усилением индивидуализма пассионариев, фаза надлома (кризиса), инерционная, обскурации (старости этноса) и, наконец, мемориальная фаза, когда память о героических деяниях предков живет в фольклоре, легендах. Остатки этноса могут вымереть из-за отсутствия желания жить. Новый цикл развития может быть вызван очередным пассионарным толчком, при котором возникает новая популяция. Но она не реконструирует старый этнос, а создает новый. Благодаря очередным виткам этногенеза человечество не исчезает с лица земли.

Все примордиалистские концепции трактуют этносы как реально существующие группы людей, которые биологически воспроизводятся, разделяют базовые культурные ценности, имеют общее самосознание, отличаются себя от других групп. Этносы объективно отличаются от классов, сословий, конфессиональных групп, рас, каст и т. д. Такое понимание этничности существовало на Западе в 60-е гг. XX в. в русле теорий модернизации.

В середине 70-х гг. XX в. в западной этнологии широкое распространение получила *инструменталистская* трактовка этничности. Этничность – инструмент, используемый политическими лидерами для достижения своих интересов в борьбе за благосостояние, статус, власть. Этничность рассматривается как чувство солидарности, как «средство в коллективном стремлении к материальному преимуществу на социополитической арене, а наблюдаемая в различных формах этническая мобилизация диктуется требованиями тех или иных материальных факторов, которые определяют социальное поведение.

В 80-е гг. XX в. появился *конструктивистский подход* к трактовке этничности, получивший наибольшее распространение в США, Канаде, Австралии. Здесь не было естественной укорененности этнических групп, за исключением индейских племен и австралийских аборигенов. В таких странах конструктивистский подход более приемлем, чем в государствах, сложившихся на основе многообразия коренного населения.

Этничность рассматривается как интеллектуальный конструкт, сознательно и целенаправленно создаваемый писателями, политиками, учеными. Особое внимание уделяется роли сознания и языка как ключевого символа. Теоретическое обоснование конструктивистский подход получил в трудах американского антрополога Дж. Комароффа, норвежского этнолога Ф. Барта. Главным критерием этничности Ф. Барт

считает способ определения границ группы, которыми она сама себя ограничивает. Именно этнические границы направляют социальную жизнь в определенное русло, что влечет за собой сложную организацию поведения и социальных отношений. По этой причине наблюдаются и различные культурные явления, демонстрируемые членами разных групп. Все внутриэтнические отношения строятся на «культурном знании», благодаря которому человек ведет себя адекватно своей этнической роли и рассматривается как член этнической группы. Широким массам это знание передается с помощью системы образования и СМИ. Этничность не содержит ничего статичного, она постоянно предполагает новое содержание. Она в большей мере является воображаемой и сконструированной, чем есть на самом деле. Так, сторонники конструктивизма приводят пример изобретения знаменитой шотландской юбки, которую придумал англичанин, а благодаря деятельности любителей гэльской культуры она стала ассоциироваться с гэльскими кланами.

Таким образом, для конструктивизма этничность – вопрос сознания. Этнос – общность людей, формирующаяся на основе культурной самоидентификации (самоопределения) по отношению к другим общностям. Признаком этноса является не общее происхождение, а миф об общей исторической судьбе. Этничность – процесс *конструирования воображаемых общностей*, основанный на вере в то, что их члены объединены естественными связями, единым типом культуры, идеей общности происхождения и истории.

2. Национальные движения в современном мире

В мировой истории развитие наций связано со многими конфликтами и войнами, с угнетением одних народов другими. В XX в. национально-освободительное движение колониальных народов привело к появлению ряда новых государств. Проблемы, затрагивающие развитие национальной культуры, государственности, и сегодня не утратили остроты и актуальности, периодически вызывая вспышки национальной розни и кровопролития в разных регионах мира.

Национальные движения по своему характеру противоречивы, так как в них участвуют различные политические силы со своими интересами, целями. Есть *сепаратистские* движения, ставящие задачу отделения той или иной этнической группы от государства, в котором она проживает. Движения, выступающие за объединение нескольких государств или присоединение части одного государства к другому, называют *ирредентистскими*. Выделяют государственный (имперский) национализм крупной нации, стремящейся навязать свои ценности другим национальным группам, в том числе путем насильственной ассимиляции. Противоположный тип движений – национализм наций, национальных меньшинств, стремящихся обеспечить себе экономические, политические

привилегии. Самое серьезное влияние на характер национальных движений оказывает их отношение к принципу национального самоопределения.

Национальное самоопределение понимается в основном в политическом плане как требование нацией создания собственного государства. Понятно, что стремление национальных групп, проживающих в многонациональных государствах, к отделению, политическому самоопределению подрывает целостность этих государств. На практике это требование противоречит принципу территориальной целостности государств. Если учесть, что в современном мире насчитывается несколько тысяч этнических групп, то требование создания для каждой из них независимого государства практически было бы абсурдным.

В реальной политике следует учитывать, что по своему содержанию принцип национального самоопределения не сводится только к достижению политической независимости. Речь идет и о культурном, правовом, психологическом содержании этого принципа, возможности национального развития в границах существующих государств. Иными словами, речь идет о демократизации национальных движений. Это тем более актуально, что в современном мире с его миграцией населения, смешением рас и народов уже невозможно разойтись по отдельным государствам. Люди различных национальностей вынуждены уживаться вместе, быть терпимыми друг к другу, с уважением относиться к другой культуре, обычаям, вере, соблюдать права людей независимо от их национальной принадлежности.

О принципах, на которых должно строиться решение национальных проблем, рассуждал выдающийся ученый конца XIX – начала XX вв. И. А. Бодуэн де Куртенэ. Он считал, что государство не должно быть национальным, так же как оно не должно быть религиозным, сословным, партийным. Оно должно состоять из территориальных (экономико-географических) автономных образований, но никаких национально-территориальных автономий быть не должно. «Национальная автономия» достигается на основе закона о свободе союзов и обществ: группа людей любой национальности имеет возможность решать все свои культурные, бытовые и иные вопросы, как это могут делать группировки людей одной веры, одной партии. Не может быть речи о каких бы то ни было национальных, вероисповедальных стеснениях. Бесперспективно и опасно для гражданского мира разделять людей на «коренных» и «пришельцев». Некоторые ученые считают, что в школах язык преподавания должен определяться не государственной властью, а местным самоуправлением, согласно воле населения. Если какое-то национальное меньшинство требует преподавания на своем языке, то это требование должно быть удовлетворено за счет общинного, областного или государственного бюджета «в размере, соответствующем гражданским правам и платежной силе этого меньшинства».

3. Причины этнических конфликтов и пути их урегулирования

Под этническим конфликтом принято понимать социально-политическую ситуацию, обусловленную несовпадением интересов отдельных этнических групп, государств в рамках единого этнического пространства и выражающуюся в их стремлении изменить сложившееся этническое неравенство или политическое пространство. В зависимости от состава участников выделяют:

- «горизонтальные» конфликты между этническими группами (осетино-ингушский, ферганский конфликт между узбеками и турками-месхетинцами и др.);
- «вертикальные» конфликты между этнической группой и государством (чеченский, нагорно-карабахский конфликты).

В основе конфликтов лежат как объективные, так и субъективные причины. Этнический фактор обычно выступает линией противостояния, когда социальные, политические, культурные, экономические противоречия проходят по этническим границам. Этнические конфликты сопровождают всю историю человечества, являются одним из самых распространенных видов социальных конфликтов. Несмотря на их многообразие, ученые отмечают общие характерные причины их возникновения и развития.

Среди причин этнических конфликтов главной выступают территориальные споры. Любое посягательство на этническую территорию воспринимается как посягательство на само существование этноса. Для обоснования территориальных претензий используются, как правило, исторические факты, принадлежность территории определенному этносу в прошлом. У сторон конфликта есть доказательства, закрепляющие их право на владение территорией. Потому территориальные проблемы в принципе неразрешимы, их постановка в программах политических движений свидетельствует о назревании этнического конфликта. Если найдено компромиссное решение, это не значит, что следующие поколения не возобновят конфликт.

Конфликтологи насчитывают свыше 70 очагов потенциальных (латентных, скрытых) территориальных конфликтов на земном шаре, наряду с открытыми, уже разгоревшимися. В таких условиях, чтобы избежать кровопролитных войн, следует соблюдать принцип нерушимости границ. Современные государства сложились в результате сложных геополитических процессов, двух мировых войн, миграций населения. Перестройка границ вряд ли приведет к новому справедливому и приемлемому для всех сторон порядку.

Большая часть этносов на Земле не имеет собственных государств. Некоторые этносы имеют различные формы государственности, включенные в состав других суверенных государств. По мере развития экономики, культуры, повышения фактического статуса этих этносов в их

среде возникают движения, ставящие целью создание независимого национального государства. Лидеры национальных движений рассматривают отделение от другого государства как единственный способ этнического самоопределения и путь решения назревших проблем.

Второй важнейшей причиной этнических конфликтов является социально-экономический фактор. Это борьба за материальные ресурсы, разделение труда, политическую власть и т. д. Это безработица среди молодежи, малоземелье, люмпенизация значительной части населения. Среди материальных ресурсов важнейшими являются земля, ее недра, госбюджетное финансирование сфер образования, культуры. В полиэтнических обществах сложилось разделение труда между этническими группами. В ряде республик трудовые коллективы формируются на основе земляческой, клановой солидарности. Целые профессиональные, социальные слои приобретают этническую окраску, монополизируются целые профессии (например, коммерция). Различные сферы приложения труда дают различные доходы, что ведет к конкуренции, напряжению в межэтнических отношениях.

Сталкиваясь со сложными ситуациями, экономическими трудностями, люди ищут такую группу, которая станет опорой. Такой группой солидарности является свой народ, свой этнос. В связи с этим возникают требования выравнивания уровня жизни, представительства в элите, прекращения льгот, субсидий и экономической помощи другим народам. Эти конфликты возможно разрешать за счет перераспределения власти, экономических ресурсов при сохранении существующей структуры общества.

Серьезной причиной этнических конфликтов являются социально-психологические факторы, различного рода фобии, страхи, направленные на другие группы. Этнические группы стремятся поддерживать межгрупповые границы. Для них характерен этноцентризм (понятие ввел американский антрополог У. Самнер в 1906 г.) – это восприятие и оценка жизненных явлений сквозь призму традиций и ценностей собственной этнической группы, которая считается эталоном. Другие группы оцениваются как худшие, по отношению к ним проявляется враждебность, недоверие, презрение. Этноцентризм рассматривается как результат социокультурных процессов, а не врожденных свойств людей. Так, дети не имеют этнических стереотипов. Последние формируются в семейном воспитании, в процессе социокультурных контактов. Чем больше у детей контактов со сверстниками из других этнических групп, тем слабее формируются негативные стереотипы.

Этноцентризм рассматривается как механизм, поддерживающий дистанцированность данного этноса от других, прежде всего через этнические стереотипы – упрощенные, устойчивые, часто искаженные представления о моральных, умственных и иных качествах членов различных этнических групп. Психологическая роль стереотипа

заключается в возможности быстрого и шаблонного реагирования в меняющихся условиях. Стереотипы существуют в рамках любой группы, могут стать питательной почвой для возникновения конфликтных ситуаций, однако их недостаточно для распространения межэтнической конфликтности.

Особую роль в возникновении этнических конфликтов играет идеологический фактор (национализм, религиозный фундаментализм). Особенно возрастает роль идеологии в переломные исторические периоды, когда возникают конфликты групповых интересов, этническая мобилизация. В различных странах мира всплеск идеологии национализма приходился на эпохи масштабных перемен: социальных революций, экономических депрессий, антиколониальной борьбы, распада социалистической системы. В стабильных обществах эта идеология не занимает в общественном сознании серьезных позиций. Французский социолог М. Доган выявил следующую закономерность: чем выше уровень образования, тем слабее националистические тенденции.

Усилению межнациональной напряженности способствует стремление национальных элит использовать религии и их институты в своих политических интересах. Принадлежность противостоящих сторон в конфликтной ситуации к различным конфессиям создает много шансов для ее развития в полномасштабный конфликт. Усилению ожесточенности конфликта на деле способствует солидарность единоверцев из других стран (в том числе это поддержка поставками оружия боевиков). По подобной схеме развивались кровопролитные арабо-израильский, хорватомусульманский, сербско-хорватский, армяно-азербайджанский конфликты.

Причиной этнических конфликтов может выступать историческая память народов. Такие прошлые насильственные действия, как изменение границ, расчленение этнических общностей, вынужденное переселение, депортации народов, в определенных условиях могут стимулировать разжигание межэтнической розни.

Глава 5. СМИ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВА

1. Понятие массовой коммуникации
2. Понятие средств массовой информации
3. Функции СМИ
4. Особенности политического влияния СМИ

1. Понятие массовой коммуникации

Политика не существует вне человеческой деятельности, вне коммуникационных процессов, связывающих воедино общественно-политическую жизнь. Передача сообщений, контакты между людьми, обмен информацией позволяют связывать в единую систему различные

сферы общества, управлять им. В современных условиях увеличивается количество потребляемых знаний и сведений, качественно меняются способы их передачи, обновляются методы политического взаимодействия людей.

В политике, как и в любой другой сфере общества, не все сведения равноценны, не все имеют одинаковое значение. Те сведения, которые важны, необходимы для подготовки и принятия решений государственными структурами, другими субъектами политики, для функционирования политической системы, называются *информацией*. Она служит предпосылкой действий для любого политического субъекта. В результате наличия или отсутствия должной информации можно обрести или утратить власть, влияние, реализовать свои интересы в политике или проиграть. Таким образом, получение необходимой информации, доступ к ней, влияние на ее распределение становится целью любых субъектов политики. Та или иная информация может стать сигналом для изменения, корректировки принимаемых решений, действий властей, партий, организаций.

Информационные процессы неизбежно предполагают использование технических каналов, по которым транслируется информация, а также структур, которые ее накапливают, передают, хранят, контролируют. Процесс восприятия, истолкования и усвоения информации людьми называется *коммуникацией*. Можно считать, что с точки зрения информационных контактов все институты власти – это средства формирования и переработки информации, ее носители. Информация связывает в единое целое все общество, способствуя его развитию и самоорганизации. *Коммуникация* (от лат. communicatio – делаю общим, связываю) – специфическая форма взаимодействия и общения людей в процессе их совместной деятельности. Это процесс передачи информации от одной системы к другой посредством специальных материальных носителей, сигналов. Коммуникация бывает вербальная (речевая) и невербальная – зрительная, через мимику, жесты движения и положения тела. Политическая коммуникация – это процесс выработки, передачи и обмена информацией, которая структурирует политическую деятельность. Коммуникация регулирует производство и распространение в обществе сообщений и материалов, публично распространяемых через СМИ. Ее значимость в политической жизни общества сравнивают со значением нервной системы для человека.

Выделяют три основных способа коммуникации:

- неформальные контакты;
- общественно-политические организации (институты);
- средства массовой информации.

2. Понятие средств массовой информации

Массовые информационно-коммуникационные процессы имеют особое значение для политики. На этом уровне действуют официальные институты государства, представленные руководителями, информационными отделами по связям с общественностью, средства массовой информации (СМИ), органы партий, общественных объединений, зарубежные СМИ. Их взаимодействие и формирует информационный рынок, где каждый участник стремится достичь своих интересов в сфере власти. Политика как коллективная, целенаправленная деятельность по реализации групповых интересов предполагает координацию действий множества людей и организаций. Это требует использования специальных средств передачи информации.

Важнейшим инструментом реализации политических стратегий на информационном рынке являются средства массовой информации (СМИ, или масс-медиа). СМИ принято определять как совокупность средств распространения информации на массовые аудитории на каком-либо материальном носителе. Они делятся на печатные, электронные и Интернет-СМИ.

Не следует думать, что в древних обществах не было средств коммуникации. Они были достаточно распространены (религиозные и социальные ритуалы, вербальная (речевая) коммуникация). Однако информация была ограничена по причине отсутствия средств, доступных большому количеству людей. Роль таких средств выполняли гонцы, курьеры, посланники, передававшие королевские указы, распоряжения. Для оповещения людей об опасности, о важнейших событиях использовались колокола. В XIX – XX вв. были изобретены телеграфная и телефонная связь, радио и телевидение, что существенным образом повлияло на политику. СМИ сделали возможным массовую пропаганду многих идей, как демократических, так и тоталитарных, стали важнейшим ресурсом власти. Власть знаний и информации становится решающей силой в постиндустриальном обществе. Теперь происходит расширение информации в географическом плане: телевидение открывает для нас народы и страны, затрагивает все сферы жизни, дает гражданам возможность выбора передач. Такой же выбор существует и в сфере радиовещания, и в области печатных средств.

Так, в Республике Беларусь по состоянию на 01.01.2013 г. издавалось 678 газет и 676 журналов, преимущественно на белорусском и русском языках, хотя есть издания на английском, польском, украинском и немецком языках. Более двух третей их них являются частными. Наиболее популярны газеты «СБ. Беларусь сегодня», «Рэспубліка», местные выпуски российских газет «Комсомольская правда», «Аргументы и факты». Действует портал СМИ Беларуси - <http://belsmi.by/ru/>

В Беларуси распространяется более четырех тысяч зарубежных печатных СМИ, в том числе из России, Украины, Казахстана, США, Великобритании, Германии, Италии, Франции, Нидерландов, Польши,

Литвы, Латвии. В стране действуют 9 информационных агентств, 7 из них – частные. Крупнейшим информационным агентством Беларуси является БелТА – Белорусское телеграфное агентство. В Минске работают представительства российских информагентств – ИТАР-ТАСС, Прайм-ТАСС, корреспонденты ведущих мировых агентств «Рейтер», «Ассошейтед Пресс».

В 2012 году в Беларуси осуществляли вещание 162 радиопрограммы и 81 телепрограмма (из них 23 радиопрограммы и 50 телепрограмм – частные). На зарубежную аудиторию рассчитаны передачи радиостанции «Беларусь», вещающие на белорусском, русском, английском, немецком, польском, французском и испанском языках. В Беларуси действуют 5 общенациональных телеканалов – «Беларусь 1», «Беларусь 2», «Общенациональное телевидение», «Столичное телевидение» и международный спутниковый телеканал «Беларусь-ТВ». Вещание телеканала «Беларусь-ТВ» ведется круглосуточно на белорусском и русском языках и охватывает около 60 стран мира. В сетях кабельных операторов Беларуси транслируется более ста зарубежных телеканалов. В настоящее время Беларусь переходит от аналогового к цифровому телевещанию, которое доступно 94% населения страны.

В современном мире средства массовой информации и коммуникации – это сложная система источников сообщений и их получателей. В СМИ включены периодическая печать, массовые справочники, радио, телевидение, звукозапись, видеозапись, компьютерные накопления, передача и прием информации, система Интернет. СМИ распространяют информацию среди различных по численности, рассредоточенных аудиторий с целью утверждения духовных ценностей данного общества, культурного, политического воздействия на получателей информации. Их отличительными чертами являются:

- наличие специальной аппаратуры;
- публичность, т.е. широкий круг потребителей;
- целенаправленный характер;
- однонаправленность – от СМИ к потребителю. Даже при возможности обратной связи поток информации контролируется;
- непостоянный характер аудитории.

3. Функции СМИ

Средства массовой информации в современных обществах выполняют ряд общих функций. Важнейшей из них является *информационная*, которая включает не только распространение сведений о наиболее важных событиях, но и их комментирование, оценку. На основе получаемой информации граждане судят о деятельности правительства, парламента, партий, об экономике, культуре страны, о жизни других государств, о событиях в мире. Подчеркивая то или иное явление, СМИ делают его важным для людей. Происходящие события не интересуют

граждан до тех пор, пока масс-медиа не расскажут о них. Потому некоторые исследователи считают, что СМИ упорядочивают и организуют наш мир вместо нас.

СМИ выполняют *образовательную* функцию, сообщая гражданам знания из различных областей нашей жизни, в том числе политической. Конечно, СМИ не могут дать систематических и глубоких политических знаний, но они влияют на восприятие политической и социальной информации. Под влиянием СМИ у людей может формироваться искаженное, не соответствующее реальности восприятие мира. Особенно важна их роль в формировании мнения населения по вопросам, с которыми люди не сталкиваются в своей повседневной жизни. Речь идет о внешней политике, о жизни других стран, о лидерах государств и т.д.

Образовательная функция СМИ взаимосвязана с функцией *политической социализации*, которая означает усвоение человеком политических норм, ценностей, образцов поведения. В демократическом обществе ставится задача воспитывать граждан в духе уважения закона, прав человека, духовных ценностей общества, мирного разрешения возникающих конфликтов. СМИ имеют связь с населением, приучают рядовых граждан чувствовать себя причастными к государству, к политике. Обозреватели, телекомментаторы, специалисты по рекламе выражают общественное мнение, обслуживают интересы тех или иных социальных групп. СМИ являются таким же важным институтом социализации, как семья и школа.

В политической системе общества СМИ выполняют также функцию *критики и контроля*. Контрольная функция СМИ основывается на авторитете общественного мнения. Деятельность властных структур, их бездействие, положение дел в различных сферах жизни общества, назревшие проблемы становятся объектом внимания СМИ, получают общественную огласку и оценку, как юридическую, так и моральную. В демократическом обществе СМИ опираются на закон и несут ответственность за достоверность публикуемых сведений. Журналисты проводят собственные расследования, после чего могут создаваться специальные парламентские комиссии для основательного рассмотрения проблемы, приниматься важные решения или даже заводиться уголовные дела. Контрольная функция особенно важна при слабой оппозиции и несовершенном механизме государственного контроля.

Задача СМИ – не только критиковать недостатки в политике и общественных делах, но и *выразить (артикулировать) интересы* различных социальных групп. Через СМИ представители этих групп, организаций, партий получают возможность публично выразить свое мнение, формулировать и представлять свои интересы. В современном мире доступ к СМИ – необходимое условие участия различных групп населения в политической жизни страны, формирования влиятельной

оппозиции. Без такого доступа оппозиционные силы остаются в изоляции, не могут получить массовую поддержку.

СМИ выполняют также *мобилизационную* функцию, вовлекая людей в политику. СМИ обладают большими возможностями влиять на разум и чувства людей, на их образ мыслей, критерии оценок, мотивы политического поведения. В демократическом государстве, где важнейшие решения принимаются большинством голосов, обладать рациональным мышлением, ответственностью должны массы, а не только элита и лидеры.

Формировать компетентность суждений большинства граждан невозможно без радио, телевидения, газет, журналов. Даже хорошо образованный человек не сможет разобраться самостоятельно в противоречивых политических процессах современного мира, не получая ежедневно информацию. СМИ позволяют человеку видеть мир политики в целом, сопоставлять различные подходы, поддерживать ту или иную позицию. Объективность СМИ очень важна для эффективного функционирования и стабильности демократического государства.

4. Особенности политического влияния СМИ

С политической точки зрения СМИ принято подразделять на правительственные и независимые. Такая структура СМИ свидетельствует о том, что никакие СМИ, в том числе правительственные, не обладают монополией на информацию. Общественное мнение всегда сталкивается не с однонаправленными, а с разнонаправленными информационными потоками, с конкуренцией идей. Вместе с тем есть проблема обеспечения экономической самостоятельности СМИ. Как показывает практика, и капитал, и само государство стремятся взять под свой контроль источники экономической поддержки СМИ, тем самым уничтожая независимые, нейтральные СМИ на информационном рынке. Возникает противоречие между теми, кто владеет СМИ и имеет возможность влиять на общество, и теми, кто хочет слышать и видеть нечто другое. Это противоречие показывает, что свобода выбора информации для ее владельцев не тождественна свободе ее выбора для потребителей.

Активная роль СМИ в политике проявляется в отборе сведений, распространяемых в обществе. СМИ не только проводят информацию, но и комментируют ее. Информированность граждан, политиков, принимающих важные для общества решения, зависит от того, как, с какими целями и по каким критериям отбирается информация, насколько глубоко она отражает реальные факты, тенденции развития общества. СМИ обычно сами определяют, что нужно, а что не следует выносить на суд общественности. Они определяют темы и направления дискуссий. Чтобы привлечь внимание публики, масс-медиа делают упор на неординарные факты, экстремальные события. Потому информация о жестоких преступлениях, стихийных бедствиях и т.д. доминирует над освещением явлений повседневной жизни. СМИ склонны давать

сенсационные материалы, новейшие сведения о развитии науки, экономики, об успехах тех или иных лидеров, партий. Наиболее легкий доступ к СМИ имеют лица, занимающие высшие места в политической, военной, церковной иерархии, тем самым обеспечивая высокий общественный статус источника информации.

СМИ оказывают как функциональное, так и эмоциональное воздействие на потребителей информации. В демократических государствах преобладает рациональная модель, рассчитанная на убеждение людей с помощью логической аргументации. Она предполагает состоятельность различных СМИ за доверие и внимание аудитории. Законом запрещено использование СМИ для разжигания национальной, классовой, религиозной ненависти и вражды.

Методы эмоционального воздействия также широко используются, особенно телевидением. В силу специфики телевидения, аудитория ориентирована на зрительный образ в восприятии информации. Телевидение лидирует среди других СМИ по доверию граждан, так как люди склонны больше верить тому, что видят своими глазами, а не услышанному или прочитанному. Телевидение опережает другие СМИ по масштабности аудитории, по объему времени, уделяемого зрителями на просмотр передач. Практически все государства мира располагают телевидением. Жители планеты теперь имеют возможность одновременно быть свидетелями важнейших событий, транслируемых в прямом эфире.

В политической жизни современных государств СМИ выступают важнейшим инструментом реализации политических стратегий. Не случайно еще в 1840 году О. де Бальзак впервые назвал прессу «четвертой властью». С помощью СМИ политические субъекты не только информируют население о целях, задачах своей политики, но и влияют на процесс формирования правящей элиты, органов власти. Люди не всегда хорошо знают программы кандидатов, их партийную принадлежность. При голосовании они скорее ориентируются на то, что сказали и показали СМИ об их жизни и деятельности. Не случайно идет постоянная борьба правящих элит с оппозицией за контроль над важнейшими СМИ. В политической жизни СМИ выступают как посредники в отношениях населения и власти. Благодаря своей открытости, оперативности СМИ стали важным представителем интересов граждан, формируя отношения между «верхами» и «низами». Своими материалами, репортажами СМИ заставляют власть действовать, исправлять недостатки, формируя нетерпимое отношение населения к ним. Государственные структуры вынуждены реагировать на мнение общественности. Информационная деятельность СМИ может способствовать предотвращению конфликтов, а также стимулировать массовую активность, провоцировать массовые протесты или политические скандалы. Потому важна ответственность журналистов, чтобы в погоне за сенсационными материалами не вызывать конфликты.

В современных условиях выделяется такой способ участия граждан во власти, как теледемократия. Так, расширились возможности участия рядовых граждан в теледебатах политиков, электронного голосования во время выборов, обеспечения двухсторонних контактов между получателем и распространителем информации. Появление мировой информационной сети (Интернет) позволило шире выявлять общественное мнение, оперативнее реагировать на те или иные события.

В демократических государствах действуют законы СМИ, регламентирующие их деятельность. Чтобы не допустить в обществе разжигания национальной розни, не вызывать конфликты разного рода, СМИ должны соблюдать установленные нормы морали и права. Потому свобода СМИ не безгранична. Они должны защищать интересы общества в целом, воспринимать различные интересы и мнения. Законы о СМИ призваны сохранять эти приоритеты и ценности. Так, в Республике Беларусь правовую основу деятельности СМИ составляют Конституция и Закон «О средствах массовой информации» (2008 г.), которыми гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение, запрещаются монополизация СМИ и цензура. Законно закреплены принципы деятельности СМИ: достоверность информации, равенство, уважение прав и свобод человека, многообразие мнений, защита нравственности, соблюдение норм профессиональной этики.

Таким образом, современное общество немислимо представить без развитой системы СМИ. С ее помощью оформляются, передаются общественные интересы, творится политика. Идет процесс интернационализации массовых коммуникаций. Основные информационные потоки в мире контролируются международными центрами. Информация, получаемая из-за рубежа, может противоречить устоявшимся традициям, формировать «человека толпы» и т.д. Критерием деятельности СМИ должны быть интересы всего общества, которое должно восприниматься как неотъемлемая часть мирового сообщества.

Глава 6. Молодежная политика

1. Организационно-правовые и концептуальные основы государственной молодежной политики

2. Основные направления молодежной политики на современном этапе

1. Организационно-правовые и концептуальные основы государственной молодежной политики. Принципы молодежной политики

Молодежь составляет почти четверть населения республики, это существенная часть избирательного корпуса и трудового потенциала страны.

Молодежные проблемы существуют в любом обществе, они имеют под собой два очень важных основания. С одной стороны, они являются отражением всех тех процессов, которые происходят в обществе. С другой стороны, молодежные проблемы в значительной степени обусловлены особенностями молодежи как социально-демографической группы общества.

Молодежная проблематика включает в себя множество граней: 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. Существует проблема отклоняющегося поведения молодежи и преступности, конфликтов между поколениями.

Молодежь как социальная группа отличается тем, что испытывает серьезные трудности на этапе жизненного старта, в первую очередь с трудоустройством: перед молодежью острее стоят жилищные и материальные проблемы. На современном этапе усложнились проблемы психологической адаптации молодых людей, затруднены механизмы юношей и девушек в систему социальных взаимосвязей.

Во многих международных документах, докладах и научных исследованиях подчеркивается, что практически во всех странах мира молодежь является наиболее уязвимой группой общества.

Молодежь как социально-демографическая группа имеет целый ряд отличительных особенностей.

Она является наиболее подвижной частью общества, наиболее восприимчивой к новым явлениям действительности, новым знаниям, новым представлениям о мире. Но молодежи присущи черты маргинальности. Молодые люди легче поддаются манипулированию, у них не сформированы устойчивые представления и убеждения, затруднена политическая и социальная ориентация.

Молодежь как социально-демографическая группа включает в себя людей в возрасте от 16 лет до 30–31 года. Именно на данный период приходится главные социодемографические события в жизни человека: получение среднего и высшего образования, выбор и получение профессии, начало трудовой деятельности, вступление в брак, рождение детей.

Молодежь – это специфическая социально-демографическая общественная группа, имеющая общие социально-психологические особенности и ориентации, обусловленные характером социальных отношений на данном этапе развития общества.

Но в то же время молодежь – это такая социально-демографическая группа, которая является внутренне дифференцированной, в основе дифференциации лежат возрастные, социально-психологические свойства

и социальные ценности, которые обусловлены определенным уровнем социально-экономического, политического и культурного развития общества, особенностями социализации молодежи.

В современном обществе есть определенные особенности во взаимодействии поколений в процессе политической социализации. Изменились роль и влияние традиционных ценностей. Научно-техническая революция, стремительный рост средств массовой информации, вовлечение в политику многих слоев общества приводят к тому, что часто опыт старших поколений остается невостребованным, а иногда и непригодным. Новые социальные и политические явления неоднозначно влияют на ценностные ориентации молодежи.

На современном этапе развития белорусского общества существуют серьезные проблемы в молодежной среде, обусловленные многими причинами, в том числе становлением новых для нашей республики социально-экономических и политических отношений: рынка и демократии.

В настоящее время наша страна не располагает достаточными материальными и финансовыми ресурсами, чтобы решить все существующие в обществе экономические и социальные проблемы.

Серьезные проблемы испытывает молодая семья. Особую озабоченность вызывает молодежная безработица.

Особенности ситуации диктуют необходимость выработать приоритеты, определить основные направления, цели и задачи, адекватные формы реализации молодежной политики. В задачи молодежной политики входят:

- 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.

Были приняты такие документы, как Закон Республики Беларусь «Об общих началах государственной молодежной политики» (1992), ряд указов Президента, касающихся молодежной политики, постановлений Совета Министров республики, документов различных министерств и ведомств: Министерства образования, Министерства спорта и туризма, Министерства культуры, Комитета по делам молодежи, Министерства труда и социальной защиты и т. д.

Государственная молодежная политика реализуется целым 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 гарантами 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. Очень 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. На современном этапе практически все органы государственного управления в той или иной степени участвуют в формировании и реализации государственной молодежной политики.

2. Основные направления молодежной политики на современном этапе

Формирование государственной молодежной политики на современном этапе развития белорусского общества включает в себя следующие основные процессы:

- выдвижение государством, политическими лидерами страны, политической элитой национально-государственной доктрины молодежной политики;
- выделение адекватных данной доктрине госбюджетных ресурсов, а также принятие соответствующих законодательных актов, относящихся к сфере молодежной политики, включая отражение ее базисной роли в социальном развитии молодого поколения в условиях новой социальной реальности;
- привлечение ведущих в этой области знаний ученых к разработке новой концепции молодежной политики;
- формирование и укрепление правовых, экономических, экологических, духовно-нравственных и организационных условий для

гражданского становления, воспитания и социальной самореализации молодежи.

Современная концепция государственной молодежной политики в Республике Беларусь в качестве главных направлений выделяет следующие:

1. Улучшение жилищных условий молодежи. Совершенствование законодательно-нормативных актов, формирующих государственную молодежную жилищную политику. Дальнейшее развитие различных форм стимулирования и государственной поддержки строительства жилья для молодежи и молодых семей (предоставление субсидий, долгосрочных кредитов, привлечение внебюджетных источников финансирования). Поддержка инициатив молодежи, юридических лиц, направленных на решение жилищной проблемы молодежи в регионах республики.

2. Профориентация и трудоустройство молодежи. Развитие системы содействия занятости молодежи, обеспечение гарантии первого рабочего места, обеспечение вторичной занятости студентов и учащихся, поддержка студенческого отрядного движения, формирование республиканской системы центров занятости и профориентации молодежи.

В структуре молодежной политики особое место принадлежит проблемам молодежной занятости. Мировая статистика свидетельствует, что доля молодежи в структуре безработного населения высока во всех экономически развитых странах. Среди безработных в нашей республике она составляет примерно 45 %. Трудности с трудоустройством испытывают многие выпускники средних специальных и высших учебных заведений.

Большую роль в реализации права молодежи на труд играет Трудовой кодекс. В нем существует самостоятельная глава «Особенности регулирования труда молодежи», в которой оговорены многие проблемы трудовой деятельности молодежи: льготы, продолжительность рабочего дня, продолжительность рабочего времени для учащихся общеобразовательных и иных учебных заведений и другие вопросы.

3. Социально-экономическая поддержка молодой семьи. Развитие центров содействия молодой семье в решении экономических, юридических, социально-бытовых, психологических проблем.

4. Деятельность, направленная на гражданское становление, духовно-нравственное, патриотическое и экологическое воспитание молодежи, а также методическое, научное и информационное обеспечение, материально-техническое и кадровое укрепление общественных объединений и организаций, ведущих работу в данном направлении.

5. Поддержка научного и научно-технического творчества, изобретательства и рационализаторства молодежи. Содействие участию молодежи в реализации комплексных программ по решению научных и научно-технических проблем, внедрению рационализаторских предложений и изобретений. Усиление материальной базы и пропаганды

научного и научно-технического творчества молодежи. Совершенствование системы поддержки молодых ученых, специалистов, изобретателей и рационализаторов.

6. Поддержка рабочей молодежи (городской и сельской), содействие вовлечению молодежи в сельскохозяйственное производство и закреплению молодых специалистов в селе. Создание надлежащих условий для труда и быта рабочей и сельской молодежи. Развитие и поддержка молодежного предпринимательства, молодежных фермерских хозяйств.

7. Усиление международного молодежного сотрудничества. Развитие и укрепление контактов молодежи Республики Беларусь со сверстниками из зарубежных стран, создание постоянно действующего многофункционального механизма международных связей молодежи, присоединение к существующим международным программам, информирование и координация деятельности молодежных объединений по включению их в эти программы.

8. Поддержка массового детского и молодежного спорта и туризма. Развитие творческого потенциала и поддержка талантливой молодежи.

9. Государственная поддержка деятельности детских и молодежных общественных объединений. Создание условий для самореализации молодежи, поддержка молодежных инициатив. Организационно-методическая и финансовая поддержка программ молодежных и детских объединений, вовлечение их в процесс реализации государственной молодежной политики.

В нашей республике действует много различных общественных и государственных программ по работе с молодежью, детьми, подростками. Многие из них инициированы Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко, например программа «Дети Беларуси», в структуре которой выделены программы «Дети Чернобыля», «Дети-инвалиды» и т. д. Создан и функционирует специальный Фонд Президента Республики Беларусь по социальной поддержке одаренных учащихся и студентов.

10. Правовая защита и социальная адаптация молодежи. Развитие нормативно-правовой базы, обеспечивающей правовую защиту и социальную адаптацию молодежи. Апробация современных форм и методов профилактической и социально-адаптационной работы, в том числе в области наркозависимости и алкоголизма, венерических заболеваний и СПИДа. Повышение роли общественности в защите прав молодежи, создание механизма правового информирования и консультирования. Разработка концепции и поэтапное введение системы ювенальной юстиции.

11. Содействие медицинскому обслуживанию и сохранению репродуктивных функций молодых женщин, поддержка материнства.

12. Развитие системы подготовки и переподготовки государственных служащих и специалистов по работе с молодежью, лидеров молодежных и детских общественных объединений. Создание методологической основы

разработки учебных планов и программ, учебно-методических материалов. Разработка эффективных методов обучения с учетом профессиональных и социальных особенностей.

13. Развитие системы информационного обеспечения государственной молодежной политики. Обеспечение условий доступа к информации, характеризующей жизнедеятельность молодежи. Развитие и поддержка молодежных средств массовой информации. Проведение исследовательских работ, научно-практических и учебных мероприятий, реализация издательских проектов.

Глава 7. Демографическая политика

1. Понятие и основные задачи демографической политики

2. Демографическая политика в Республике Беларусь

1. Понятие и основные задачи демографической политики

Важнейшим направлением деятельности современного государства является демографическая политика. Демографическая политика — это деятельность по регулированию в определенном направлении состояния человеческих ресурсов страны, региона, области, района и т. д.

В науке и социально-политической практике наряду с термином «*демографическая политика*» часто используются такие понятия, как «*социально-демографическая политика*», «*политика народонаселения*», «*планирование населения*» и т. д. Наиболее распространенными в отечественной и зарубежной литературе, официальных документах, рекомендациях и аналитических докладах ООН являются термины «*политика народонаселения*» и «*демографическая политика*», которые часто используются как синонимы.

Демографическая политика своими главными целями имеет решение проблем оптимизации воспроизводства населения, а также формирование определенного типа демографического поведения населения.

Демографическая политика тесно связана с *демографией*. Демография — это наука, которая изучает общественно-экономические закономерности воспроизводства населения в их социально-экономической обусловленности.

Демография охватывает весь комплекс вопросов, связанных с народонаселением, таких как численность, возраст, образование, доходы, профессионально-квалификационный состав, основные тенденции в развитии народонаселения и т. д. Демография *описывает* демографические процессы и *выявляет проблемы* в этой сфере общественной жизни.

Особенности демографической политики всегда обусловлены особенностями демографической ситуации.

В научной литературе можно встретить различные определения демографической политики.

Эксперты ООН придерживаются расширительного подхода. По их мнению, «политика в области народонаселения не должна сводиться только к вопросам рождаемости и другим факторам, с ними связанными. Они считают, что необходимо рассматривать демографические вопросы в широком аспекте, анализируя такие области, как здравоохранение и смертность населения, миграция и расселение городского и сельского населения, возникновение семей и их распад. Политика в сфере демографии обязательно должна выходить за рамки проблем рождаемости и планирования семьи, она должна охватывать в той или иной степени и личностные, и социальные факторы».¹²

В целом современная политическая и экономическая науки представляют **демографическую политику** (или как иногда говорят, «демополитику») как *целенаправленную деятельность государственных органов и иных социальных институтов в сфере регулирования процессов воспроизводства населения.*

В научной литературе также широко используется термин «государственное регулирование демографических процессов».

Государственное регулирование демографических процессов – это особая система способов и мер государственного воздействия на демографические процессы (воспроизводство, миграцию и качество населения) посредством сочетания законодательных, экономических, правовых, организационно-хозяйственных и иных механизмов.

В структуре демографической политики можно выделить *три* основные направления:

- *социально-экономическое;*
- *административно-юридическое;*
- *социально-психологическое.*

Социально-экономическое направление включает в себя комплекс мер, государственных и иных общественных программ, которые призваны регулировать демографические процессы. Это различные пособия, выплаты, создание системы социальных учреждений и т. д. В социально-экономическое направление включают также оплачиваемые отпуска и различные пособия при рождении детей; пособия на детей в зависимости от их числа, возраста; ссуды, кредиты, налоговые и жилищные льготы.

Административно-юридическое направление предусматривает разработку законов и специальных нормативных документов. Они регламентируют браки, разводы, положение детей в семьях, алиментные обязательства, охрану материнства и детства, аборт, социальное обеспечение нетрудоспособных, внутреннюю и внешнюю миграцию и т. д.

¹²Гречнева, Е. Ф. Общественная политика и управление в Республике Беларусь/ Е. Ф. Гречнева. – Минск: БГУ, 2008.

Социально-психологические меры — это особая сфера реализации демографической политики. Прежде всего, это формирование определенного отношения в обществе к семье, к детям, к родителям, к воспитанию.

При анализе демографической политики следует иметь в виду, что ее нельзя рассматривать изолированно, в отрыве от экономической политики, социальной политики, общественных традиций, религиозных факторов, тех тенденций, которые проявляются в развитии рынка труда.

Объектом демографической политики являются население страны в целом или отдельных регионов, социально-демографические группы, семьи различных типов.

Демографическая политика является важнейшей составной частью социальной политики. Она согласуется с положениями таких международных актов, как Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о правах ребенка, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских, политических правах, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также с документами ООН, ЮНЕСКО, ВОЗ, МОТ. В соответствии с указанными документами демографическая политика должна осуществляться на основе следующих основных принципов:

- ответственность государства за создание условий для свободного и достойного развития личности в экологически благоприятной среде;
- государственная защита брака, семьи, материнства, отцовства, детства;
- суверенность прав государства в выборе форм и методов воздействия на развитие демографических процессов;
- приоритет национальных демографических интересов при полном уважении общепризнанных международных норм, религиозных, этнических ценностей и культурных устоев населения;
- обеспечение супружеским парам и отдельным лицам свободно и ответственно решать вопрос о количестве и времени рождения своих детей и иметь в своем распоряжении информацию и средства, позволяющие им сделать это;
- равноправие и равенство мужчин и женщин;
- обеспечение права на получение доступа к информации и услугам в области здравоохранения, включая репродуктивное здоровье, и права на планирование семьи;
- обеспечение права выбора места жительства;
- недопустимость дискриминации мигрантов по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям.

Большой вклад в формирование международных принципов демографической политики внесла Каирская международная конференция

по народонаселению и развитию, которая состоялась в 1994 году. Согласно программе действий, принятой на ней, основными принципами, из которых должны исходить правительства при осуществлении демографической политики, являются:

- ответственность государства за создание условий для свободного и достойного развития личности, государственная защита брака, семьи, материнства, отцовства и детства;
- устойчивое развитие экономики в целях роста благосостояния, повышения качества жизни и недопущения бедности;
- обеспечение всестороннего и равноправного участия женщин в общественной, культурной, экономической, политической жизни страны;
- всеобщая доступность медицинского обслуживания, в том числе услуг, связанных с планированием семьи;
- обеспечение права каждого человека на образование, которое должно быть направлено на полное развитие людских ресурсов, достоинства и потенциала людей.

Нельзя не учитывать в демографической политике, проводимой государствами, что на современном этапе общественного развития существует свобода выбора у каждой личности и у каждой семьи в решении личных вопросов, в том числе связанных с деторождением. Однако это не означает, что государство может индифферентно относиться к демографическим проблемам и не принимать мер, связанных с урегулированием столь важных для каждой страны вопросов.

Демографические процессы и проблемы имеют целый ряд особенностей, в зависимости от того, в какой стране, или области, или в мире в целом мы их рассматриваем. В демографической политике всегда взаимодействуют три главных фактора: планетарный, региональный и местный. На глобальном уровне затронуты интересы всего человечества. В каждом регионе есть свои, особые, проблемы, но в конечном итоге все они так или иначе проявляются на страновом уровне.

На мировом уровне главной демографической проблемой является «демографический взрыв», т. е. резкий рост населения планеты (см. табл. 1).

Табл. 1.

Годы	850	930	960	974	987	999	31.10 .2011
Численность населения (в млрд)	1	2	3	4	5	6	7

Начиная с 1987 года ежегодный прирост населения идет очень высокими темпами. По прогнозам, к 2050 году, на Земле будет проживать около 9,5 млрд. человек.

На ранних этапах развития общества прирост населения был незначительным из-за высокого уровня смертности и низкого уровня продолжительности жизни. Только перейдя от присваивающей экономики к производящей (от собирательства и охоты к земледелию и скотоводству), человек стал меньше зависеть от природы. Улучшились условия его существования, изменилась структура питания, снизилась смертность и увеличилась продолжительность жизни. Начиная с зарождения капитализма и машинного производства, жизнь человека стала все в большей степени зависеть от развития науки, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и целенаправленного воспитания людей. В итоге, при значительном росте продолжительности жизни и снижении смертности, особенно детской, это дало мощнейший прирост прироста населения.

Демографические проблемы в планетарном масштабе выражаются в истощении ресурсов, разрыве между странами по уровню и качеству жизни, эксплуатации более бедных стран более богатыми. На современном этапе развития планеты около 80 % прироста населения обеспечивают развивающиеся страны. В настоящее время каждый пятый житель планеты – китаец, каждый шестой – индеец. Сегодня на долю развивающихся стран приходится $\frac{3}{4}$ населения Земли. И дальше прирост населения земли будет осуществляться за счет беднейших регионов. Сопровождается он нехваткой продовольствия, качественной питьевой воды, эпидемиями и т.д. По данным Всемирной Организации Здравоохранения, 1,5 млрд человек страдают от голода, болезней. По прогнозам ООН к 2020 году на Северную Америку, Европу, Океанию будет приходиться всего 10 % населения планеты, а к концу XXI века население Земли может составить около 10,5 млрд человек и 95 % из них будут проживать в развивающихся странах. В то же время в развитых странах мира активно идет процесс снижения численности населения.¹³

2. Демографическая политика в Республике Беларусь

Ученые, государственные деятели, политики нашей страны высказывают очень большую тревогу по поводу тех демографических процессов, которые в настоящее время происходят в республике. В XXI век Беларусь вступила в сопровождении многих негативных демографических тенденций и угроз.

В январе 2002 года в нашей стране был принят очень важный закон - закон «О демографической безопасности Республики Беларусь»,

¹³Гречнева, Е. Ф. Общественная политика и управление в Республике Беларусь/ Е. Ф. Гречнева. – Минск: БГУ, 2008.

который создал новую правовую основу демографической политики Республики Беларусь, в нем были сформулированы многие важнейшие понятия, применяемые в сфере регулирования демографических процессов, такие как демографическая безопасность, демографические угрозы, демографическая политика и т.д.¹⁴

- Демографическая безопасность -- это состояние защищенности социально-экономического развития государства и общества от демографических угроз. Демографическая безопасность обеспечивает развитие страны в соответствии с ее национальными демографическими интересами.

- Демографические угрозы – явления и тенденции, социально-экономические последствия которых, оказывают отрицательное воздействие на устойчивое развитие Республики Беларусь.

- Национальные демографические интересы – совокупность сбалансированных демографических интересов государства, общества и личности на основе конституционных прав граждан Республики Беларусь;

- Демографические интересы государства и общества – формирование типа воспроизводства населения, основными характерными чертами которого являются отсутствие депопуляции, сознательно регулируемая рождаемость, направленная на полное замещение родительских поколений, устойчиво снижающаяся смертность и увеличение продолжительности жизни, прогрессивная возрастно-половая структура населения, оптимальные внутренние и внешние миграционные процессы, укрепление семьи как социального института, наиболее благоприятного для реализации сложившейся потребности в детях, их воспитания;

- Демографические интересы личности – формирование условий, обеспечивающих здоровую и продолжительную жизнь, полную реализацию существующей индивидуальной потребности в детях, свободу территориальных перемещений;

В нашей стране в 1993 году прекратился естественный прирост населения, нарастали неблагоприятные проявления в возрастной структуре населения, связанные, в первую очередь, со старением населения. Начался процесс деградация института семьи (уменьшение числа браков, рост разводов); снижался уровень рождаемости, в результате чего не обеспечивалось даже простое воспроизводство населения; происходило ухудшение репродуктивного здоровья населения. Наблюдалось ухудшение здоровья (физического, репродуктивного, психического) населения; росла заболеваемость во всех возрастных группах, в особенности мужчин молодого трудоспособного возраста; происходил постоянный рост смертности, снижение продолжительности

¹⁴[Закон Республики Беларусь от 4 января 2002 года «О демографической безопасности Республики Беларусь»](#) (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., № 7, 2/829)

жизни. Возникла угроза *депопуляции*, росла смертность и снижалась продолжительность жизни; продолжался начавшийся в 1972 г. процесс депопуляция сельского населения, нарастал отток квалифицированных кадров («утечка умов») и нелегальная миграция.

С 1994 по 2005 г. уровень первичной заболеваемости населения Беларуси увеличился на 14,4 %, общая заболеваемость возросла на 16,2 %. Рост первичной заболеваемости произошел по следующим классам болезней: системы кровообращения (на 73,4 %); новообразования (на 58,7 %); врожденные аномалии (на 23,7 %); костно-мышечной системы и соединительной ткани (на 40,0 %); беременности, родов и послеродового периода (на 37,6 %); мочеполовой системы (на 27,7 %); психические расстройства (на 38,1%); крови и кроветворных органов (на 14,4 %); органов дыхания (15,6 %); кожи и подкожной клетчатки (на 12,1 %); травмы и отравления (на 8,0 %). С 1994 г. у взрослого населения в 2,1 раза возросла заболеваемость гипертонической болезнью и острым инфарктом миокарда — на 61,4 % (130,7 на 100 тыс. населения) и цереброваскулярными болезнями — на 95,7 % (552,4 на 100 тыс.) населения. В течение 90-х годов абсолютное число впервые выявляемых случаев злокачественных новообразований увеличилось на 9 тыс. За 1994–2005 гг. первичная заболеваемость возросла на 25,0 %. В первой половине 90-х гг. значительный темп прироста был характерен и для инфекций, передающихся преимущественно половым путем (ИППП). С 1994 по 2005 г. контингент больных хроническим алкоголизмом и алкогольным психозом увеличился на 46,3 % (с 1166,8 до 1803,3 на 100 тыс. населения). Из числа больных алкоголизмом 14,4 % составляли женщины. В 2005 г. на учете в диспансерах состояли 6 145 больных наркоманией (1994 г. — 1 154, 2001 г. — 5 496). С 1994 г. контингент больных увеличился с 11,2 до 63,0 на 100 тыс. населения. До 1995 г. Беларусь относилась к странам с низким уровнем выявления ВИЧ-инфекции. В 2005 г. новые случаи инфекции выявлены у 751 человека. По состоянию на 1 января 2006 г. в Республике Беларусь были официально зарегистрированы 7 014 ВИЧ-инфицированных. С 1994 по 2005 г. уровень травматизма в нашей стране возрос на 6,6 %, только в 2005 г. Он увеличился на 1,9 %, а смертность возросла на 2,4 % по сравнению с 2004 годом.¹⁵

Обобщенным показателем общественного здоровья является ожидаемая продолжительность предстоящей жизни при рождении (ОППЖР). В Республике Беларусь в период 2005 – 2011 годов по сравнению с развитыми странами этот показатель был ниже в среднем на 10 лет (у мужчин на 12 лет, у женщин на 6,5 лет). Самый высокий разрыв наблюдался в 2008 году, почти 12 лет.

С целью преодоления негативных демографических тенденций в нашей стране разрабатывались концепции демографической

¹⁵Гречнева, Е. Ф. Общественная политика и управление в Республике Беларусь/ Е. Ф. Гречнева. – Минск: БГУ, 2008.

безопасности государственной демографической политики, которые определяли и определяют в настоящее время приоритетные направления демографического развития страны на современном этапе и на ближайшую перспективу.

Реализация государственной политики в области демографической безопасности предполагает осуществление системы конкретных мер и механизмов, направленных на предотвращение демографических угроз. В первую очередь имеются в виду: мониторинг угроз демографической безопасности и прогнозирование факторов, определяющих эти угрозы; подготовка комплексных государственных мер по обеспечению демографической безопасности путем разработки и реализации демографических программ и прогнозов на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу. Закон Республики Беларусь «О демографической безопасности» определяет демографическую политику как *«деятельность республиканских органов государственного управления и социальных институтов, направленная на создание устойчивых количественных и качественных параметров воспроизводства населения»*.¹⁶

На ближайшее время первоочередными задачами демографического развития республики должны стать:

- стабилизация рождаемости и доведение ее в долгосрочной перспективе до уровня, обеспечивающего режим демографического воспроизводства несколько больший, чем простой;
- улучшение здоровья населения, сокращение смертности и увеличение средней продолжительности жизни;
- укрепление института семьи, брачно-семейных отношений и улучшение условий ее жизнедеятельности;
- преодоление негативных демографических последствий катастрофы на ЧАЭС;
- совершенствование регулирования миграционных процессов.

ГЛАВА 8. Государственная политика в сфере общественной безопасности

1. Национально-государственные интересы и глобализация
2. Национальная безопасность
3. Общественная и личная безопасность

1. Национально-государственные интересы и глобализация

Национально-государственные интересы представляют собой потребности развития нации, осознанные с позиций определенных

¹⁶[Закон Республики Беларусь от 4 января 2002 года](#) «О демографической безопасности Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., № 7, 2/829)

социальных слоев и групп, находящихся у рычагов политической власти, потребности нации, связанные с обеспечением ее безопасности, созданием благоприятных политических, социально-экономических, духовно-культурных условий для ее функционирования и развития. Понятие «национально-государственные интересы» включает принципы государственного суверенитета, национальной безопасности, устойчивости развития, высокой социальной, экономической, политической и культурной защищенности населения. Решающим носителем и выразителем национально-государственных интересов является народ. Именно интересы народа лежат в основе всей структуры национально-государственных интересов. Национально-государственные интересы нельзя скопировать или позаимствовать у других стран. Формирование национально-государственных интересов основывается на национальных традициях и исторически сложившемся укладе жизни народа. Национально-государственные интересы – это результат ценностного осмысления потребностей нации, в основе которых лежит национальная традиция взаимоотношения и взаимодействия различных социальных слоев и политических сил внутри страны и на международной арене. Национально-государственные интересы представляют собой фундаментальный принцип обеспечения жизнедеятельности государства, следование которому позволяет не только сохранить нацию как целое, но и обеспечить ей перспективы развития.

Следует иметь в виду и то обстоятельство, что и сама государственная власть не может утвердить свой авторитет, если она не опирается на систему национально-государственных интересов, принятых и одобренных большинством народа. Только государственная власть, опирающаяся на общенациональные интересы, способна проводить консенсусную политику внутри страны и адекватно реагировать на глобальные угрозы, возникающие на международной арене.

Реализация национально-государственных интересов предполагает продуманную национальную политику, осуществляемую государством в национальной сфере. Разумеется, речь идет о национальной политике с гуманистическим содержанием и демократической направленностью.

Выстраивая национально-государственные интересы Беларуси, важно было учитывать два принципиальных момента.

Первый заключался в том, что национально-государственные интересы Беларуси нельзя строить на абсолютизации рынка, на тотальной приватизации, либерализации цен и разгосударствлении собственности безотносительно к интересам общества и личности, без учета интересов последующих поколений. Именно проведение рыночных реформ в таком направлении в 1991–1994 годах привело к падению отечественного промышленного и сельскохозяйственного производства, гиперинфляции, деградации науки и культуры, резкому снижению уровня и качества жизни большинства населения и усилению социально-политической

напряженности в белорусском обществе. При таком реформировании терялся смысл самих национально-государственных интересов Беларуси.

Второй момент заключался в необходимости увязки национально-государственных интересов Беларуси с социально ориентированной экономикой, с ее опережающей модернизацией на основе новейших наукоемких технологий, наличием широкого ассортимента товаров массового потребления и социальной защищенности граждан. Такое понимание сущности национально-государственных интересов Беларуси предполагало консолидацию в рамках СНГ, взаимовыгодное вхождение Беларуси в мировой рынок. Только такой курс позволял вывести нашу республику из переживаемого системного кризиса, сделать стабильным и предсказуемым ее будущее, защитить свои национально-государственные интересы и занять достойное место в решении глобальных проблем современности.

В рамках такого курса государственные и общественно-политические структуры должны были решать следующие задачи:

- создавать благоприятные условия для сохранения и развития фундаментальных ценностей и традиций белорусского народа;
- выявлять возможные угрозы национально-государственным интересам, предупреждать появление кризисных ситуаций и конфликтов;
- защищать интересы как отдельных граждан, так и всего белорусского общества;
- формировать общественное мнение в духе признания политики национальной ответственности и расширения возможностей человеческого развития, добиваться межнационального и межконфессионального согласия;
- требовать четкой и слаженной деятельности органов власти и управления, искоренять служебную безответственность и некомпетентность государственных служащих;
- бороться с коррупцией, бюрократизмом, нелегальным бизнесом, организованной преступностью, терроризмом и другими глобальными угрозами современности;
- обеспечивать взаимодействие и учет интересов личности, общества и государства.

Процессы социально-политического развития в различных регионах мира имеют свои особенности, что существенно отражается на жизни народов, понимании и определении целей удовлетворения потребностей общества, определении перспектив и путей формирования, защиты, реализации его интересов. Соответственно, выявляются приоритеты в политической, социальной, технологической, экономической, научной и культурной сферах. В целом национальные интересы любой страны включают такие основополагающие цели, как:

- государственный суверенитет и благосостояние народа;
- защита территориальной целостности;

– внутривластная стабильность и внешняя безопасность государства;

– сохранение и развитие духовно-культурных ценностей.

В пространственно-географическом плане с развитием международного сотрудничества эти интересы приобретают форму национально-государственных, формирование которых становится определяющим в системе базовых приоритетов экономики, социальной сферы и институциональных механизмов государственности.

В условиях современного, быстро меняющегося мира, идет процесс расслоения стран именно по уровню технологического и экономического развития в связи с информационной революцией. В этом плане очень важно, чтобы Беларусь заняла свое достойное место в глобализирующемся мире, который будет не капиталистическим, а, скорее всего, интегрирует все предшествующие достижения локальных цивилизаций на новой технологической и социально-политической основе. Возможности Беларуси для инновационного развития довольно значительны как за счет географического положения и сохранившихся биотопов и природных комплексов, так и за счет созданной, еще в советское время производственной инфраструктуры и высокого интеллектуального потенциала.

Дальнейшую работу по продвижению национально-государственных интересов Беларуси в условиях глобализации следует осуществлять исходя из методологического принципа системно-функционального подхода, который предполагает анализ отдельных сфер человеческой жизнедеятельности и общества в целом как взаимозависимых элементов, каждый из которых действует как функция целого. Этот подход противостоит, с одной стороны, взглядам об обществе как механической сумме или конгломерате элементов, а с другой – представлениям об упрощенном органическом единстве, которое якобы не нуждается в государственном управлении и регулировании.

Национально-государственным интересам Республики Беларусь отвечает осуществляемый принцип государственного регулирования экономики, прежде всего стратегически важных отраслей и производств. В рамках реализации данного принципа важно провести преобразования в экономической структуре воспроизводства, найти оптимальное соотношение форм собственности, распределения, рыночного и вне рыночного секторов. Подобная политика полностью вписывается в тенденции современного мирового развития. Вот что говорил еще в 1976 году по этому вопросу выдающийся американский социолог Д. Белл: «Прежде всего основная власть в области распределения принадлежит сегодня скорее сфере политики, чем экономики. В связи с этим возникает фундаментальный вопрос о границах государственной власти. Экономика ограничивает желания человека количеством имеющихся у него денег или кредитом, на который он может рассчитывать. Но что может ограничить

амбиции политиков? Сегодня общественная собственность превышает по своим размерам частный капитал; современная политика поглотила две другие сферы. Важнейшим вопросом общественной собственности является вопрос консолидации бюджета – вопрос контролирования уровня государственных доходов и расходов, как механизма перераспределения богатства. Как много государство должно тратить и на чьи нужды – является главным политическим вопросом нашего времени»¹⁷.

При реализации национально-государственных интересов необходимо также учитывать то обстоятельство, что в условиях глобализации происходит снижение роли национальных государств в регулировании микрохозяйственных связей, уменьшаются возможности защитить себя от деструктивных сил рыночной стихии, экспансионистских действий более сильных конкурентов, массивных отливов иностранного капитала, разрушительных финансовых и экономических кризисов. Задача нашей страны в XXI веке – найти свое достойное место в условиях глобализации, используя для этого сильные стороны своего экономического, научно-технического и интеллектуального потенциала.

Национально-государственные интересы нельзя основать на сугубо частном интересе. Дело в том, что частный интерес стремится к привилегиям, а общий – к равенству. Сущность национально-государственных интересов как раз имеет своей предпосылкой общий интерес.

В этом смысле те политические системы, которые основываются на частном интересе, т.е. принципах либерализма, подменяют общий интерес интересом меньшинства и по сути своей не имеют подлинно национально-государственных интересов. В этом и заключается несостоятельность западной политической системы, когда правящий класс под видом национально-государственных интересов подсовывает своему обществу интересы олигархических групп.

В международном плане такая политика входит в противоречие не только с интересами незападных стран, но и с интересами большинства граждан в самих западных государствах. Ибо подлинно национально-государственные интересы одних стран не противоречат национально-государственным интересам других стран, поскольку как общие интересы, они основываются на принципе равенства. Отсюда должно быть понятно, что неолиберальная модель объективно противоречит как интересам мирового сообщества в целом, так и национальным интересам тех стран, которые основывают свою государственную систему на частном интересе.

Природа национально-государственных интересов определяется не только реальным соотношением сил в данный исторический момент, но и накопленными в ходе исторического процесса представлениями о мире,

¹⁷ Bell, D. The Cultural Contradictions of Capitalism /D. Bell. – N.-Y.: Basic Books, 1976. – P. 226–227.

ценностями, образцами поведения. Анализируя национально-государственные интересы, надо учитывать не только социально-экономические интересы и действующие силы, но и устойчивые, нормативные образцы поведения, весь исторический опыт прошлого. Путь формирования национально-государственных интересов Республики Беларусь как раз и основан на духовных традициях и исторически сложившемся укладе жизни белорусского народа, на научно обоснованном использовании в первую очередь интеллектуальных ресурсов страны, сильной и эффективной государственной власти.

Национально-государственные интересы как центральное явление мира политики могут рассматриваться в то же время как часть мира культуры. Это позволяет избежать схематизации национально-государственных интересов и особенно политической практики как результата сугубо политических отношений и, наоборот, раскрыть связь национально-государственных интересов и морали, обычаев, традиций, менталитета.

Разнородность культур во времени и пространстве позволяет понять, почему некоторые типы национально-государственных интересов, соответствующие одним условиям, остановились в развитии в других условиях. В сфере национально-государственной жизни особое значение придается различиям, вытекающим из своеобразия национальных культур и национального характера.

Сущность национально-государственных интересов состоит в установлении, а затем и поддержании общественного согласия. Раскол в обществе, пораженном гипертрофией антисоциального поведения капитала, имеет двойной характер. Возникает раскол горизонтальный – между конкурирующими группами, и вертикальный – между конфликтующими государствами. Национально-государственные интересы призваны остановить этот антицивилизационный процесс. Поэтому принцип консенсуса, который лежит в фундаменте национально-государственных интересов, должен распространиться не только внутри данного цивилизационного сообщества, но и на отношения с представителями любой другой цивилизации. Национальный консенсус, определяющий психологический климат в государстве, приносит пользу всем гражданам государства. Политической, научной и культурной элите он даст возможность почувствовать себя демиургом социально-политических процессов, а народу с оптимизмом смотреть в будущее.

Национально-государственные интересы должны быть прогнозированы и избавлены на длительную перспективу от шараханий от одних идеалов и ценностей к другим. Наряду с тенденциями суверенизации и автономизации социально-политической жизни отдельных народов в мировом сообществе все же преобладают интеграционные процессы. Как отмечал Президент А.Г.Лукашенко на четвертом Всебелорусском народном собрании, «наиболее оптимальной

для нас является **стратегия «равной приближенности»** к Востоку и Западу. Именно она дает шанс максимально эффективно использовать выгодное географическое положение, транзитный и промышленный потенциал нашей страны».

2. Национальная безопасность

В новой исторической реальности изменился характер угроз национальной безопасности. Если в условиях послевоенного международного мира основной угрозой была внешняя агрессия, нападение одного государства на другое (это положение отражено в Уставе ООН), то в последние два десятилетия намного больше людей убито в результате внутренних вооруженных конфликтов, межрегиональных и межнациональных столкновений, актов геноцида, этнических чисток с использованием легко приобретаемого на мировом рынке оружия. По оценкам исследовательского World Watch Institute, ежегодно вооруженные конфликты уносят до 300 тыс. жизней. Большинство из них – мирное население, которое, по различным оценкам, составляет от 65 до 90% убитых. Для сравнения: в Первую мировую войну мирные жители составили лишь 5% от общего числа потерь враждовавших сторон. В тотально расширяющуюся угрозу национальной безопасности и безопасности мирового сообщества оформились организованная преступность, нелегальный бизнес и коррупция, которые представляют собой глобальные конгломераты антигражданского общества. Для организованной преступности существует и так называемый «налоговый рай». В мире имеется несколько десятков таких «райских уголков». Один из них на Каймановых островах – пятый в мире банковский центр, число зарегистрированных там банков и фирм превышает количество жителей. Кроме «отмывания» грязных денег, «налоговый рай» используется как точка контакта между правительственными кругами, предпринимателями и главарями организованной преступности.

К примеру, нашумевшие события, связанные с уводом своих доходов крупнейшими немецкими предпринимателями в княжество Лихтенштейн. Хотя все понимают порочность такого положения, но в то же время закрывают глаза на очевидные преступления в финансовой сфере, поскольку наличие подобных банковских лихтенштейнов – это результат негласного сговора между правительствами и предпринимателями в целях получения незаконных высоких доходов. А без таких доходов для узкой олигархической группы, которая преступно наживается за счет всего общества, существование западной экономической системы немислимо. Это признают сегодня даже правительства западных стран. Так, на конференции стран ОЭСР (октябрь 2008 г.) прямо говорится о том, что ликвидация оффшорных зон является условием создания новой финансовой системы.

Эта же идея была озвучена на Лондонском саммите «большой

двадцатки» (сентябрь 2009 г.), где в текст декларации по настоянию Франции, Германии и Италии включено требование о введении жесткого национального контроля над мировыми финансами и контроль «налоговых убежищ». Хотя на саммите «большой двадцатки» (Торонто, июнь 2010 г.) идея Германии и Франции о введении налога на банковскую деятельность не была принята.

Парадокс в том, что бизнес легальный и бизнес нелегальный все более переплетены между собой, что приводит к фундаментальным изменениям в структурах послевоенного капитализма. «Понятия «капиталист» и «капитализм» потеряли социологический смысл. С ними уже нельзя адекватно описать специфику и сущность западного общества. И с этой точки зрения, западное общество перестало быть капиталистическим. Оно стало обществом денежного тоталитаризма»¹⁸. Мафии инвестируют в легальный бизнес, существует и обратный процесс: финансовые ресурсы направляются в сферу криминальной экономики через банки или же коммерческие предприятия, участвующие в «отмывании» грязных денег. Банки утверждают, что все операции проводятся честно и что банковскому руководству неизвестно происхождение полученных денег. Принцип не задавать лишних вопросов, банковский секрет и анонимность операций – все это гарантирует защиту интересов организованной преступности, защищает банковский институт от публичных расследований и обвинений. Крупные банки не только соглашаются отмывать деньги в расчете на солидные комиссионные, но и предоставляют мафиям кредиты с повышенными процентными ставками в ущерб промышленным и сельскохозяйственным инвестициям. Характерный пример. Банк «Ваковия», занимающий четвертое место в банковской системе США в период финансового кризиса 2008 года отмыл 300 млрд мексиканских наркодолларов. Самое любопытное, что делается циничное признание того факта, что лишь благодаря обслуживанию наркомафии сумели в период мирового финансового кризиса 2008 года удержаться на плаву банки США. Вот и свобода банковской деятельности, которая неразрывно связана с деятельностью организованной преступности. На саммите Европейского союза в Брюсселе, где был принят антикризисный план, Президент Франции заговорил о совершенно другой экономической системе: «Ни одна финансовая структура не должна избежать нашего контроля. Нужно создать такой капитализм, при котором финансы будут находиться на службе предприятий и граждан, а не наоборот»¹⁹.

Проблема именно в том, что невозможно самостоятельно справиться

¹⁸ Зиновьев, А.А. Глобальный человек / А.А. Зиновьев. – М.: Центрполиграф, 2000. – С. 118.

¹⁹ Прокофьев, В. Саркози хочет новый Бреттон-Вудс / В. Прокофьев // Российская газета. — 17 октября 2008 г. — С. 4.

с такой совокупностью угроз ни одному государству, ни одной международной организации. В «Хартии европейской безопасности» четко сделан вывод о том, что главную угрозу миру в XXI веке составляют в основном невоенные факторы, в результате чего приобретают значимость невоенные средства обеспечения национальной безопасности.

Анализируя положение Беларуси в системе международных отношений, можно сделать вывод о существовании двух моделей взаимодействия нашей республики и западного сообщества.

Первую модель можно с полным основанием назвать натовской, она планируется и реализуется США. Данная модель, ярко проявившаяся в событиях вокруг саммита НАТО и СЕАП в Праге в ноябре 2002 года и марте 2008 года вокруг концерна Белнефтехима, а также размещения сил быстрого реагирования в Польше, имеет ярко выраженный конфронтационный характер и нацелена на изоляцию Беларуси, провоцирование напряженности во внешнеполитической сфере и настойчивых попытках дестабилизации внутривнутриполитической ситуации.

Вторая модель вырисовывается в отношениях Беларуси с некоторыми европейскими странами. Как отдельные европейские страны, так и общеевропейские организации в целом сегодня следуют в фарватере политики США, однако их позиция в отношении нашей республики не является столь жесткой и бескомпромиссной. Среди политической элиты европейских стран в большей степени распространено понимание того, что чрезмерное давление на Беларусь может привести к созданию в Восточной Европе очага долговременной напряженности, в чем не заинтересована ни одна из сторон. Вот почему обеспечение национальной безопасности Беларуси строится с учетом двух моделей.

В то же время ведется активный поиск поля общих интересов и возможного диалога с конструктивными силами на европейском политическом пространстве. Непременным условием данного диалога может стать готовность обеих сторон к разумному компромиссу. Как заявил Президент Беларуси Александр Лукашенко на встрече с действующим председателем ОБСЕ, министром иностранных дел Финляндии Александром Стуббом, Беларусь открыта для сотрудничества с европейскими структурами и готова к любым отношениям с Европейским союзом при условии равноправного диалога и уважения к ее суверенитету²⁰.

Необходимо учитывать тот факт, что европейские страны находятся под достаточно жестким идеологическим и геополитическим давлением США и могут позволить себе внешнеполитический маневр лишь в достаточно узких рамках и при обязательном условии достижения каких-то конкретных, пусть и не очень значительных, успехов. Следовательно,

²⁰ Беларусь открыта для диалога / Белорусская нива. — 9 октября 2008 г. — С. 1.

развитие диалога с заинтересованными европейскими партнерами может сопровождаться поиском форм взаимодействия, которые смогли бы наглядно продемонстрировать успех политики компромиссов. Такое взаимодействие отвечало бы как интересам Беларуси, которая смогла бы продемонстрировать свою добрую волю и готовность к разумному диалогу, так и интересам европейских партнеров нашей республики, которые смогли бы таким образом доказать эффективность своей политики и укрепить свои позиции по отношению к сторонникам евроатлантической линии в Европе.

В целом можно сделать вывод, что наиболее перспективной стратегией внешней политики Республики Беларусь в обеспечении национальной безопасности является позиция государства, твердо стоящего на страже самостоятельности своего политического курса, но открытого к диалогу и разумному маневру во всех областях международных отношений. «Беларусь, – говорил Президент А.Г.Лукашенко на четвертом Всебелорусском народном собрании, – доказала свою способность обеспечить устойчивое развитие и национальную безопасность даже в самых жестких внешних условиях».

3. Общественная и личная безопасность

Во многих обществах человеческая жизнь подвергается большему риску, чем когда-либо ранее. Для множества людей источником наибольшего беспокойства является преступность, особенно насильственные преступления. Многие страны сообщают о тревожных тенденциях. В США еще в 1992 году полицией зарегистрировано 14 миллионов преступлений. Эти преступления нанесли серьезный материальный ущерб, оценивающийся в 425 миллиардов долларов ежегодно. Жертвами подобных преступлений, как правило, являются наиболее слабые члены общества – женщины и дети. В 1992 году около 7000 детей в США (20 человек в день) умерли от огнестрельных ранений. И только в 1993 году в США было зарегистрировано более 150 000 изнасилований. С тех пор количество таких преступлений неуклонно увеличивается. Рост преступности сегодня во многом связан с торговлей наркотиками. Также велик риск несчастных случаев на производстве и на транспорте.

В чем причина возрастания уровня преступности в так называемых цивилизованных странах, в частности, шокирующие мартовские убийства в США и Германии в 2009 году? Именно в нетерпимости данной социально-политической системы, в кризисе семейных и человеческих отношений, что ведет к подрыву общественной и личной безопасности в этих государствах. Если человеку все время говорят, будь сильным, дави слабым, думай только о себе, деньги решают все; когда вся эта проповедь

эгоизма, насилия и жестокости становится фактом реальной повседневной жизни, то нет ничего удивительного в том, что люди начинают убивать людей. Политическая система, которая пронизана идеологией конкуренции и нетерпимости, представляет собой насилие над человеческой природой, ибо в природе человека, как и любой другой природе, не может быть места агрессии и жестокости по отношению к себе подобным. Только лишь в обществе, и притом в обществе индивидуалистическом, «человек человеку – волк» и начинается «война всех против всех». Поэтому утрата общественной и личной безопасности – это закономерный итог эгоистической сущности западного общества.

Начало XXI века ознаменовалось активным внедрением в разные сферы жизнедеятельности человека новых технологий, требующих более высоких знаний и повышения общественного сознания. Динамика жизни диктует необходимость новых подходов к решению широкого спектра социальных проблем.

Как и прежде, в происходящих процессах ключевым и определяющим остается человеческий фактор.

Руководство Республики Беларусь осуществляет целенаправленную социальную политику, задача которой – улучшение жизни людей и укрепление здоровья нации. Среди приоритетов в деятельности государства особое место занимают вопросы защиты жизни, чести и достоинства граждан, а также охраны их здоровья.

В Беларуси создана эффективная законодательная база по обеспечению общественной безопасности во всех сферах жизни (включает охрану труда на производстве, деятельность государственных структур по поддержанию правопорядка, борьбу с криминальными и другими антиобщественными проявлениями).

Несмотря на комплекс принимаемых мер по наведению порядка и дисциплины, поддержанию общественной безопасности, охраны труда, на производстве все еще наблюдается высокий травматизм. Отмечается большое количество пожаров и чрезвычайных ситуаций, дорожно-транспортных происшествий, в которых гибнут люди.

Причинами травматизма и гибели граждан в большинстве случаев являются их вредные привычки и наклонности, халатность, равнодушие, безответственность на работе и в быту. Поэтому общество должно воспринимать принятие законодательных актов об укреплении порядка и дисциплины в стране как правильные, своевременные и необходимые меры.

Для выполнения этих важнейших задач Президентом Республики Беларусь А.Г. Лукашенко была утверждена Директива от 11 марта 2004 г. № 1 «О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины».

Принятие Директивы было обусловлено проявлением некоторых негативных тенденций в социально-экономической сфере, а также наличием серьезных проблем в функционировании системы общественной

безопасности.

К 2004 году многие законодательные акты морально устарели и не соответствовали развитию политической системы и экономическому укладу республики. В многочисленных обращениях граждан к Главе государства указывалось на необходимость принятия мер по наведению порядка на рабочих местах и повышению исполнительской дисциплины, укреплению общественной безопасности.

О необходимости принятия Директивы свидетельствовали и результаты общенациональных социологических исследований. Около 70% респондентов отмечали важность и своевременность данного документа. Наиболее значимым положением Директивы (50,5%) опрошенные считали ужесточение ответственности граждан за управление транспортными средствами в состоянии алкогольного опьянения. Далее, по степени остроты социальных проблем, волнующих респондентов, следуют: сокрытие нарушений трудовой и производственной дисциплины (44,1%), пропаганда в СМИ насилия, жестокости и других аморальных проявлений (35,5%), бюрократизм и волокита в государственных органах (34,4%). Эти данные убедительно подтверждают необходимость принятия мер по укреплению общественной безопасности и дисциплины.

Во исполнение Плана мероприятий по реализации Директивы, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31.03.2004, органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, были разработаны и реализовывались конкретные мероприятия по обеспечению безопасных условий труда, соблюдению трудовой и исполнительской дисциплины, повышению персональной ответственности руководителей за состояние дел на порученном участке работы.

Облисполкомы, горрайисполкомы провели детальный анализ состояния дел в сфере обеспечения общественной безопасности. На расширенных заседаниях исполкомов были определены конкретные задачи по реализации положений документа, дана оценка состоянию дисциплины и правопорядка, вскрыты недостатки, выработаны мероприятия по их устранению.

В соответствии с требованиями Директивы на местах был организован действенный контроль выполнения намеченных планов.

Ход осуществления указанных мероприятий рассматривался на заседаниях коллегий государственных органов, где принимались соответствующие решения. К примеру, Министерством труда и социальной защиты проделана значительная работа по надзору и контролю за исполнением законодательства о труде и охране труда. Стал эффективно функционировать Координационный совет органов государственного надзора и контроля.

В целях морального и материального стимулирования нанимателей и

работников за обеспечение должного уровня охраны труда органами государственного управления ежегодно проводятся смотры-конкурсы. В отраслях экономики действуют положения о материальном стимулировании работников за соблюдение требований охраны труда, трудовой и производственной дисциплины.

Повсеместно в контракты, заключаемые с работниками, внесены дополнения, обязывающие нанимателя обеспечить их безусловное выполнение. Так, в случае нарушения правил охраны труда, распития спиртных напитков в рабочее время или по месту работы, несоблюдения трудовой дисциплины наниматель осуществляет расторжение контракта в одностороннем порядке.

Для обеспечения соблюдения законодательства о труде была задействована и самая массовая структура гражданского общества – Федерация профсоюзов Беларуси. В рамках осуществления общественного надзора только в 2007 году проведена проверка более 5,5 тыс. организаций различных форм собственности, индивидуальных предпринимателей, в ходе которой было выявлено почти 20 тыс. нарушений законодательства о труде.

Значительное место в реализации мер по укреплению общественной безопасности и дисциплины отводится средствам массовой информации. На страницах печатных СМИ в различных рубриках публикуются актуальные справочные материалы, комментарии, заявления, статьи, интервью, касающиеся выполнения требований Директивы. Продолжается работа по систематическому освещению организаторской и идеологической работы в коллективах в целях повышения трудовой и исполнительской дисциплины, наведения общественного порядка, безопасности движения на транспорте.

К сожалению, несмотря на принятые меры, во многих трудовых коллективах все еще отмечаются случаи несоблюдения положений по пожарной безопасности, пренебрежения элементарными требованиями техники безопасности, нарушения трудовой и исполнительской дисциплины, а иногда безответственности и халатности как со стороны нанимателя, так и работников.

В 2004 году травмы на производстве получили 5488 человек, из них женщин – 1 278 (25,6%). В том же году на производстве погибли 248 работников, более 40% из которых находились в состоянии алкогольного опьянения. Основную часть потерпевших составляли лица наиболее трудоспособного возраста.

В целом по республике наблюдается тенденция снижения производственного травматизма. Если в 2004 году зарегистрировано более 5 тыс. несчастных случаев, повлекших нарушение здоровья, то в 2006 году эта цифра была значительно меньшей и составила 3 938.

Вместе с тем анализ положения дел на местах свидетельствует о том, что в комплексе мер по обеспечению конституционных прав граждан на

сохранение здоровья и безопасные условия труда по-прежнему имеются проблемные моменты. Во всех отраслях производства еще недостаточно сделано по неукоснительному выполнению положений Директивы № 1.

Известно, что снижение производственного травматизма зависит не только от эффективности принимаемых мер всеми структурами государственного управления, которые обеспечивают безопасное технологическое сопровождение производственной деятельности. Существенную роль играют осознанные действия самих работников. В свою очередь социально-бытовые условия, качество жизни во многом определяют соблюдение правил и норм на работе.

Однако независимо от вида и рода занятий, настроений и личных проблем каждый человек должен, прежде всего, сам бережно относиться к своему здоровью и собственной безопасности. Одновременно любой руководитель в повседневной деятельности обязан учитывать все тонкости и нюансы психологии человеческого ресурса, чтобы исключить травмирование и гибель работников.

Современная Беларусь имеет в мире репутацию стабильной, спокойной страны. Обеспечение общественной безопасности является важнейшим приоритетом деятельности белорусских государственных и общественных структур. Органы правопорядка уделяют большое внимание стабилизации криминогенной обстановки, обеспечению личной и имущественной безопасности граждан.

Для предупреждения противоправных действий и оперативного реагирования осуществляется прием граждан более чем в 300 общественных пунктах охраны правопорядка. По всей республике круглосуточно работают «телефоны доверия» и «горячие линии». На постоянной основе действуют около 3 тыс. добровольных дружин, в которых насчитывается свыше 30 тыс. человек. Более половины общественных правоохранительных формирований участвуют в охране порядка в сельской местности.

Огромное значение придается обеспечению порядка и безопасности граждан на транспорте, в первую очередь – железнодорожном. Осуществляется охрана общественного порядка в пригородных и пассажирских поездах, на станциях и вокзалах. Для повышения эффективности этой деятельности проводятся опросы среди пассажиров и работников железнодорожного транспорта. На основании полученных результатов органы МВД оптимизируют расстановку сил и средств по обеспечению правопорядка, осуществляют необходимую координацию практической деятельности.

Одним из ключевых направлений работы государственных правоохранительных служб остается широкое информирование населения о мерах личной безопасности, раскрытии преступлений и задержании правонарушителей, оздоровлении обстановки в подростковой и молодежной среде. В печатных средствах массовой информации, на

телевидении и радио этой тематике посвящены специальные статьи, рубрики, социальные видеоролики. Адресная информационная работа является эффективным ресурсом в профилактике правонарушений, поскольку охватывает практически все слои населения.

В целом обеспечение правопорядка и безопасности граждан осуществляется в Беларуси повсеместно и надлежащим образом.

Мировые передовые технологии позволили наполнить рынок самыми современными моделями железнодорожного, морского, автомобильного и авиатранспорта.

В общей системе транспортного потока особое место занимает автомобильное движение. Увеличение количества машин на дорогах, отсутствие культуры вождения у отдельных категорий водителей стали представлять повышенную опасность для здоровья и жизни граждан.

Во многих странах мира погибают и страдают от дорожного травматизма сотни тысяч людей. По данным ООН, ежегодно дорожные аварии уносят 1 млн 200 тыс. жизней. От 20 до 50 млн человек получают различные травмы. Более 50% всех смертельных исходов вследствие ДТП приходится на возрастную группу от 15 до 44 лет. Ежедневно в мире погибают на дорогах 3 тыс. человек и около 100 тыс. получают травмы различного характера. По прогнозам Всемирной организации здравоохранения, к 2020 году травматизм в результате аварий на дорогах может стать третьей по счету причиной гибели и увечья людей после сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний.

Сложная обстановка сложилась и на транспортных магистралях Беларуси. Следует констатировать, что пока не отмечается стабильного уменьшения количества дорожно-транспортных происшествий, хотя определенная тенденция все же наблюдается.

Основной причиной дорожно-транспортных происшествий является грубое нарушение правил уличного движения (превышение скоростных режимов, невыполнение правил маневрирования, выезд на полосу встречного движения). Сопутствующим фактором в ряде случаев является и неудовлетворительное состояние дорог.

Особую тревогу вызывает травматизм людей по вине участников дорожного движения, находящихся в состоянии алкогольного опьянения. В республике ежегодно сотрудники ГАИ задерживают около 80 тыс. человек, которые управляют транспортными средствами в состоянии алкогольного опьянения. Каждое седьмое дорожно-транспортное происшествие совершается водителями в нетрезвом виде. В них погибают и получают ранения более 1 тыс. человек, или свыше 12% от общего количества пострадавших в ДТП. Особую озабоченность вызывает тот факт, что среди потерпевших – невинные люди, особенно дети. Согласно мировой статистике, дорожно-транспортный травматизм детей и молодежи в возрасте от 5 до 25 лет занимает далеко не последнее место среди причин смертности этой возрастной группы. По данным МВД, в 2009 году по вине

водителей, управлявших транспортными средствами в состоянии алкогольного опьянения, совершено 1022 дорожно-транспортных происшествия, в которых 229 человек погибли и 1227 получили ранения. Это выше уровня 2006 года соответственно на 17,9, 16,8 и 13,6%.

Для реализации положений Директивы, касающихся проблемы снижения числа дорожно-транспортных происшествий, сделано немало. Разработана и утверждена Концепция обеспечения безопасного движения в республике, согласно которой предусмотрено создание условий для обеспечения максимальной защиты участников дорожного движения.

В результате реализации программы «Минус 100» количество пострадавших в ДТП должно сократиться в среднем на 500 человек. Работниками ГАИ проводятся массовые профилактические мероприятия для различных групп населения: «Всей страной – за безопасность детей на дорогах», «С нами дети», «Безопасность зависит от нас» и др.

В связи со вступлением в силу Кодекса об административных правонарушениях предусмотрено значительное повышение ответственности всех участников дорожного движения за нарушение принятых норм и правил, вплоть до уголовной ответственности.

В то же время, несмотря на самые жесткие меры в наведении порядка и обеспечении безопасности участников дорожного движения, без активного включения общественности, каждого гражданина в этот процесс серьезных результатов добиться невозможно. К сожалению, сегодня многие находятся в плену собственного правового нигилизма, пренебрегают требованиями личной и общественной безопасности, допускают упрощенчество, послабление и «легкое» отношение к выполнению требований правил дорожного движения. Отдельные водители демонстрируют неуважение, а иногда и хамство по отношению к своим коллегам. Подобные проявления являются следствием не только низкого профессионального уровня подготовки, но и отсутствия общей культуры человека.

В мире наработан позитивный опыт по борьбе за безопасное движение на дорогах и его также следует использовать в Беларуси.

Анализ преступности в нашей республике свидетельствует о незначительном снижении ее уровня по сравнению с прошлыми годами.

Почти половина всех преступлений в Беларуси совершается лицами в состоянии алкогольного опьянения. Ежегодно более 500 тыс. граждан, из которых около 30 тыс. – несовершеннолетние, привлекаются к административной ответственности за распитие спиртных напитков в общественных местах.

Не уменьшается употребление спиртных напитков среди населения. Продажа алкоголя составляет более 12 литров на душу населения в год. Характерно, что объемы продаж не полностью отражают объемы потребления, поскольку не учитываются самодельные спиртные напитки. По данным Всемирной организации здравоохранения, показатель

потребления более 5 литров алкоголя на душу населения в год уже считается опасным. Дополнительная опасность заключается в том, что население употребляет алкогольные напитки низкого качества, что пагубно сказывается на здоровье людей. Подсчитано, что экономический ущерб государств Европейского региона из-за прогулов, снижения производительности труда, высокой частоты заболеваемости, травматизма и других негативных последствий злоупотребления алкоголем ежегодно составляет 3–5% их валовых внутренних продуктов.

Одним из ключевых документов, положивших начало антиалкогольной политике, и стала Директива № 1. В Директиве предписывается значительно ужесточить ответственность за правонарушения, совершенные в состоянии алкогольного опьянения.

В целях борьбы с этим негативным явлением правительством был предпринят ряд мер. В сентябре 2005 г. появилось постановление Совета Министров «О программе развития организаций Беларуси, осуществляющих производство и экспорт алкогольной продукции, на 2005–2010 годы». В 2006 году появилась Государственная программа национальных действий по предупреждению и преодолению пьянства и алкоголизма на 2006–2010 годы. Документами был предусмотрен ряд мер, в результате которых уровень потребления алкогольной продукции на душу населения в пересчете на абсолютный алкоголь должен снизиться в 2010 году до 7,8 литра. Периодически стали проводиться «дни трезвости».

Решение проблемы пьянства входит в компетенцию не только правоохранительных органов, но и медицинских учреждений. Достаточно отметить, что под наблюдением в наркологических диспансерах республики находится свыше 180 тысяч человек. В контексте существующей проблемы необходимо больше внимания уделять развитию этих учреждений. Особенно в регионах, поскольку многие наркодиспансеры, обслуживающие отдельные районы, недостаточно укомплектованы врачами-наркологами, не имеют стационарных отделений и необходимых лекарств.

Тревожным является фактический рост числа несовершеннолетних, употребляющих алкоголь и другие психоактивные вещества.

Особую озабоченность вызывают асоциальные явления, происходящие в семейных отношениях. Для принятия эффективных и своевременных мер по предупреждению насилия и нормализации обстановки в семейно-бытовых отношениях каждую неделю по четвергам с привлечением всех заинтересованных проводится общенациональная акция «Семья без насилия». В рамках акции из числа работников милиции, образования, здравоохранения, труда и социальной защиты, культуры, средств массовой информации формируются группы, которые посещают неблагополучные семьи, осуществляют необходимые меры по нормализации обстановки, пресечению любых посягательств в отношении личности и проявлений насилия в семье. Такая акция находит

большое число сторонников среди населения Беларуси. Первейшая задача государства и общества в этом направлении – предотвратить передачу пагубной страсти от родителей к детям. Известно, что алкогольная зависимость по наследству не передается, но изменения в генах потомства все-таки происходят и возможна предрасположенность к алкоголизму. По статистике, если пьет отец, то у сына в 4 раза больше шансов получить алкогольную зависимость, чем у сверстников из непьющей семьи.

Основные требования Директивы Президента № 1 – порядок на белорусской земле и безопасность для каждого жителя.

Директива № 1 – документ, рассчитанный на длительный период. Для того, чтобы ее эффективное исполнение стало повсеместным, следует объединить усилия органов государственного управления, общественных организаций, а главное – всех граждан страны по укреплению безопасности в государстве.

РЕПОЗИТОРИЙ БГУИМ

3. ПРАКТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

ПЛАНЫ СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ

Тема 1. Государственное управление в структуре политического процесса. Цели и задачи внутренней политики государства

План семинарского занятия

1. Природа и специфика государственного управления.
2. Методы государственного управления.
3. Формы правления, формы государственного устройства и государственное управление.
4. Субъекты власти и управления.

Темы докладов и рефератов

1. Актуальность и изучения государственной политики белорусского государства.
2. Методологические аспекты исследования государственного управления.
3. Исходные понятия курса «Государственная политика и администрирование».
4. Объективные и субъективные факторы в государственном управлении.

Литература

Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002.

Аристотель. Политика / Аристотель. Соч. Т. 4.

Атаманчук Г.В. Государственное управление. М., 2000.

Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2000.

Дегтярев А.А. Основы политической теории. М., 1998.

Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. М., 2000.

Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве // Ильин И.А. Собр. соч. Т. 4.

Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. М., 1993.

Соловьев А.И. Три облика государства – три стратегии гражданского общества // Полис. 1996. № 6.

Шабров О. Политическое управление: проблема стабильности и развития. М., 1997.

Щедровицкий Г.П. Проблемы и проблематизация в контексте программирования процессов решения задач // Философия. Наука. Методология. М., 1997. С. 426.

Основные понятия

Методология, логика, деятельностный, системный, структурно-функциональный, кибернетический, ситуационный, конфликтологические подходы, политика, государственное управление, модели государственного управления, дихотомическая модель управления, функционалистская модель управления.

Контрольные вопросы

1. Когда появилась государственно-публичная сфера?
2. Какие способы перехода от догосударственного к государственному устройству выделяет современная наука?
3. Что объединяет политику и государственное управление?
4. Чем отличается организационная структура политических отношений от административных?
5. Какие модели соотношения политики и управления Вы знаете?
6. Каковы объективные и субъективные причины гипертрофированного развития административной власти и управления?
7. Каковы возможные противодействия со стороны современного общества тенденции присвоения административной власти?

Тема 2. Социальная политика

План семинарского занятия

1. Понятия и функции социальной политики в современном обществе.
2. Возрастание социальной роли современного государства.
3. Государственное регулирование и правовые основы социальной политики.
4. Различные системы социального обеспечения.

Темы докладов и рефератов

1. Проблемы социальной справедливости.
2. Социальное государство: приоритет общественных интересов, социальная стабильность, высокий уровень жизни.
3. Социальная политика Республики Беларусь в области здравоохранения.
4. Социальная политика Республики Беларусь в области образования.
5. Проблемы социального партнерства.

Литература

1. 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.
2. Гречнева, Е.Ф. Общественная политика и управление в Республике Беларусь: учебное пособие / Е.Ф. Гречнева. – Мн.: БГУ, 2006. – 119 с.
3. Государственная политика и управление в республике Беларусь: пособие для студентов / С.В.Решетников [и др.]; под ред. С.В.Решетникова. – Минск: БГУ, 2010. – 143 с.
4. Лобанов, В.В. Государственное управление и общественная политика / В.В. Лобанов. – СПб.: Питер, 2004. – 448 с.

5. Чикалова, И.Р. У истоков социальной политики государств Западной Европы // Журнал исследований социальной политики. — Т. 4. — № 4. — Саратов, 2006. С. 501-524.
6. Райзберг, Б.А. Государственное управление и администрирование в социальной сфере: учебное пособие для вузов / Б.А. Райзберг. – М.: Экономистъ, 2007. – 191 с.
7. Социальная политика и социальная работа: Учебное пособие / Е.И. Холостова. - 4-е изд., перераб. и доп. - 208 с.
8. Социальная работа: Учебное пособие - 7-е изд. - ("Золотой фонд учебной литературы") (ГРИФ) /Холостова Е.И. ; Холостова Е.И. ; 2010 ; Издательский дом "Дашков и К" ;
9. Социально-демографическая политика: состояние, проблемы и пути решения: сборник науч. трудов. Минск, 2008. – 234 с.

Основные понятия

Социальная политика, социальное равенство, свойства власти, государственное управление, функции государственного управления, институты власти и управления, система государственного управления социальной политикой.

Контрольные вопросы

1. Какие свойства социальной политики проявляются в государственном управлении?
2. Что свидетельствует о справедливости социальной политики?
3. Каковы основные направления социальной политики?
4. Каковы признаки социального государства?

Тема 3. Государственная политика в сфере общественной безопасности

План семинарского занятия

1. Понятие национально-государственного интереса.
2. Безопасность человечества – понятие интегративное.
3. Национальная безопасность: понятие основные цели и задачи.
4. Основные направления национальной безопасности в Республике Беларусь.

Темы докладов и рефератов

1. «Хартия европейской безопасности».
2. Стратегия Республики Беларусь «равной приближенности» к Востоку и Западу.
3. . Изменение характера и угроз национальной безопасности 21 века.
4. Общественная и личная безопасность.
5. Директива от 11 марта 2004 г. № 1 «О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины».

Литература

1. Ананич, Л.С., Воробьев В.П. Информационное пространство Беларуси. — Мн.: МФЦП, 2003. — 248 с.
2. Антанович, Н.А. Историко-культурные условия национально-государственного строительства и политическое развитие Республики Беларусь / Н.А.Антанович // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. — 2010. — Т. 6. № 2. — С. 176-197.
3. Антанович, Н.А. Политические трансформации на постсоветском пространстве: парадигмы изучения и ключевые исследовательские проблемы /Н.А.Антанович // Социология. — 2007. — № 2. — С.23–32.
4. Белорусский путь / Под ред. О.В. Пролесковского и Л.Е. Криштаповича. — Минск: Белорусский дом печати, 2010.
5. Вирилио, П. Информационная бомба. Стратегия обмана / Пер. с фр. — М.: ИТДГК «Гнозис», Фонд «Прагматика культуры», 2002. — 192 с.
6. 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.
7. Государственная политика и управление: учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. — М.: РОССПЭН, 2006. — 384 с.
8. Государственная политика и управление: Учебник. В 2 ч. Часть II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. — М.: РОССПЭН, 2006. — 495 с.
9. Семененко, И. Интеграция инокультурных сообществ в развитых странах / И. Семененко // Мировая экономика и международные отношения. - 2006. -№ 11.- С.57-71.
10. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон. — М.: АСТ, 2003. — 88 с.

Основные понятия

Публичная политика, выработка политики, модели выработки политики, модель «открытых систем», конституционно-правовые основы государственной политики, процесс принятия решений, аналитические центры, центры избирательных технологий, академическая и прикладная наука, лоббирование национальных интересов.

Контрольные вопросы

1. Что такое государственная (публичная) политика?
2. Зависит ли эффективность публичной политики от механизма ее выработки?
3. Что собой представляет выработка государственной (публичной) политики?
4. Каковы конституционно-правовые основы государственной политики в РФ?

5. Какой порядок принятия решений в органах законодательной власти?
6. Какой порядок принятия решений в органах исполнительной власти?
7. Какие модели согласования групповых и общественных интересов вы знаете?
8. Каковы общие требования к современному процессу выработки политики?
9. Какую роль играют политические партии в общественной безопасности?

РЕПОЗИТОРИЙ БГУКИ

4. РАЗДЕЛ КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ

Тематика рефератов

1. Роль государственного управления в структуре политического процесса.
2. Формы правления, формы государственного устройства и государственное управление.
3. Субъекты власти и управления.
4. Способы формирования органов власти и управления (выборные процедуры, политические назначения).
5. Объективные и субъективные факторы в государственном управлении.
6. Административно-командная система как тип управления.
7. Проблемы политико-идеологического влияния в системе государственного управления.
8. Социальные аспекты государственного управления.
9. Понятия и функции социальной политики в современном обществе.
10. Особенности социальной политики в условиях становления рыночной экономики
11. Различные системы социального обеспечения.
12. Религиозные факторы в современном политическом процессе.
13. Религия и ее институты в Республике Беларусь.
14. Государственно-конфессиональные отношения в Республике Беларусь.
15. Сущность и специфика Закона «О свободе совести и религиозных организациях».
16. Роль единства территории и государственности для формирования и развития этноса.
17. Социально-экономические общности как субъекты и объекты политики.
18. Этническая политика в Республике Беларусь.
19. Национальные общественно-культурные объединения в Республике Беларусь.
20. Роль средств массовой информации в условиях современного политического развития.
21. Особенности деятельности средств массовой информации в Республике Беларусь.
22. Организационно-правовые и концептуальные основы государственной молодежной политики.
23. Политика в области народонаселения: особенности планетарного, регионального и местного уровней.
24. Развитие демографической ситуации в Республике Беларусь.
25. Государственная политика помощи молодым семьям.
26. Национальная безопасность: понятие и основные цели и задачи.
27. «Хартия европейской безопасности».
28. Основные направления национальной безопасности в Республике Беларусь.
29. Общественная и личная безопасность: основные угрозы и риски.
30. Директива от 11 марта 2004 г. № 1 «О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины».

МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ПОДГОТОВКЕ И ОФОРМЛЕНИЮ РЕФЕРАТА

1. Общие требования

Реферат по дисциплине «Государственная политика и администрирование» должен представлять собой оригинальное авторское исследование по избранной проблеме, выполненное на основании философской методологии.

Тема работы должна соответствовать области профессиональной деятельности, научной специальности.

Целью выполнения реферата является приобретение знаний, умений и навыков по работе с научной литературой и оформлению самостоятельного научного текста в рамках выбранной научной специальности.

С целью подготовки студента реферат оформляется в соответствии с Постановлением Высшей Аттестационной Комиссии Республики Беларусь «Об утверждении инструкции о порядке оформления квалификационной научной работы (диссертации) на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук, автореферата и публикаций по теме диссертации» № 3 от 28 февраля 2014 г.²¹

2. Структура реферата

Реферат должен включать в себя следующие разделы:

- 1) Титульный лист, который содержит названия университета и кафедры, полное название темы работы, место и год выполнения, фамилию, имя, отчество исполнителя, отметки о регистрации и допуске к защите.
- 2) Оглавление, которое должен включать в себя перечисление всех структурных блоков реферата с указанием страниц, на которых начинаются соответствующие разделы (названия глав и параграфов указываются в обязательном порядке);
- 3) Список сокращений и обозначений (при необходимости), в котором приводятся в левом столбце сокращения (аббревиатуры), в правом – полное название (или толкование).
- 4) Введение (2-3 с.), в котором должно осуществляться:
 - обоснование актуальности темы реферата,
 - характеристика степени разработанности рассматриваемой проблемы и обоснование новизны избранного подхода к ее рассмотрению,
 - формулировка цели и задач реферата,

²¹См.: Об утверждении Инструкции о порядке оформления квалификационной научной работы (диссертации) на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук, автореферата и публикаций по теме диссертации: Постановление Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь от 28 февраля 2014 г. № 3. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.vak.org.by/On-Approval-of-Instruction>. - Дата доступа: 07.06.2017.

- определение предмета и объекта исследования,
— определение методов исследования;
- 5) Историко-политический экскурс (3-5 с.), в рамках которого освещаются основные этапы рассмотрения избранной проблемы в политической традиции;
 - 6) Основная часть реферата, включающая в себя 2-4 раздела (разделы могут быть разбиты на главы, а главы, при необходимости, – на параграфы), содержащие критический анализ современной литературы по избранной проблеме и авторские теоретические обобщения с соответствующей аргументацией; разделы должны быть связаны между собой сквозной логикой изложения с тем, чтобы реферат представлял собой целостный научный текст;
 - 7) Заключение (1-3 с.), которое должно содержать научно обоснованные выводы автора по исследованной проблеме;
 - 8) Список использованной литературы (не менее 25 источников), составленный следующим образом: источники на белорусском и русском языках (в алфавитном порядке), источники на европейских языках (в алфавитном порядке), источники с иероглификой; нумерация – сквозная. Указания по оформлению ссылок даны в разделе 5 настоящих методических указаний.

3. Объем и оформление реферата

Объем реферата (без учета списка литературы) должен составлять 15-20 страниц компьютерной распечатки (TimesNewRoman, 1 интервал, кегль 14). Страницы, на которых размещен Список использованной литературы и приложения (если они есть), в объем реферата не входят.

Страницы работы нумеруются сквозной нумерацией, начиная со второй страницы (на титульном листе номер не проставляется). Колонтитулы размещаются внизу по центру страницы. Размеры полей: левое – 2,5 см; правое – 1,5 см; верхнее и нижнее – 2 см. Абзацный отступ – 1,25 см. Выравнивание текста – по ширине страницы.

4. Научный аппарат

Реферат должен быть оформлен в соответствии с требованиями, предъявляемыми к научным текстам академического характера. При написании текста реферата необходимо строго придерживаться принципа единства категориального аппарата и научного стиля изложения.

Все используемые автором понятия должны быть четко определены, а дефиниции снабжены ссылками. В случае уточнения дефиниции автором реферата необходимо четко указать, чем содержательно отличается авторское определение от общеупотребительного.

Сокращения и аббревиатуры должны иметь расшифровку, за исключением общепринятых.

5. Оформление ссылок

Возможно два варианта оформления справочного аппарата реферата:

- ссылки на литературные источники заключаются в квадратные скобки, в которых указывается номер источника в общем Списке использованной литературы и (после двоеточия и пробела) номера страницы;
- подстрочные ссылки.

При прямом цитировании используются кавычки и дается ссылка на непосредственные страницы источника; при указании на разработанность той или иной проблемы в соответствующих источниках – указание источников. Содержательные ссылки на учебные и учебно-методические издания в научном тексте не применяются (они могут быть только методического характера).

Ссылки на классические произведения и современную научную литературу осуществляются в соответствии с Постановлением Высшей Аттестационной Комиссии Республики Беларусь «Об утверждении инструкции о порядке оформления квалификационной научной работы (диссертации) на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук, автореферата и публикаций по теме диссертации» № 3 от 28 февраля 2014 г.

Сведения об источниках оформляются в соответствии со следующими нормативными документами (межгосударственными стандартами):

- межгосударственный стандарт ГОСТ 7.1-2003 «Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления»²²,
- межгосударственный стандарт ГОСТ 7.80-2000 «Библиографическая запись. Заголовок. Общие требования и правила составления»²³,
- межгосударственный стандарт ГОСТ 7.82-2001 «Библиографическая запись. Библиографическое описание электронных ресурсов. Общие требования и правила составления»²⁴.

²² Библиографическая запись. Библиографическое описание общие требования и правила составления: Межгосударственный стандарт. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://diss.rsl.ru/datadocs/doc_291wu.pdf . - Дата доступа: 07.06.2917.

²³ Библиографическая запись. Заголовок. Общие требования и правила составления: Межгосударственный стандарт. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.spsl.nsc.ru/win/nelbib/help/gst7_80.htm. – Дата доступа: 07.06.2917.

²⁴ Библиографическая запись. Библиографическое описание электронных ресурсов. Общие требования и правила составления: Межгосударственный стандарт. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lib.tsu.ru/win/metod/gost/gost7.82-2001.pdf> . - Дата доступа: 07.06.2917.

В Список использованной литературы включаются только те источники, на которые автор непосредственно ссылается в тексте реферата.

6. Критерии оценки реферата

При оценке работы учитываются следующие критерии: самостоятельность и уровень выполнения, сложность решенных задач, уровень достижения цели, глубина проработки указанных проблем, личный научный и творческий вклад, полученные результаты, их объем и качество, оформление работы.

РЕПОЗИТОРИЙ БГУКИ

Образец титульного листа реферата

Учреждение образование
«Белорусский государственный университет культуры и искусств»

Кафедра философии и методологии гуманитарных наук

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПОМОЩИ МОЛОДЫМ СЕМЬЯМ

Реферат по дисциплине
«Государственная политика и администрирование»

Выполнил:
Олешкевич Н.М.,
студент факультета
культурологии и социо-
культурной деятельности

Реферат допущен к защите
«__» _____ 2017 г.

(подпись)
(Регистрационный № ____)

Руководитель:
М.А.Иванов,
доцент кафедры философии,
кандидат философских наук,
доцент

Минск – 2019

**Вопросы к зачету
по дисциплине Государственная политика и администрирование»**

1. Государственное и политическое управление
2. Эволюция науки о государственном управлении
3. Уровни, виды и методы государственного управления
4. Принятие политических решений
5. Сущность социальной политики, ее исторические формы и направления
6. Социальная политика в Республике Беларусь и проблемы ее реализации
7. Конфессиональная политика и ее специфика
8. Религиозные факторы в современном политическом процессе
9. Государственно-конфессиональные отношения в Республике Беларусь
10. Этническая политика
11. Социально-этнические общности как субъекты политики
12. Национальные движения в современном мире
13. Причины этнических конфликтов и пути их урегулирования
14. Политика в области СМИ
15. Понятие массовой коммуникации
16. Понятие средств массовой информации
17. Функции СМИ
18. Особенности политического влияния СМИ
19. Организационно-правовые и концептуальные основы государственной молодежной политики
20. Основные направления молодежной политики на современном этапе
21. Понятие и основные задачи демографической политики
22. Демографическая политика в Республике Беларусь
23. Государственная политика в области общественной безопасности
24. Основные направления национальной безопасности в Республике Беларусь.
25. Общественная и личная безопасность

5. ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ

Учреждение образования
«Белорусский государственный университет культуры и искусств»

УТВЕРЖДАЮ

Ректор БГУКИ

Ю.П. Бондарь

«___» _____ 2018 г.

Регистрационный № _____.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И АДМИНИСТРИРОВАНИЕ

*Учебная программа учреждения высшего образования
по дисциплине для специальностей
первой ступени высшего образования университета*

Факультет культурологии и социокультурной деятельности
Кафедра философии и методологии гуманитарных наук

Семестр – 1-2

Лекции – 22

Семинарские занятия – 6

Аудиторных часов
по учебной дисциплине – 28

Зачет – 1-2 семестр

Форма получения высшего
образования – дневная, заочная

Составитель: Е.А.Криштапович,
кандидат философских наук, доцент

Минск 2019

Учебная программа по учебной дисциплине «Государственная политика и администрирование» предназначена для реализации на первой ступени высшего образования в рамках интегрированного модуля «Политология» цикла социально-гуманитарных дисциплин.

Рецензенты:

Таркан И.И., кандидат философских наук, доцент Академии управления при Президенте Республики Беларусь:

Криштапович Л.Е., доктор философских наук, профессор БГУКИ

Рассмотрена и рекомендована к утверждению кафедрой философии и методологии гуманитарных наук УО «Белорусский государственный университет культуры и искусств» (протокол №4 от 27.12.2016 г.)

Заведующая кафедрой
_____ М.А.Можейко

Одобрена и рекомендована к утверждению президиумом научно-методического совета учреждения образования «Белорусский государственный университет культуры и искусств» (протокол № __ от __.__.2017 г.)

Председатель
_____ Ю.П.Бондарь

Ответственный за выпуск *М.А.Можейко*

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Учебная программа по учебной дисциплине «Государственная политика и администрирование» предназначена для реализации на первой ступени высшего образования в рамках интегрированного модуля «Политология» цикла социально-гуманитарных дисциплин.

Государственная политика и администрирование – это научная отрасль и учебная дисциплина, изучающая государственную политику и администрирование как особую сферу политической и административной деятельности.

Изучение данной учебной дисциплины позволяет будущему специалисту овладеть знаниями по основным теоретико-методологическим проблемам современной политической науки, их концептуальному осмыслению применительно к государственному управлению; овладеть методологией исследования государственного управления и методами практической управленческой деятельности.

Теоретическая направленность курса сочетается с анализом реальных политико-государственных отношений на основе аналитических методик современной политической науки. В рамках курса раскрываются ключевые понятия, связанные с методическим обеспечением исследований государственного управления и политики, изучаются основные концепции государственного управления, раскрываются основные направления внутренней политики государства. В ходе семинарских занятий студенты приобретают навыки практического применения методов управления и управленческих технологий.

Учебная дисциплина «Государственная политика и администрирование» изучается в тесной взаимосвязи с учебными дисциплинами обязательный модуль «Политология».

Целью изучения учебной дисциплины «Государственная политика и администрирование» является:

- дать целостное знание о государственной политике и управлении;
- сформировать прочную базу политологических знаний на основе изучения ключевых методологических подходов к изучению государственного администрирования и политики;
- сформировать знания о системе государственного управления, ее особенностях, способность самостоятельно принимать решения и применять управленческие технологии.

В процессе изучения учебной дисциплины должны быть решены следующие задачи:

- раскрыть содержания методологических подходов к анализу государственной политики и администрирования;
- сформировать навыки политического анализа в области государственной деятельности, подготовки, принятия и реализации управленческих решений;

овладеть базовыми приемами применения управленческих технологий.

Освоение дисциплины должно обеспечить формирование академических и социально-личностных компетенций.

Требования к академическим компетенциям специалиста.

Специалист должен:

АК-1. Уметь применять научно-теоретические знания для решения практических задач.

АК-2. Владеть навыками профессионального мышления.

АК-3. Владеть исследовательскими навыками.

АК-4. Уметь работать самостоятельно.

АК-5. Иметь навыки инновационной деятельности.

АК-6. Владеть междисциплинарным подходом при решении проблем.

Требования к социально-личностным компетенциям специалиста

Специалист должен:

СЛК-1. Обладать качествами гражданственности.

СЛК-2. Иметь навыки социального взаимодействия и межличностной коммуникации.

СЛК-3. Иметь навыки критического мышления.

СЛК-4. Обладать высокой мотивацией к профессиональной деятельности.

В результате изучения дисциплины курсанты должны:

знать:

новейшие подходы к анализу государственного управления и политики;

важнейшие показатели эффективности государственного администрирования и политики;

цели и задачи внутренней политики государства;

уметь:

проводить самостоятельные исследования в области государственного администрирования и политики;

применять полученные знания с целью эффективного решения управленческих задач;

раскрывать суть государственного управления как взаимосвязанной сферы политической и административной деятельности;

владеть:

базовыми приемами применения управленческих технологий;

навыками решения управленческих задач.

УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА КУРСА

Тема 1. Государственное управление в структуре политического процесса. Цели и задачи внутренней политики государства

Природа и специфика государственного управления. Система государственного управления. Методы государственного управления. Роль государственного управления в структуре политического процесса. Соотношение государственного и политического управления.

Разделение власти и государственное управление. Формы правления, формы государственного устройства и государственное управление. Иерархические уровни государственного управления.

Субъекты власти и управления. Взаимодействие ветвей власти в государственном управлении. Современное понятие «вертикаль власти».

Способы формирования органов власти и управления (выборные процедуры, политические назначения).

Закономерности и принципы государственного управления. Методы государственного управления.

Объективные и субъективные факторы в государственном управлении.

Проблемы политико-идеологического влияния в системе государственного управления. Базовые ценности, стратегические цели государства, легитимные модели развития общественной системы, политический курс в системе государственного управления.

Тема 2. Социальная политика

Понятия и функции социальной политики в современном обществе. Проблемы социальной справедливости. Возрастание социальной роли современного государства. Социальное государство: приоритет общественных интересов, социальная стабильность, высокий уровень жизни. Государственное регулирование и правовые основы социальной политики. Проблемы социального партнерства. Особенности социальной политики в условиях становления рыночной экономики: переход от распределительных отношений к рыночным. Необходимость дифференцированной социальной политики. Социальные амортизаторы рыночных реформ. Различные системы социального обеспечения.

Тема 3. Конфессиональная политика

Религиозные факторы в современном политическом процессе. Государственные конфессиональные отношения. Религия и ее институты в Республике Беларусь. Государственно-конфессиональные отношения в Республике Беларусь. Сущность и специфика Закона «О свободе совести и религиозных организациях». Права и обязанности религиозных организаций в Республике Беларусь. Расширение прав религиозных организаций. Современные особенности и основные формы

взаимодействия религии и политики. Роль традиционных и нетрадиционных религий в политической системе общества.

Тема 4. Этническая политика

Определение понятия «этнос», «нация», «этническая группа», «национальность». Признаки этноса: самоназвание, общность самосознания, устойчивость, общие компоненты культуры и черты психики. Роль единства территории и государственности для формирования и развития этноса. Определение понятий «этнос», «этническая группа», «этнографическая группа». Признаки этноса: самоназвание, общность самосознания, устойчивость, общие компоненты культуры и черты психики. Роль единства территории и государственности для формирования и развития этноса.

Концепции нации и национальной принадлежности. Государственное и этническое понимание нации. Сущность и структура этнического самосознания (когнитивный, эмоциональный, поведенческий компоненты). Этнические стереотипы. Этническая идентичность как разновидность социальной идентичности. Основания этнической идентичности.

Социально-экономические общности как субъекты и объекты политики. Этническая политика и национально-этнические отношения. Причины этнических конфликтов и пути их разрешения.

Этническая политика в Республике Беларусь. Этническая основа национального развития Беларуси. Национальные общественно-культурные объединения в Республике Беларусь.

Тема 5. Государственная информационная политика

Государственная информационная политика в системе политического управления. Структура понятия «деятельность по обеспечению информационной безопасности» Республики Беларусь и конкурентоспособность управленческих решений. Функции государственного управления в области обеспечения информационной безопасности Республики Беларусь. Органы и учреждения Беларуси, осуществляющие информационное обеспечение государственной политики. Роль и место субъектов политического управления в информационной политике.

Средства массовой информации в условиях современного политического развития. Социальные сети как инструмент информационного управления общественным сознанием, как арена информационного противоборства. Роль общественного мнения в публичной политике. Особенности деятельности средств массовой информации в Республике Беларусь.

Основные направления совершенствования системы государственного управления в сфере обеспечения информационной безопасности.

Тема 6. Молодежная политика

Политика в области народонаселения: особенности планетарного, регионального и местного уровней. Развитие демографической ситуации в Республике Беларусь. Задачи демографической политики на современном этапе. Современная молодежная политика. Особенности молодежи как демографической и социальной группы. Проблемы молодежной безработицы. Молодежные организации и их функции. Государственная политика помощи молодым семьям.

Тема 7. Демографическая политика

Организационно-правовые и концептуальные основы государственной молодежной политики. Конституционные основы молодежной политики. Принципы молодежной политики. Задачи молодежной политики. Субъекты государственной молодежной политики. Молодежные организации и их функции.

Государственная политика помощи молодым семьям. Основные направления молодежной политики на современном этапе.

Тема 8. Государственная политика в сфере общественной безопасности

Национально-государственные интересы и глобализация. Безопасность человечества – понятие интегративное. Безопасность человечества – это социальная проблематика. Национальная безопасность: понятие и основные цели и задачи. «Хартия европейской безопасности». Основные направления национальной безопасности в Республике Беларусь. Стратегия Республики Беларусь «равной приближенности» к Востоку и Западу. Изменение характера и угроз национальной безопасности.

Общественная и личная безопасность: основные угрозы и риски. Законодательная база по обеспечению общественной безопасности. Директива от 11 марта 2004 г. № 1 «О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины». Основные направления реализации общественной безопасности в Республике Беларусь.

ИНФОРМАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКАЯ ЧАСТЬ

Основная литература

2. 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.
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.
5. Гречнева, Е. Ф. Общественная политика в системе государственного управления / Е. Ф. Гречнева, Б. Я. Мигас. Минск, 2005. - 119с.
4. Гречнева, Е.Ф. Общественная политика и управление в Республике Беларусь: учебное пособие / Е.Ф. Гречнева. – Мн.: БГУ, 2006. – 119 с.
5. Государственная политика и управление в республике Беларусь: пособие для студентов / С.В.Решетников [и др.]; под ред. С.В.Решетникова. – Минск: БГУ, 2010. – 143 с.
6. Государственное политика и управление: учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: РОССПЭН, 2006. – 384 с.
7. Государственное политика и управление: Учебник. В 2 ч. Часть II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: РОССПЭН, 2006. – 495 с.

Дополнительная

1. Василевич, Г. А. Национальное государство и право в условиях глобализации / Г. А. Василевич // Проблемы упр. – 2008. – № 1(26). – С. 12–18.
2. Голованов, В.Г. Политическая система Республики Беларусь / В.Г. Голованов // Проблемы упр. – 2003. – № 4. – С. 3–10.
3. Государственное управление: от философских оснований до созидания сильного и процветающего государства : монография / [Н. С. Березина и др.]; под редакцией С. Н. Князева; Академия управления при Президенте Республики Беларусь. - Минск : Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2007. - 461 с.
4. Зеркин, Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: Курс лекций / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. – Изд. доп. и переработанное. – Ростов-на-Д.: Изд. Центр «МарТ», 2005. – 512 с.
5. Котляров, И. В. Политическая система Беларуси: теоретическое осмысление и нормативное регулирование / И. В. Котляров, С. А. Таранова // Проблемы упр. – 2007. – № 4 (25). – С. 205–213.

6. Лобанов, В.В. Государственное управление и общественная политика / В.В. Лобанов. – СПб.: Питер, 2004. – 448 с.
7. Решетников, С. В. Предметное поле анализа государственной политики и управления / С. В. Решетников, Н. А. Антанович // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. – 2001. – № 3. – С. 58–62.
8. Стром, А.В. Политическая система Республики Беларусь: теория и практика / А.В. Стром. - Минск : Право и экономика, 2010. - 231 с.
9. Справочник по политическому консультированию. / Под ред. Проф. Д.Д. Прелматтера: Пер. с англ. – М.: Консалтинговая группа «Имидж-контакт»: Инфа_М, 2002. – 330 с.
10. 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.

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН: ПРОБЛЕМНАЯ СТРУКТУРА КУРСА
(для дневной формы получения образования)

№ п/п	Название темы	Количество часов		
		лекции	семинары	итого
1.	Государственное управление в структуре политического процесса. Цели и задачи внутренней политики государства	6	2	8
2.	Социальная политика	2		2
3.	Конфессиональная политика	2	2	4
4.	Этническая политика	2		2
5.	Государственная информационная политика	2		2
6.	Молодежная политика	2		2
7.	Демографическая политика	2		2
8.	Государственная политика в сфере общественной безопасности	4	2	6
	ВСЕГО: 28	22	6	28

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН: ПРОБЛЕМНАЯ СТРУКТУРА КУРСА
(для заочной формы получения образования)

№ п/п	Название темы	Количество часов		
		лекции	семинары	итого
1.	Государственное управление в структуре политического процесса. Цели и задачи внутренней политики государства	2		2
2.	Социальная политика	2		2
3.	Конфессиональная политика		2	2
4.	Этническая политика			
5.	Государственная информационная политика			
6.	Молодежная политика			2
7.	Демографическая политика			
8.	Государственная политика в сфере общественной безопасности	2		2
	ВСЕГО: 10	6	4	10

РЕПОЗИТОРИЙ БГУКИ