

# БЕЛАРУСЬ:

ГОСУДАРСТВО, УПРАВЛЕНИЕ, ЧЕЛОВЕК

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОТЧЕТ  
О ЧЕЛОВЕЧЕСКОМ РАЗВИТИИ

'98



МИНСК, РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ, 1998

Отчет о человеческом развитии Беларуси является результатом проекта ПРООН ВУЕ/96/004/01/99 «Укрепление системы подготовки Национальных отчетов о человеческом развитии Республики Беларусь», выполненного в 1998 году при административно-технической поддержке Представительства ООН/ПРООН в Республике Беларусь.

Отчет подготовлен специалистами в области государственного управления и реформирования экономики, макроэкономической политики, управления социальным комплексом и региональной политики, выступившими на индивидуальной основе в качестве местных экспертов проекта и авторов Отчета. Взгляды, изложенные в настоящем Отчете, принадлежат исключительно авторам. Организация Объединенных Наций, Программа развития ООН, Правительство Республики Беларусь, а также организации, в которых работают авторы Отчета, не обязательно разделяют эти взгляды и не несут за них ответственности.

Издание не охраняется авторскими правами и может воспроизводиться без предварительного разрешения ПРООН, но при обязательной ссылке на источник.

Авторы берут на себя всю ответственность за достоверность данных и высказанные мнения и просят учесть, что если в Отчете и встречаются критические замечания в адрес политики прошлого и настоящего, это делается исключительно из добрых и конструктивных намерений.

Посылать корреспонденцию и получить более подробную информацию об Отчете можно по адресу:

## **Представительство ООН/ПРООН в Республике Беларусь**

220000 Республика Беларусь, Минск, ул. Кирова, 17, б-й этаж  
тел: (375-17) 2278149  
факс: (375-17) 2260340  
E-mail: un\_undp@un.minsk.by  
WWW Home Page: <http://www.un.minsk.by/hdr/hdr98>

*Руководитель рабочей группы  
по изданию Отчета:* Валерий Рогалевич

*Дизайн:* Валерий Рогалевич  
Алексей Петров

*Компьютерная графика:* Алексей Петров

*Компьютерная верстка:* Алексей Петров

*Иллюстрации, использованные  
при оформлении обложки :* Игорь Липский

*Редактура и корректура текста:* Елена Шитик

**1997**

год для Республики Беларусь был годом напряженной работы народного хозяйства, органов государственной власти и общественности по преодолению кризисных явлений, закреплению позитивных сдвигов в экономике и других сферах жизнедеятельности общества. В прошедшем году валовой внутренний продукт вырос на 10%, объем промышленного производства — на 17,6%, превысив прогнозный показатель более чем на 10 пунктов. На 12,2% возросло производство товаров народного потребления, на 26,9% больше, чем в 1996 году, введено жилых домов. На 5% выросли реальные денежные доходы населения. Определенные сдвиги достигнуты в росте товарооборота, снижении уровня безработицы, приросте инвестиций в основной капитал.

Вместе с тем в экономике страны существуют проблемы, требующие скорейшего разрешения. Это, в первую очередь, множественность валютных курсов; достаточно интенсивная инфляция; перекрестное субсидирование, а отсюда и перекосы в системе ценообразования; недостаточная эффективность функционирования и организации аграрного сектора; высокая степень износа производственных фондов; значительная дифференциация доходов различных групп населения; несовершенство в целом системы управления народным хозяйством и некоторые другие.

Опыт последних лет показывает, что роль государства при выходе из кризиса и проведении сложнейших преобразований не только не должна ослабевать, но по ряду аспектов она должна усиливаться. Об этом свидетельствует не только наш собственный опыт, но и мировая экономическая практика XX века, в первую очередь промышленно развитых стран.

Способы воздействия государства на экономические процессы весьма разнообразны и определяются многими факторами, важнейшими среди которых являются: глубина экономического кризиса, уровень развития производительных сил, место в системе мирохозяйственных связей и др. Главенствующая роль, безусловно, принадлежит выработке стратегического курса преобразований экономики и механизмов его реализации.

В связи с этим в Национальном отчете-98 авторы большое внимание уделяют вопросам совершенствования управления в важнейших сферах жизни государства и общества в контексте задач устойчивого человеческого развития как в национальном, так и в международном аспектах, глобализации международных экономических отношений.

Надеюсь, что анализ переходных, созидательных процессов, оценка перспектив, данные в Отчете-98, представят определенный интерес для мировой общественности, углубят ее понимание реальных событий, происходящих в нашей стране, будут способствовать вхождению Республики Беларусь в мирохозяйственные связи в качестве равноправного и экономически выгодного партнера.

Минск, апрель 1998



**Владимир Шимов**  
Министр экономики  
Республики Беларусь

**Владимир Шимов** — национальный координатор по подготовке Отчета, доктор экономических наук, Министр экономики Республики Беларусь

**Лев Крюков** — управляющий проектом и руководитель рабочей группы по подготовке Отчета

*Члены рабочей группы:*

**Анатолий Богданович**

**Галина Гасюк**

**Лев Крюков**

**Эдуард Матулис**

**Антонина Морова**

**Виктор Пинигин**

**Иван Удовенко**

**Юрий МИСНИКОВ** — координатор проекта со стороны ПРООН в Беларуси

## **Об авторах**

**Анатолий Богданович** — кандидат экономических наук, заместитель директора НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь (разделы 1, 5.1, 5.2, 5.4)

**Галина Гасюк** — заместитель Министра статистики и анализа Республики Беларусь (приложение 1, 2, статистическое сопровождение Отчета)

**Лев Крюков** — кандидат экономических наук, академик БИА, директор НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь (введение, раздел 2, редактирование)

**Эдуард Матулис** — кандидат технических наук, советник-консультант экономического управления Администрации Президента Республики Беларусь (раздел 5.3)

**Антонина Морова** — кандидат экономических наук, начальник экономического управления Администрации Президента Республики Беларусь (разделы 4.2, 4.5, редактирование)

**Виктор ПИНИГИН** — кандидат экономических наук, заместитель директора НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь (раздел 3)

**Иван Удовенко** — кандидат философских наук, заместитель директора НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь (разделы 4.1, 4.3, 4.4, 4.6)



Подготовка Отчета явилась результатом усилий большого числа лиц и организаций, участвовавших в разработке Концепции и Генеральной схемы управления народным хозяйством Республики Беларусь, а также предоставивших необходимый материал.

Прежде всего искреннюю благодарность авторы Отчета выражают сотрудникам Представительства ООН/ПРООН в Республике Беларусь, в особенности **Павлу Кралу** — Постоянному Представителю; **Валерию Ткачуку** — заместителю Постоянного Представителя; **Юрию Мисникову** — главному специалисту подразделения программной деятельности, координатору проекта в Беларуси; **Татьяне Факирзада** — ассистенту подразделения программной деятельности.

Авторы благодарны отдельным специалистам, материалы которых были использованы в Отчете: **Г. Вардеваняну, В. Гордейчику, В. Добрицкой, Л. Жабко, В. Журавлеву, В. Зубачевой, К. Ковалевской, Л. Кононенко, Т. Копусовой, О. Корякиной, С. Кочановскому, Т. Лысковой, А. Лясковицу, И. Ляху, А. Матясу, Э. Мееровской, А. Морозу, Э. Петровичу, А. Сидор, А. Слонимскому, Н. Соловей, Л. Телегиной, Л. Тихоновой, С. Ткачеву, И. Уроничу, Е. Федоренчику, А.Федоровичу, Н. Фоку, Н. Шелеповой, М. Ярмоловичу.**

Большую техническую помощь в оформлении Отчета оказали: **Н. Соловей, И. Гуринович, А. Мулярчик, М. Довбнюк, Е. Канина.**

Особую благодарность авторы выражают группе лиц, готовивших русскую и английскую версии Отчета к публикации: **Валерию Рогалевичу** — за дизайн, общее руководство издательской группой по подготовке Отчета и обеспечение полиграфии издания; **Алексею Петрову** — за компьютерную верстку и графику Отчета; **Александрю Пискунову** — за перевод Отчета на английский язык и общую техническую координацию его подготовки; **Брайану Андерсон** — за редактирование английского текста Отчета.

Выражая свою признательность за предоставленную им помощь, авторы берут на себя всю ответственность за мнения, выраженные в Отчете.

ВВЕДЕНИЕ.....	VII
---------------	-----

<b>Современное состояние социально-экономического развития Республики Беларусь.....</b>	<b>1</b>
---	----------

1.1 Особенности переходного периода в Беларуси.....	1
1.2 Социально-экономическая ситуация в 1997 г.....	5
1.3 Реформирование экономики и развитие человека.....	14

<b>Управление экономикой в интересах человеческого развития.....</b>	<b>22</b>
--	-----------

2.1 Система органов управления в Республике Беларусь.....	23
2.2 Роль государственного управления при переходе к рыночным отношениям.....	30
2.3 Формы и методы управления экономикой.....	35
2.4 Роль государственных программ для устойчивого развития.....	41

<b>Институциональное регулирование.....</b>	<b>46</b>
---	-----------

3.1 Функционирование финансовой системы в интересах человеческого развития.....	46
3.2 Управление собственностью.....	52
3.3 Развитие предпринимательства и малого бизнеса.....	57
3.4 Глобализация экономики и управления внешнеэкономической деятельностью.....	61

<b>Управление социальным комплексом и решение проблем бедности.....</b>	<b>66</b>
---	-----------

4.1 Органы управления социальным комплексом в Республике Беларусь.....	66
4.2 Инвестиции в человеческий капитал и социальную инфраструктуру.....	67
4.3 Реформы в социальной сфере.....	72
4.3.1 Государственное регулирование занятости.....	72
4.3.2 Регулирование доходов населения.....	73
4.3-3 Политика в отраслях социальной сферы.....	77
4.4 Особенности управления в отдельных отраслях социальной сферы.....	80
4.5 Социальная защита населения. Поддержка государством малоимущих (бедных) категорий населения.....	85
4.6 Социальная экология.....	90

<b>Региональное управление.....</b>	<b>92</b>
-------------------------------------	-----------

5.1 Система регионального управления в Республике Беларусь.....	92
5.2 Развитие проблемных регионов.....	97
5.3 Свободные экономические зоны как один из эффективных путей развития регионов.....	100
5.4 Формирование самоуправления.....	107

ПРИЛОЖЕНИЯ.....	112
-----------------	-----



Исторический опыт развития многих стран убедительно свидетельствует, что нет и не может быть универсальных путей и готовых рецептов перехода к высокоразвитой и эффективной экономике современного типа. При всем многообразии методов реформирования процесс трансформации экономических систем требует длительного временного периода и, как правило, сопровождается острыми экономическими и социальными противоречиями, доходящими в отдельных странах до конфликтных столкновений различных политических сил.

На современном этапе мирового развития достигнуты существенные социальные сдвиги и в то же время обостряются многие глобальные проблемы. В ряде стран мира усиливается экономическая и социальная напряженность в связи с возрастающей дефицитностью в обеспечении потребностей в продовольствии, энергетических и других невозобновляемых ресурсах, ухудшается экологическая ситуация. Такая системная напряженность требует все больших средств и участия всех государств мирового сообщества и международных организаций в реализации комплекса мер, предусмотренных «Повесткой дня на XXI век», принятой Конференцией ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. в целях недопущения цивилизационной катастрофы.

Настоящий, четвертый Национальный отчет о человеческом развитии, продолжает конструктивную, поддержанную всеми странами мира, инициативу по осуществлению устойчивого развития.

Первый Отчет-95 был посвящен общим вопросам и стартовым условиям перехода к устойчивому развитию, второй Отчет-96 — в основном — среде обитания в Республике Беларусь, третий Отчет-97 «Беларусь: государство для человека» раскрыл проблемы становления белорусской государственности, макроэкономической и социальной политики государства, его роль в достижении общественного согласия.

Национальный отчет-98 «Государственное управление в интересах человека», сохраняя преемственность концептуальных подходов и общей тематики, содержит ряд новых элементов, обусловленных событиями в политической, экономической, культурной жизни в Республике Беларусь и за рубежом в 1997 г.

Основными из них во внутренней жизни были продолжающийся подъем экономики, рост инвестиционной активности, повышение реальных доходов населения. Это создало новое общественное настроение и мироощущение, вселило оптимизм, что является важным звеном в процессе человеческого развития.

Определяющим системообразующим фактором стало создание органов государственного управления в контексте выбора народом Беларуси президентской республики и социально ориентированной рыночной экономики.

Важным внешним фактором явилась Международная конференция ООН по проблемам управления в интересах устойчивого развития и справедливости (Нью-Йорк, июль 1997 г.), прошедшая под эгидой ПРООН и впервые поставившая на международном уровне проблемы эффективного управления устойчивым человеческим развитием, переосмысления роли государственных структур в этом процессе. Сегодня уже даже крайние либералы («чем меньше государства, тем лучше») не могут отрицать важнейшую роль государства в обеспечении рыночного развития и социальной стабильности в обществе. Идеи новой цивилизационной стратегии, парадигма общественного прогресса и новые инициативы взаимодействия природы, хозяйства и человека, создание социального государства были дополнены на Конференции новым пониманием управления устойчивым развитием как совокупности действий государства, частного сектора и гражданского общества.

Эти идеи были апробированы на Региональной Конференции ООН по устойчивому развитию стран с переходной экономикой и других стран, прошедшей в апреле 1997 г. в г. Минске с участием структур ООН, других международных и неправительственных организаций. На Минской Конференции была одобрена Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь до 2010 г., основные положения которой рассмотрены в Отчете-97.

Так что и внешние, и внутренние факторы определили актуальность темы Национального отчета-98. Примечательно, что в Отчете Всемирного Банка о мировом развитии 1997 г. («Государство в меняющемся мире») подчеркнуто: «принципиально невозможен прогресс в экономическом развитии без эффективного государства».

**В** 1997 и 1998 гг. в республике продолжалась целеустремленная и напряженная работа по преодолению кризисных явлений в экономике, проведению реформ, продвижению к социальным приоритетам в рамках Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2010 г., в которой определены парадигма прогресса, модель социально ориентированной рыночной экономики, демократический тип нашего государства, его роль в переходной экономике и т.д.

В этой системе политических координат и построен Национальный отчет-98 с подробным анализом эффективности государственного управления в основных областях функционирования экономики и общества в интересах человека.

Республика Беларусь в последнее десятилетие XX века в связи с ее становлением как суверенного государства переживает сложный этап своего социально-экономического развития. В Национальном отчете рассматриваются особенности переходного периода в Беларуси и выделены три его этапа:

- первый — начался в середине 80-х годов, когда Беларусь была в составе СССР и ставились задачи перехода республики на новые условия хозяйствования на основе самоуправления и самофинансирования;
- второй этап переходного периода связан с приобретением Республикой Беларусь государственного суверенитета. Его особенностью является создание новых для Беларуси экономических институтов, соответствующих статусу суверенного государства. В то же время для этого этапа характерно углубление социально-экономического кризиса, основные причины которого рассматриваются в Национальном отчете;
- третий этап переходного периода начался в 1994 году, когда была принята новая Конституция Республики Беларусь и страна стала президентской республикой.

Главной целью нынешнего этапа переходного периода в Республике Беларусь является повышение уровня и качества жизни народа на основе роста эффективности реального сектора экономики. Для этого определена и последовательно осуществляется система мер правового, организационного, экономического, научно-технического и социального характера. Важнейшие из них рассмотрены в Национальном отчете.

Особое место в переходном периоде для Республики Беларусь занимает 1997 год. В стране впервые определился устойчивый динамичный рост всей экономики, произошло повышение уровня жизни людей, что положительно отразилось на основных показателях, определяющих индекс развития человеческого потенциала. В Национальном отчете рассматривается современная социально-экономическая ситуация в Республике Беларусь и показаны основные изменения, которые произошли по сравнению с предыдущим периодом.

В первом разделе Отчета особое внимание уделено реформированию экономики в интересах человеческого развития. Приведены также основные параметры социально-экономического развития страны по прогнозу на 1998 год.

В последние годы в стране уделяется большое внимание совершенствованию системы государственного управления экономикой. В 1996 — 1997 гг. разработана Генеральная схема управления народным хозяйством. Это - комплексная разработка по всем уровням управления, осуществленная с использованием современных подходов и привлечением лучших научных и профессиональных сил страны. Во всех подразделах Отчета раскрывается та или иная сторона Генеральной схемы и анализируется ее реализация, ориентированная на решение трех задач:

- формирование и укрепление государственных институтов власти республики как суверенного государства;
- обеспечение перехода к функционированию рыночной экономики социально ориентированного типа;
- повышение эффективности антикризисных мер.

В Отчете подробно рассмотрена система органов управления в Республике Беларусь, даны структура, принципы ее построения на всех уровнях и по всему функциональному социально-экономическому пространству. Особое внимание уделено блоку экономических министерств и комитетов, банковской системе страны, а также отраслевым органам управления с точки зрения усиления социальных аспектов их деятельности. Рас-



крыты цели и задачи преобразования системы управления по мере продвижения реформ в экономике. В связи с этим особо выделена группа проблем, касающихся роли государственного управления при переходе к рыночным отношениям. Освещаются опыт реформирования экономики в стране, его достоинства и недостатки, а также принципы, критерии и направления совершенствования системы управления в контексте проведения реформ в Беларуси.

Подробно рассмотрены формы и методы управления экономикой, включая государственное регулирование (бюджетное, кредитно-денежное, ценовое и др.), рыночное регулирование, участие в процессах управления различных объединений граждан на принципах социального партнерства. Особое внимание обращено на трансформацию основного звена экономики (предприятия).

Значительное место в Национальном отчете-98 отведено роли государственных программ в устойчивом развитии. Даны статус и классификация программ: президентские, правительственные, отраслевые и т.д.

Изложены вопросы разработки и реализации экономических, научно-технических, социальных программ. В последние годы заметно возрос их вклад в решение ключевых социальных, экономических, экологических и других проблем в стране.

Во всех подразделах этого раздела Отчета сделан акцент на социальные приоритеты, цели и принципы устойчивого человеческого развития.

Государственное регулирование в переходной экономике имеет ключевое значение. Для Беларуси характерно сочетание административных и экономических методов регулирования социально-экономических процессов. В интересах устойчивого человеческого развития в стране не отдано на откуп рынку регулирование всех без исключения социально-экономических сфер, сохраняются характерные для переходных экономик сильные механизмы предыдущей централизованной административной системы государственного управления. Это, по мнению большинства белорусского народа, должно смягчить негативные последствия, сопровождающие переход к новой социально-экономической системе.

В Республике Беларусь в основном созданы важнейшие институты независимого государства рыночного типа: приняты многие нормативно-правовые акты, регулирующие новые рыночные отношения. Сформированы отраслевые, функциональные и региональные органы управления. Однако процесс незакончен, поскольку очевидна недостаточность их развития как для текущего момента, так и для обеспечения нормального функционирования экономики в условиях дальнейшей рыночной трансформации.

В Отчете анализируется состояние финансовой системы страны и, в первую очередь, ее важнейших составляющих - налогово-бюджетной, кредитно-денежной и банковской сфер. В 1997 г. страна еще не добилась финансовой стабилизации. Увеличился уровень инфляции, усилилась девальвация белорусского рубля при наличии множественности валютных курсов. Среди положительных фактов отмечается выполнение государственного бюджета по доходам и расходам, при снижении дефицита бюджета по сравнению с запланированным, уменьшении внешней задолженности, увеличение вложения финансовых средств в инвестиции и др.

В Отчете подробно рассмотрены вопросы приватизации республиканской и коммунальной собственности, их законодательного и нормативного обеспечения. Особое внимание уделено чековой приватизации и ее перспективам. Подчеркивается специфика белорусской «точечной» приватизации, указываются факторы, сдерживающие этот процесс, который, очевидно, необходимо ускорить.

Становление и развитие среднего класса, а также создание новых рабочих мест зависят от поддержки государством малого и среднего бизнеса. В Отчете анализируются развитие предпринимательства в Беларуси, организационные, финансовые и нормативно-законодательные предпосылки, созданные в этих целях. Вместе с тем показано, что темпы формирования предпринимательских структур в стране замедлены.

Глобализация мировой экономики является важнейшей особенностью последнего времени. В этот процесс все в большей мере включается и Республика Беларусь. В Национальном отчете раскрыты основные направления экономической международной интеграции страны, дана характеристика изменения институциональных основ этого процесса, называются и некоторые негативные воздействия международных решений в отношении Беларуси.

Главной целью развития социального комплекса являются стабилизация уровня жизни и повышение трудовой мотивации населения, создание предпосылок для последующего роста благосостояния народа.

В Национальном отчете рассмотрены функции отдельных министерств Республики Беларусь по управлению социальным комплексом и особенности управления в отдельных отраслях.

Социальная политика для трудоспособной части населения направлена на формирование системы поддержки его доходов путем реформирования оплаты труда, создания условий для получения более высоких заработков за счет личного трудового вклада, экономической предприимчивости и инициативы вне зависимости от форм собственности.

В отношении незанятого населения социальная политика направлена на формирование и совершенствование правовых и экономических условий для вовлечения трудоспособных слоев населения в хозяйственную деятельность.

Реформы в социальной сфере имеют первостепенное значение для развития человека. В Беларуси разработан ряд конкретных мер по совершенствованию системы образования, проведению реформы общеобразовательной школы. Получили развитие альтернативные учебные заведения (гимназии, колледжи, негосударственные вузы и техникумы). В вузах Беларуси начата подготовка специалистов по двухуровневой системе: бакалавр, магистр. В стране достигнут достаточно высокий уровень грамотности взрослого населения.

Реформа здравоохранения предусматривает, с одной стороны, сохранение гарантированного оказания бесплатной медицинской помощи в государственных учреждениях, с другой — структурную перестройку отрасли, включающую преобразования в сфере первичной медико-санитарной помощи, медицинского образования, постепенное внедрение страховой медицины, развитие отечественной фармацевтической промышленности.

Начался процесс формирования новых механизмов обеспечения населения жильем. Приватизация жилья дала возможность семьям свободнее манипулировать им как имуществом и реализовать свои жилищные планы.

В Отчете рассмотрены формы и методы поддержки государством малоимущих слоев населения, инвестиции в социальную инфраструктуру и человеческий капитал. Особое внимание уделено социальной экологии. Сохранение и оздоровление окружающей среды имеет ярко выраженный социальный характер, ибо оно тесно связано с улучшением среды обитания людей и другими факторами, от которых прямо или косвенно зависит качество жизни.

Региональное управление в Республике Беларусь осуществляется путем согласованного взаимодействия двух систем: централизованного управления социально-экономическим развитием внутриреспубликанских регионов и управленческой деятельностью местных органов власти. Объектами особого внимания со стороны государства являются проблемные регионы, которые выделяются специфическими природными, социально-экономическими и экологическими условиями. К их числу отнесены территории, подвергшиеся радионуклидному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, Минский столичный округ, депрессивные регионы с низким экономическим потенциалом и др.

В качестве новой формы территориального управления для активизации внешнеэкономической деятельности предусматривается образование свободных экономических зон, в Беларуси они создаются решением Президента Республики Беларусь по инициативе Правительства, областных и Минского городского исполнительных комитетов. Положения об этих зонах утверждаются Правительством, а координацию работы по их созданию и развитию осуществляет Министерство внешних экономических связей и Министерство экономики.

Для обеспечения устойчивого человеческого развития важнейшее значение имеет развитие самоуправления. В последнее время в Республике Беларусь вопрос о реформировании и организации деятельности местного самоуправления поднимается различными общественно-политическими движениями и представителями исполнительной власти на местах. В Национальном отчете рассмотрены основные проблемы и задачи формирования местного самоуправления в стране.