



4.1 Органы управления социальным комплексом в Республике Беларусь

В социальный комплекс укрупненно входят следующие основные объекты и направления государственного регулирования:

- население, трудовые ресурсы, занятость, миграция, рынок труда;
- политика доходов, уровень и качество жизни населения;
- социальная защита населения, борьба с бедностью, пенсионное обеспечение, социальное страхование и др.;
- развитие отраслей социальной сферы (здравоохранение, образование, культура, жилье, коммунальные услуги населению, физкультура и спорт, туризм и др.).

В основу формирования структуры органов управления социальным комплексом положен принцип комплексирования отраслей и направлений, призванных решать поставленные цели социального развития. Главные из них — стабилизация уровня жизни и повышение трудовой мотивации населения, создание предпосылок для последующего роста благосостояния народа.

В настоящее время управление социальным комплексом осуществляется Министерством труда, Министерством здравоохранения, Министерством культуры, Министерством жилищно-коммунального хозяйства, Министерством архитектуры и строительства, Министерством спорта и туризма, Государственным комитетом по делам молодежи. (Рис. 2.1).

Структура министерств и комитетов подвергается постоянной корректировке, что отражает стремление приспособить ее к меняющимся условиям социально-экономической и политической жизни страны. Так, Министерство социального обеспечения было реорганизовано в Министерство социальной защиты Республики Беларусь (Положение о Министерстве социальной защиты утверждено постановлением Кабинета Министров Республики Беларусь от 11 января 1996 г. № 20). При этом Пенсионный фонд и Фонд социального страхования были реорганизованы в Фонд социальной защиты, который вошел в структуру Минсоцзащиты.

Государственный комитет по труду и социальной защите был реорганизован в Министерство труда (Положение о Министерстве труда утверждено постановлением Кабинета Министров Республики Беларусь от 8 апреля 1995 г. № 431). В его структуру вошли: Госу-

дарственная служба занятости, Государственная инспекция труда и Государственная миграционная служба.

Министерство образования и науки в 1997 г. преобразовано в Министерство образования с усилением его основной функции — проведение государственной политики в области образования в стране. Из состава Министерства образования выведены и преобразованы следующие комитеты, подчиненные непосредственно Правительству Республики Беларусь: Государственный комитет по науке и технологиям, Государственный комитет по стандартизации, метрологии и сертификации, Государственный патентный комитет и Комитет по авторским и смежным правам при Министерстве ЮСТИЦИИ.

К недостаткам нынешних структур органов управления социальным комплексом Республики Беларусь относятся: отсутствие целостности управления, разнонаправленность действий министерств и других республиканских органов государственного управления при проведении социальной политики, слабость межведомственной координации, дублирование некоторых функций и обусловленное этим нерациональное использование финансовых ресурсов, а в итоге — неудовлетворенность населения проводимой социальной политикой в республике.

Устранение в полной мере перечисленных недостатков ныне действующих структур органов управления социальным комплексом в процессе перехода к социально ориентированной экономике требует в перспективе создания в Правительстве координирующего органа — Совета по социальной политике во главе с заместителем Премьер-министра. На него следует возложить всю полноту ответственности за выработку и реализацию социальной политики в государстве. Совет должен координировать функционально самостоятельные министерства и другие республиканские органы государственного управления, относящиеся к социальному комплексу. Преимущество такого варианта заключается в том, что социальная политика реализуется как единое целое.

К основным органам управления отраслей социальной сферы относятся министерства образования, культуры, здравоохранения, которые должны стать эффективным координирующим звеном в структуре органов управления по проведению политики в данной сфере, независимо от ведомственной подчиненности объектов их деятельности.

Основные функции Министерства труда состоят в выработке и координации государст-

В основу формирования структуры органов управления социальным комплексом положен принцип комплексирования отраслей и направлений, призванных решать поставленные цели социального развития

венной политики в области труда, народонаселения, занятости и миграции, уровня и качества жизни населения, предоставления социальных гарантий.

Главные функции Министерства социальной защиты населения — выработка и координация государственной политики в области социальной защиты престарелых и инвалидов, семей с детьми, военнослужащих запаса и военных-интернационалистов, социальное страхование, пенсионное обеспечение, предоставление социальных гарантий и их компенсаций.

Актуальной на современном этапе развития нашей страны является государственная молодежная политика. Государственный комитет по делам молодежи занимается обеспечением организационных, правовых, социальных, экономических мер для развития в стране государственной молодежной политики; подготовкой соответствующих законодательных и нормативных актов; разработкой республиканских комплексных и целевых программ по вопросам молодежной политики; обеспечением защиты прав и интересов молодых граждан и их семей, талантливых молодежи, молодежных объединений; осуществляет тесное взаимодействие с государственными органами и общественными объединениями в сфере молодежной политики.

Жилищное строительство отнесено в основных направлениях социально-экономического развития республики на 1996 — 2000 гг. к одному из трех выделенных приоритетных направлений. Поэтому Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь должно определять жилищную политику государства и осуществлять проведение жилищной реформы, направленной на предоставление гражданам права по своему выбору в соответствии с потребностями и возможностями приобретать в собственность и получать в пользование благоустроенное жилье.

С целью координации и проведения государственной политики в области строительства, архитектуры, градостроительства, промышленности строительных материалов (применительно и к жилищному строительству) за Министерством архитектуры и строительства сохранена разработка и реализация программы «Жилье».

К функциям Министерства спорта и туризма Республики Беларусь относится проведение единой государственной политики в области физической культуры, спорта и туризма; разработка и реализация государственных программ по развитию физической культуры, спорта и туризма, направленных на укрепление здоровья, организацию активного отдыха населения, развитие и укрепление для этих целей материально-технической базы; координация деятельности государственных, общественных и негосударственных организаций по внедрению физической культуры в повседневную жизнь населения страны, подготовке спортсменов и планов спортивно-массовых мероприятий.

Исходя из приоритетности решения социальных задач, а также несовершенства действующих структур управления социальной сферой требуется их дальнейшее постепенное, по мере становления гражданского общества,

функционально-структурное преобразование. Значительную роль в решении социальных задач должны играть соответствующие объединения граждан, способные дополнить и компенсировать недостаточный эффект действия государственных органов управления социальной сферой.

4.2 Инвестиции в человеческий капитал и социальную инфраструктуру

Новые теории экономического роста и развития человека. В конце 80-х годов за рубежом появились новые теории экономического роста, подтвердившие тот факт, что реальной движущей силой экономического прогресса является человек. Эти теории, разработанные такими экономистами, как Пол Ромер, Роберт Лукас, Гэри Беккер, Теодор Шульц были нацелены на изучение воздействия человеческого капитала на темпы роста стран в долгосрочном плане. За исследования в этой области Г. Беккер удостоен Нобелевской премии по экономике за 1992 год.

Данная теория предполагает, что люди как потребители заинтересованы в максимизации своих доходов на протяжении всей жизни, а не только в отдельные периоды. Существует четкая зависимость между уровнем образования работника и его заработками в течение всей трудовой деятельности. Последняя отражает причинно-следственную связь между образованием, уровнем мастерства, производительностью труда и доходом.

Человеческий фактор — фактор экономического роста. Уровень развития общества в рамках того или иного государства определяется как господствующими типами хозяйства, так и установившейся иерархией ценностей и интересов, характеристиками населения, то есть так называемым человеческим капиталом.

Под человеческим капиталом подразумеваются способности, знания и умения работников, которые дают им возможность функционировать в социально-экономической среде.

Инвестирование в развитие человеческого капитала, как правило, приводит к повышению производительности труда, росту эффективности производства. Это прямой путь содействия экономическому росту и развитию вообще. Как показывает практика, действия по расширению человеческого потенциала с помощью образования, улучшения медицинского обслуживания и питания влияют на перспективы экономического роста, прежде всего в странах с низким уровнем развития человеческих возможностей и низкими доходами.

Всемирный банк на примере обследования 192 стран пришел к выводу, что только 16% роста в странах с переходной экономикой обусловлены имеющимся физическим капиталом (оборудование, здания и физическая инфраструктура), 20% — природным капиталом. Остальные же 64% связаны с человеческим и социальным капиталами. Положение стран в современном мире определяется образовательным интеллектуальным потенциалом. До 40% валового национального продукта наибо-

Значительную роль в решении социальных задач должны играть соответствующие объединения граждан

Действия по расширению человеческого потенциала с помощью образования, улучшения медицинского обслуживания и питания влияют на перспективы экономического роста

Годы	Соотношение расходов Государственного бюджета и ВВП (%)	Соотношение государственных расходов на социальные нужды и расходов Государственного бюджета (%)
1990	33.5	31.1
1991	28.4	32.8
1992	34.3	30.6
1993	42.3	30.3
1994	39.9	35.9
1995	32.3	42.8
1996	29.5	48.7
1997	34.2	42.9

ИСТОЧНИК: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь, Министерство финансов Республики Беларусь

Таблица 4.1
Соотношение расходов на социальные нужды и расходов Государственного бюджета

лее развитые страны мира получают в результате развития эффективной системы образования. С экономической точки зрения, инвестиции в развитие образования окупаются наиболее быстро. По оценке американских экспертов, 1 доллар затрат в системе образования позволяет получить 3 — 6 долларов прибыли.

Образование дает возможность выгодно использовать в рамках всего процесса производства целый ряд позитивных факторов. Так, установлено, что образованные люди эффективней используют капитал, в результате чего он становится более производительным. Они также предрасположены к введению новшеств, изобретению новых, более совершенных форм производства. Кроме того, они делятся полученными результатами со своими коллегами по работе, которые учатся у них. Таким образом, повышение уровня образования ведет к повышению эффективности всех факторов производства.

Питание, здоровье человека также оказывают влияние на экономический рост. Например, плохое питание в детстве приводит к низкой производительности труда в зрелом возрасте. Следствием же недостаточности питания в зрелом возрасте является снижение эффективности как умственного, так и физического труда.

Улучшение здоровья и питания населения, особенно его бедных слоев, приводит к сокращению смертности, увеличению продолжительности жизни, а также, в частности, к повышению доходов. Программы оздоровления окружающей среды, избавления от заразных заболеваний, очищения источников питьевой воды и другие имеют большое значение для создания людям комфортных жизненных условий.

Государственная политика в сфере здравоохранения должна обеспечить населению доступные в любое время и достаточно дешевые лечебные медицинские услуги. Для эффективности этой политики необходимо делать выбор между множеством предлагаемых программ в условиях ограниченных средств. Однако некоторые области здравоохранения, такие, например, как обеспечение населения прививками, борьба с малярией, предотвращение эпидемий, нуждаются в государственном финансировании.

Проведение государством эффективной политики, направленной на улучшение человеческого капитала, предполагает выполнение различных экономических и социальных программ:

- стимулирования экономического роста;
- целесообразного распределения благ;
- обеспечения гарантированного уровня образования и медицинской помощи, питания;
- выдачи трансфертов нуждающимся в получении минимального гарантированного дохода.

Такого рода программы только начинают формироваться в республике.

Ослабление государственной политики в области развития человеческих ресурсов в настоящем может дорого стоить в будущем. Недостаточное инвестирование в человеческий капитал, даже ввиду отсутствия средств — это ложная экономия, которая ведет к социальной нестабильности общества, недоеданию, болезням и росту преступности.

Финансирование социальной сферы. Учитывая социальную направленность развития экономики республики, поддержание приемлемого жизненного уровня населения, белорусское государство и в годы перестройки продолжало выделять большие средства на социальные программы и инвестирование в человеческий капитал.

Так, несмотря на то, что расходы Государственного бюджета в ВВП неуклонно снижались, расходы на социальные нужды не уменьшились. Даже напротив, они возрастали. (Табл. 4.1).

Это объясняется тем, что в период роста цен и падения реальных доходов ассигнования на социальные нужды давали Правительству возможность сдерживать резкую дифференциацию стандартов жизни и обеспечить общественное согласие.

В целях обеспечения доступа к медицинскому обслуживанию и образованию для всех категорий населения Беларуси не была проведена коммерциализация этих сфер и расходы на здравоохранение и образование в ВВП остались на высоком уровне. Росли также расходы на социальную помощь и пособия по безработице, семейные и материнские пособия, расходы на пенсионное обеспечение. (Табл. 4.2).

Хотя структура расходов пока не соответствует требованиям эффективности, но в ней стали происходить положительные изменения. Постепенно были сокращены субсидии производителей и потребителей на продовольственные и детские товары, с 1995 года поэтапно сокращаются субсидии на энергию, жилье, транспорт, ликвидирована значительная часть льгот для различных категорий населения. Однако произошло снижение ассигнований на материально-техническое обеспечение производства и заработную плату в бюджетной сфере, рост которой стал отставать от темпов инфляции.

Воздействие этих изменений на благосостояние населения неоднозначно. Вместе с тем можно говорить о начале постепенной перестройки системы финансирования и перестройки социальной сферы.

Высокие ассигнования в социальную сферу на первых этапах перестроечного периода в

Проведение государством эффективной политики, направленной на улучшение человеческого капитала, предполагает выполнение различных экономических и социальных программ

Таблица 4.2
Расходы на
социальные
нужды в ВВП
(в %)

	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.
Здравоохранение	3.5	4.0	5.3	6.6	7.0	5.2	5.4	5.2*
Образование	4.9	5.8	6.6	6.8	7.0	6.8	6.2	6.6*
Социальная помощь и пособия по безработице	0.04	0.2	0.1	0.1	0.2
Семейные и материнские пособия	1.6	3.4	3.8	2.4	3.0	2.5	1.3	1.5
Пенсии	6.1	6.3	5.7	7.7	5.1	7.6	8.9	8.1

За счет средств Государственного бюджета

условиях возрастающей инфляции в какой-то мере были оправданы и смогли несколько затормозить резкое снижение уровня жизни. Впоследствии же они тяжелым бременем легли на бюджет и стали неподъемны для кризисной, переходной экономики. Дальнейший их рост создает угрозу устойчивости государственных финансов и перспективам экономического роста. Кроме того, эти затраты были неэффективны и не отличались целевой направленностью. Основная часть социальных выплат не достигала тех категорий населения, которым они в принципе были предназначены. В результате очень немногие люди смогли полностью оградить себя от негативных последствий экономического спада. Несмотря на больший ассигнования в здравоохранение и образование, условия и качество предоставления услуг в этих сферах в стране ухудшились. Все больше людей сталкиваются с проблемами при получении доступа к услугам этих учреждений.

Государственная система здравоохранения оказалась плохо подготовленной, чтобы решать проблемы дефицита финансовых ресурсов и растущего уровня заболеваемости. Частная медицинская практика в республике развивается медленно. На те услуги, которые стали платными, устанавливаются цены, недоступные людям с низкими доходами. Имеющиеся в системе здравоохранения средства продолжают расходоваться нерационально, что отрицательно сказывается на уровне медицинского обслуживания.

Усиливается социальное неравенство при предоставлении услуг здравоохранения и доступа к ним. Хотя теоретически считается, что все население охвачено полным набором услуг, на практике система перекошена в пользу тех, кто работает. Дети, безработные и пенсионеры не получают адекватного обслуживания. Существует также разница в предоставлении услуг здравоохранения в регионах (областях) республики сельским и городским жителям. По-прежнему неоправданный упор делается на стационарные формы лечения в ущерб развитию первичной медицинской помощи.

Ухудшение услуг здравоохранения прежде всего отрицательно влияет на бедные слои населения. Это воздействие осуществляется в основном двумя способами. Во-первых, в силу того, что частный сектор здравоохранения в стране неразвит, его услуги, как правило, ограничиваются амбулаторным обслуживанием. Это означает, что он не составляет серьезной конкурентоспособной альтернативы государственному сектору здравоохранения. Особен-

но это касается бедных слоев населения и сельских районов. Во-вторых, даже когда имеются частные услуги здравоохранения, то зачастую они слишком дорогие для граждан с низкими доходами.

Отсутствие реформ в системе обязательного медицинского страхования наряду с практикой прямого бюджетного финансирования государственных учреждений здравоохранения сдерживает их организацию и перепрофилирование убыточных мощностей.

Много проблем накопилось и в системе образования. Она все больше не справляется со своей задачей по обеспечению необходимых навыков и обучения. Увеличивается разрыв между предложением системы образования и спросом на конкретные профессиональные качества и умение. Недостаточные инвестиции и снижение человеческого капитала республики в результате разрыва между образованием и практическими потребностями могут привести к усугублению проблем в экономике и дальнейшему снижению уровня жизни. В стране назрели реформы, осуществление которых должно повысить качество образования и его эффективность.

При этом важно иметь в виду, что образование и опыт являются важнейшими факторами при определении заработной платы. Данные социологического обследования семей свидетельствуют, что дипломы техникумов и институтов во многом способствуют росту возможности заработать. Поддержание хорошей системы образования особенно важно для предотвращения растущей бедности и социального неравенства среди групп населения с низкими и средними доходами, которые не могут получить доступ к сектору частного образования и практической подготовки из-за высокой платы за обучение.

В системе социальной инфраструктуры основной элемент неэффективного расходования средств — это дотирование предприятиям расходов на санаторно-курортное обслуживание работников или, как его принято называть на Западе, «принудительный туризм». По своей экономической природе эти расходы — скрытая форма субсидирования неконкурентоспособной сети пансионатов, санаториев и домов отдыха. С точки зрения поддержки малоимущих, роль этих субсидий весьма сомнительна. Бедные категории работников, как правило, не в состоянии оплатить путевки даже в случае предоставления им скидок. Поэтому в основном такое дотирование используется высокооплачиваемой частью персонала предприятий.

*Много проблем
накопилось
и в системе
образования*

Социальные индикаторы развития

Система разнообразных социальных индикаторов развития позволяет определить, как социальная политика государства сочетается с ростом «человеческого капитала» и благосостояния граждан. Они служат барометром, который показывает, в каком направлении нужно дальше развивать социальную и экономическую политику, какие вложения необходимы в человеческий капитал.

Всемирный Банк на протяжении ряда лет издает ежегодник «Социальные индикаторы развития». В сборнике за 1996 год приведены около девяноста индикаторов по 210 странам мира. В это число входят 180 стран-членов Всемирного Банка и все остальные страны мира, население каждой из которых превышало на 1 января 1995 года 30000 человек.

К группе стран с низким годовым доходом на душу населения (695 долл. и менее) относится 71 страна. Из республик бывшего СССР - это Армения, Грузия и Таджикистан. В группу со средним доходом (695-8625 долл.) входят 99 стран, в том числе все остальные республики бывшего Советского Союза, включая Беларусь. К группе стран с высоким доходом относятся 40 стран.

Уровень жизни (благосостояние) измеряется целым рядом различных индикаторов. Среди них: доходы, покупательская способность, расходы, индикаторы, определяющие качество жизни, например, такие, как уровень образования, здоровье, продолжительность жизни, обеспечение безопасности и другие. Все эти индикаторы конкретизируются в различных показателях. Среди них: средний доход, средние расходы, среднее количество потребляемых калорий, доступ к услугам системы здравоохранения, месторасположение и качество жилья, ослабление социальной структуры, количество лет обучения в школе, расходы на обучение, положение женщин, степень равенства возможностей мужчин и женщин, грамотность, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, занятость, безработица, социальное неравенство и т.д.

Применяемые в мировой практике индикаторы благосостояния можно разбить на четыре группы:

- индикаторы дохода;
- индикаторы социального участия;
- субъективные индикаторы;
- комбинированные индикаторы, включающие индикаторы дохода и не доходные индикаторы.

Индикаторы дохода основаны на имеющихся данных о доходах и расходах населения. Эти данные представляются Министерством статистики и анализа Республики Беларусь в рамках баланса денежных доходов и расходов населения, а также выборочного обследования расходов и доходов домашних хозяйств.

Индикаторы социального участия получили популярность у социологов и рассматривают благосостояние в качестве функции социальной интеграции. Эти индикаторы применяются, как правило, для измерения уровня жизни семьи. Они отражают ее способность следовать принятым в обществе определенным традициям. Например, по структуре питания, участию в национальных праздниках, регулярности потребления определенных продуктов и т.д.

Метод субъективных показателей заключается в оценке индивидом того или иного поколения. Например, кого считать бедным и каков уровень жизни бедного населения. После такого определения индивид должен описать свой собственный уровень жизни и соотнести его с описанным уровнем бедности.

Для расчета комбинированных индикаторов используются статистические данные о доходах, грамотности, здоровье, питании, состоянии жилищного строительства, водоснабжении и санитарных условиях. Эти данные трудно сравнивать, поэтому создаются комбинированные индексы, что позволяет представить уровень благосостояния в виде обобщающего показателя. Такого рода индикаторы в основном чаще используются для определения уровня благосостояния не отдельных индивидуумов, а всего общества, для оценки уровня жизни населения в различных странах. Сравнение этих данных основано на соответствующих показателях по таким областям, как образование или здравоохранение, с использованием материалов национальной статистики о детской смертности, продолжительности жизни, грамотности, фертильности, количестве начальных школ и проценте поступивших в них детей.

Так, например, в ООН в качестве комбинированного показателя предложен индекс качества жизни. В него входят данные, определяющие:

- состояние здравоохранения;
- уровень образования;
- среднюю продолжительность жизни;
- степень занятости населения;
- платежеспособность населения;
- доступ к политической жизни.

СВ. КАДОМЦЕВА.

Источник: Экономические основы системы социальной защиты. — Москва, 1997. С.18—21.

Вставка 4.1

Таблица 4.3
Соотношение
предельно-критиче-
ских и реальных
показателей
социального разви-
тия белорусского
общества

Название показателя	Предельно-критическое значение в мировой практике	Величина коэффициента в 1996 году в Беларуси	Вероятные социальные последствия
Суммарный коэффициент рождаемости (плодовитость)	2.14 – 2.15	1.32	Отсутствие простого замещения поколений
Ожидаемая продолжительность жизни населения	США, Великобритания – 75 лет, Швеция – 76, Япония – 79 лет	Беларусь – 68.6 лет	Ухудшение здоровья, сокращение численности населения
Коэффициент старения населения (доля лиц старше 65 лет в общей численности населения)	США – 12.8%, Великобритания – 15.7%, Швеция – 17.4%, Япония – 14.1%	12.8 %	Старение населения
Соотношение доходов 10-ти процентов самых богатых и 10-ти процентов самых бедных групп населения	10 : 1	5.3 : 1	Антогонизация социальной структуры, противопоставление людей по имущественному и социальному положению
Доля населения, живущего на пороге бедности	10 %	38.6 %	Лионизация большей части населения
Соотношение минимальной и средней заработной платы	1 : 3	1 : 12	Деквалификация рабочей силы

В сфере социальных пособий главной проблемой остается безадресность выплат. В основном это касается пособий и компенсационных выплат на детей. В течение последних лет они значительно возросли. Однако в расчете на одного ребенка выплаты по своим размерам остаются небольшими и не могут способствовать решению социальных задач, поскольку предназначаются любым семьям с детьми безотносительно к уровню их доходов. Если такие пособия сконцентрировать для выплат семьям с низким уровнем доходов, то можно обеспечить существенное повышение социальной защищенности детей из бедных семей даже при снижении общих расходов на эти цели.

Снижение эффективности производства и старение населения страны ставят пенсионную систему Беларуси в очень сложные условия. Практически отсутствует контроль соответствия критериям для получения пенсии. Нет декларации доходов. Трудно установить их реальный уровень. Отсутствует проверка экономического состояния семьи. Многие из доплат к пенсиям не связаны с трудовыми вкладами. *Раствущее* число их получателей поддерживается за счет разрушающейся налоговой базы.

Примером социальной неэффективности в системе пенсионного обеспечения может также служить досрочный выход на пенсию работников ряда отраслей. Такой выход на пенсию только в редких случаях может быть оправдан ранней потерей трудоспособности. Практически же он является формой увеличения доходов работников соответствующих отраслей при прежнем объеме фонда заработной платы. Столь же малооправданы в социальном плане и выплаты пенсий работающим пенсионерам в полном размере.

Значительные трудности возникли в последние годы в стране и в обеспечении населения социально-культурными услугами. Демо-

графические, бюджетные и прочие проблемы ставят под угрозу эффективность и устойчивость социальных услуг, снижают их качество. В силу того, что государство взяло на себя многие обязанности по содержанию социальной инфраструктуры госпредприятий, которые раньше традиционно выполняли сами предприятия, для обеспечения социальных услуг все больше стало не хватать ресурсов.

В этих условиях с целью решения проблемы упор был сделан на увеличение оплаты услуг пользователями. Но такой подход в большей мере ударил по бедным слоям населения. Это подтверждается, например, более высоким процентом ассигнований, выделяемых родителями на содержание детей в дошкольных заведениях, который приходится на группы с низким доходом. Как свидетельствуют данные бюджетных исследований домашних хозяйств, проводимых Минстатом Республики Беларусь, в 1996 году эта доля была в пять раз выше на нижних 10% по сравнению с верхними 10%. Кроме того, сокращение доступа к бесплатному или финансово-приемлемому содержанию детей в дошкольных учреждениях может иметь прямые последствия для участия женщин в производстве, особенно в семьях с одним родителем.

О недостаточной эффективности социальной сферы свидетельствуют и социальные индикаторы развития.

По показателю человеческого развития — синтетическому социальному индикатору — Беларусь в начале 90-х годов занимала 40-е место среди 174 стран, включенных в рейтинг человеческого развития. Она входила в число стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала. Однако удержаться республике на этом уровне не удалось. В 1996 году Беларусь перешла из группы высокоразвитых в группу стран со средним уровнем развития человеческого потенциала и заняла 62 место.

Снижение
эффективности
производства
и старение
населения страны
ставят
пенсионную систему
Беларуси
в очень сложные
условия

*Необходимы
решительные
действия
со стороны
государства
по расширению
возможностей
роста
человеческого
потенциала,
перестройки
социальной сферы*

Вместе с тем это место выше, чем в других республиках бывшего СССР. Так, Россия заняла 67 место, Украина — 95, Казахстан — 93, Литва — 76, Латвия — 92.

В социальной сфере республики отмечается нарушение предельных показателей, (Табл. 4.3). Все это свидетельствует о возрастании значения социальных программ, необходимости решительных действий со стороны государства по расширению возможностей роста человеческого потенциала, перестройки социальной сферы.

Эффективная и устойчивая социальная политика, избавление от субсидиарных тенденций должны не только фокусироваться на полной перестройке всего социального сектора (что потребует длительного периода времени), но и на выборе приоритетных мер в ключевых областях. К их числу относятся:

- отмена субсидирования нерентабельных предприятий, что весьма важно для восстановления финансового баланса;
- укрепление системы услуг для матери и ребенка;
- увеличение размера семейных и материнских пособий;
- снижение смертности взрослого населения, особенно в трудоспособном возрасте;
- сохранение высокого уровня и бесплатного доступа к начальному образованию;
- сохранение бесплатного и недорогого среднего образования в рамках перестроенной системы;
- расширение системы образования для взрослых;
- поощрение среди всего трудоспособного населения опоры на свои силы; в противовес государственной поддержке уровня доходов предоставление всесторонней возможности для обеспечения достаточного дохода через зарплату; развитие системы образования, здравоохранения, рынка труда, которые являются ключевыми элементами для получения адекватных заработков.

4.3 Реформы в социальной сфере

4.3.1 Государственное регулирование занятости

С 1991 г. новым явлением для Беларуси стала безработица, уровень которой к концу 1996 г. составил 3,9% к численности экономически активного населения. Численность безработных возросла до 182,5 тыс. человек, в то время как число свободных рабочих мест снизилось до 15,8 тыс. Усилилась напряженность на рынке труда — на одно свободное рабочее место приходилось 12 безработных.

Сравнительно низкий уровень безработицы в стране (с учетом спада производства) достигается путем сохранения на предприятиях избыточной рабочей силы. Только в январе — сентябре 1997 г. в режиме неполного рабочего времени были заняты 241 тыс. человек (6,3% численности работников) и 256 тыс. (6,7%) находилось в вынужденных отпусках по инициативе администрации.

Сложная социально-экономическая ситуация в стране, структурные преобразования экономики привели к тому, что количество занятых за 1991 — 1996 гг. уменьшилось на 786 тыс. человек, или на 15,3%. При этом уровень занятости к общей численности трудовых ресурсов снизился с 86,3% до 74,1%. Занятость сократилась во всех основных отраслях сферы материального производства, при этом в промышленности — на 390,9 тыс. человек (24,5%), строительстве — 256,3 тыс. (44,9%), сельском и лесном хозяйстве — на 220,4 тыс. человек (21,9%). В целом из производственной сферы было высвобождено около 855,4 тыс. человек, или 22,1%. Доля занятых здесь снизилась с 75,2% до 69,2%.

В отличие от отраслей материального производства в непродуцированной сфере наблюдался рост занятости. Быстрыми темпами увеличивалась численность работников в таких отраслях, как управление и общественные объединения (на 29,1%), кредитование и страхование (75,6%). Численность занятых возросла также в здравоохранении (11,5%), жилищно-коммунальном хозяйстве (29,0%) и непродуцированных видах бытового обслуживания населения. Резко сократился спрос на рабочую силу в науке и научном обслуживании (на 53,4%), что ведет к снижению интеллектуального потенциала страны и вызывает большое опасение за развитие наукоемких производств. Уменьшилась численность работников транспорта и связи по обслуживанию населения. В целом же численность занятых в непродуцированной сфере увеличилась лишь на 5,4% (69,4 тыс. человек).

Система государственного регулирования занятости в Республике Беларусь включает в себя взаимосвязанные подсистемы законодательного, перспективного и оперативного регулирования.

Законодательная подсистема обеспечивает формирование соответствующей правовой основы характера отношений работника и работодателя, а также их отношений с государственными органами и органами самоуправления различных уровней, определяет формы, методы и средства регулирования данных отношений.

Основными законодательными и нормативно-методическими документами по регулированию рынка труда являются: Закон «О занятости населения Республики Беларусь», Положение о порядке образования и использования государственного фонда содействия занятости Республики Беларусь, Положение о порядке и условиях выплаты безработным пособий и материальной помощи, Положение об организации профессионального обучения безработных, Положение о порядке регистрации безработных, Положение об организации оплачиваемых общественных работ и др.

Перспективная подсистема устанавливает цели регулирования рынка труда, соответствующий механизм их реализации, масштабы регуляторов, обеспечивает получение системного эффекта от их применения. Она предполагает разработку государственных программ социально-экономического развития народного хозяйства и его отраслей, государственных республиканских и региональных программ занятости.

включая систему создания рабочих мест для отдельных категорий граждан, учет их наличия, профориентацию и переподготовку кадров; систем налоговых льгот на доходы, инвестируемые в данную сферу; льготных режимов предоставления банковских ссуд на эти цели и т.д.

Оперативное регулирование направлено на заботу о том, насколько эффективно работают механизмы, связанные организацией и совершенствованием системы информации о свободных рабочих местах, сокращая тем самым время, в течение которого человек занят поиском работы. Государство принимает на себя ответственность за развитие профессионального обучения и переквалификации, налаживает трудоустройство, осуществляя постоянный контроль за состоянием рынка труда, финансирует исследование проблем занятости, а также стимулирует разработки новых технологий, освоение которых позволит создать дополнительные рабочие места и льготное налогообложение малого бизнеса, обеспечивающего работой население.

Государственное регулирование рынка труда предусматривает:

- оказание помощи в трудоустройстве и материальную поддержку незанятого населения;
- профессиональную подготовку и переподготовку незанятого населения, совершенствование системы профессиональной ориентации;
- бронирование (квотирование) и создание рабочих мест на действующих предприятиях и в организациях для трудоустройства граждан, не способных на равных условиях конкурировать на рынке труда (инвалидов, молодежи, женщин и др.) с частичной компенсацией затрат на эти цели из средств государственного фонда содействия занятости;
- развитие информационно-справочной сети, обеспечивающей учет спроса и предложения рабочей силы на рынке труда.

Разрабатываемые Правительством программы (программы занятости, структурной перестройки, поддержки предпринимательства и др.) предусматривают конкретную последовательность мер по совершенствованию регуляторов рынка труда и занятости населения в стране. В первую очередь они направлены на:

- создание рабочих мест (в соответствии с потребностями структурной перестройки экономики) в перспективных конкурентоспособных отраслях и в сфере обслуживания населения и производства;
- эффективную поддержку малого и среднего предпринимательства;
- территориальное развитие единого рынка труда (повышение мобильности рабочей силы путем отмены прописки, развития рынка жилья, стимулирования развития промыслов и производств в сельской местности);
- развитие системы адресно ориентированной переподготовки кадров в соответствии с потребностями народного хозяйства и структурной перестройкой экономики;
- формирование мотивационных стимулов к труду, обеспечивающих экономическую независимость работников;
- углубление и расширение системы социальной защиты безработных, других групп населения, нуждающихся в поддержке на рынке

Как известно, сегодня острота проблемы безработицы в разных местах разная. Думаю, не столько в силу специфики отдельных областей или районов. Большое значение имеет то, какую позицию занимают местные власти. Какой политики в области занятости придерживаются. Не секрет: центры по трудоустройству на местах могут превратиться в «конторы» по статистике, если областная «вертикаль» не способствует их эффективной деятельности. На первых порах главное, как я считаю, — не допустить сужения возможностей трудоустройства в связи с приостановкой работы одних предприятий, приватизацией других. А неизбежный процесс сокращения рабочих мест в одном случае компенсировать появлением вакансий в другом, задача эта прежде всего организационная. Наш облисполком, например, в свое время инициировал создание в Могилеве Центра развития малого предпринимательства. Одно из направлений его работы - создавать новые рабочие места и оказывать финансовую поддержку вновь созданным структурам, предприятиям различных форм собственности. Должен сказать, что создание Центра, ориентация на активную политику в области занятости помогли сгладить остроту проблемы.

Александр Куличков, председатель Могилевского облисполкома.
Источник: из статьи «Социальная сфера: поиск и опыт». «Беларуская думка». 1997, № 10, стр. 5.

труда (пособия, льготы, общественные работы, квоты для определенных групп населения, профессиональная подготовка для впервые вышедших на рынок труда);

- совершенствование налогообложения предприятий, создающих новые рабочие места.

В результате принимаемых мер численность официально зарегистрированных безработных на конец декабря 1997 г. снизилась до 126,2 тыс. чел., а уровень безработицы — до 2,8% численности экономически активного населения. При этом за 1997 год по сравнению с концом декабря 1996 г. численность зарегистрированных безработных сократилась на 30,8%. В декабре 1997 г. по сравнению с декабрем 1996 г. число свободных рабочих мест увеличилось на 85,7% и составило 29,4 тыс. Наблюдается снижение напряженности на рынке труда — на одно свободное рабочее место в декабре 1997 г. претендовало 4 безработных (в декабре 1996 г. — 12).

4.3.2 Регулирование доходов населения

Политика доходов на начальном этапе экономических преобразований в Республике Беларусь была важной составляющей макроэкономической политики и решала, в первую очередь, задачи финансовой стабилизации. Другой ее целью было сохранение в условиях инфляции определенного уровня заработной платы низкооплачиваемых слоев населения и реальной стоимости социальных выплат путем их периодических централизованных повышений или индексаций.

Уже в 1991 г. в Беларуси была сделана попытка перейти к рыночным принципам оплаты

Вставка 4.2

Отрасли экономики	1990 г.	1996 г.
Промышленность	100.0	100.0
Строительство	118.5	107.9
Транспорт	106.0	107.0
Связь	79.7	98.9
Жилищно-коммунальное хозяйство	72.6	88.1
Торговля и общепит	82.6	78.3
Здравоохранение	69.8	81.8
Образование	68.0	74.3
Культура	61.2	65.4

ИСТОЧНИК: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.

Таблица 4.4
Соотношение
уровней заработной
платы в отраслях
народного хозяйства
Республики Беларусь
(в %)

труда. В Законе «О предприятиях» в Республике Беларусь и соответствующих законодательных актах были продекларированы права предприятий и определена сфера государственного регулирования в оплате труда. Предусмотрено, в частности, что ее минимальный размер на предприятиях всех видов устанавливается законодательными актами, а формы, системы, размеры оплаты труда и другие виды доходов работников определяются предприятиями самостоятельно на основе государственных тарифных ставок и окладов, используемых в качестве ориентиров для дифференциации оплаты труда в зависимости от профессии и квалификации работников. Были приняты принципиальные решения по увеличению заработной платы для ведущих профессий сферы образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и других отраслей социальной сферы.

Основные положения, задачи и подходы к совершенствованию оплаты труда в отраслях народного хозяйства заложены в Концепции реформы оплаты труда, одобренной Советом Министров в октябре 1991 г. С января 1992 г. вместо более 200 тарифных сеток, утвержденных бывшими союзными органами, введена в действие Единая тарифная сетка работников Республики Беларусь и даны рекомендации по ее применению. Механизм организации заработной платы на основе названных документов был использован во всех производственных отраслях. В бюджетной сфере осуществлен переход к дифференцированию оплаты труда работников на основе квалификационного категорирования по разрядам Единой тарифной сетки (ЕТС). Это позволило полнее учитывать в оплате труда сложность и ответственность выполняемых обязанностей, деловые качества, профессионализм.

С введением ЕТС учреждения и организации социальных отраслей бюджетной сферы и предприятия внебюджетного сектора экономики были поставлены в равные условия по ставкам (окладам) оплаты труда специалистов.

В связи с систематическим ростом цен на потребительские товары и услуги, снижением эффективности, необходимостью большей социальной поддержки низкооплачиваемых работников и сокращением тарифных коэффициентов высокооплачиваемых работников в течение 1991 — 1997 гг. семь раз внеслись изменения в коэффициенты Единой тарифной

сетки. Двадцать раз изменялись минимальная заработная плата и тарифная ставка первого разряда. В плане проводимой реформы оплаты труда большое внимание уделялось совершенствованию тарифно-квалификационных справочников. Результатом изменяющихся экономических условий, возросших требований к реформе оплаты труда стала новая Концепция, одобренная постановлением Кабинета Министров, от 26.09.95 г. № 525. В соответствии с ней механизм управления заработной платой в условиях рыночных отношений должен основываться на сочетании государственного и договорного регулирования, что и определяется Кодексом законов о труде Республики Беларусь, Законом «О коллективных договорах и соглашениях». Указом Президента от 27.02.95 г. № 92 в части повышения заработной платы на предприятиях государственной формы собственности, а также рядом других нормативных актов. Эти законодательные и нормативные акты содействовали решению проблемы экономического стимулирования хозяйствующих субъектов в наращивании объемов производства, повышению ответственности руководителей министерств, других органов управления за поддержание заработной платы на должном уровне и обеспечение ее своевременной выплаты.

Централизованные мероприятия по повышению и регулированию оплаты труда в отраслях народного хозяйства в зависимости от изменения потребительских цен на товары и услуги, проводимые в 1991 — 1997 гг., позволили в большинстве отраслей внебюджетного сектора экономики сохранить соотношения уровней заработной платы, а в социальных отраслях — даже улучшить их по сравнению с работниками промышленности.

Об этом свидетельствуют следующие данные (Табл. 4.4).

Таким образом, политика государственного регулирования заработной платы оказала прямое воздействие на достижение макроэкономической стабилизации.

Социальное партнерство. Государство использует социальное партнерство в качестве важнейшего механизма регулирования денежных доходов населения. Взаимодействие профсоюзов, нанимателей и государственных органов управления в стране определяется отправной конституционной формулой, согласно которой Беларусь провозглашается как государство унитарное, демократическое, социальное и правовое (ст.1 Конституции). Отношения между ними осуществляются на принципах социального партнерства и взаимодействия сторон (ст. 14). Правовую основу системы социального партнерства в настоящее время, помимо Конституции Республики Беларусь, составляют: Кодекс законов о труде, законы «О профессиональных союзах», «О коллективных договорах и соглашениях», «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)», «Об общественных объединениях». Важным шагом в развитии правовой и организационной основы партнерских отношений стал Указ Президента от 15 июля 1995 г. № 278 «О развитии социального партнерства в Республике Беларусь». Кроме того, принят ряд подзаконных актов, регулирующих колле-

Политика государственного регулирования заработной платы оказала прямое воздействие на достижение макроэкономической стабилизации

ктивные трудовые отношения. Так, Положением об организации взаимодействия государственных органов, профессиональных союзов и нанимателей в целях предотвращения массовой безработицы, утвержденным постановлением Кабинета Министров Республики Беларусь от 23.01.1995 г. № 41, определены организационная структура и механизм взаимодействия социальных партнеров. Однако дело наталкивается на многочисленные препятствия, что объективно обусловлено незрелостью трудовых отношений, их несоответствием условиям рыночной экономики. Пока главным работодателем остается государство, сохраняются условия для объединения интересов администрации государственных предприятий и их работников против государства и оказания давления на него с целью роста заработной платы. Приватизация, ужесточение бюджетного ограничения для предприятий, другие институциональные преобразования изменяют обстановку и повышают роль социального партнерства, взаимную заинтересованность в нем работников и работодателей.

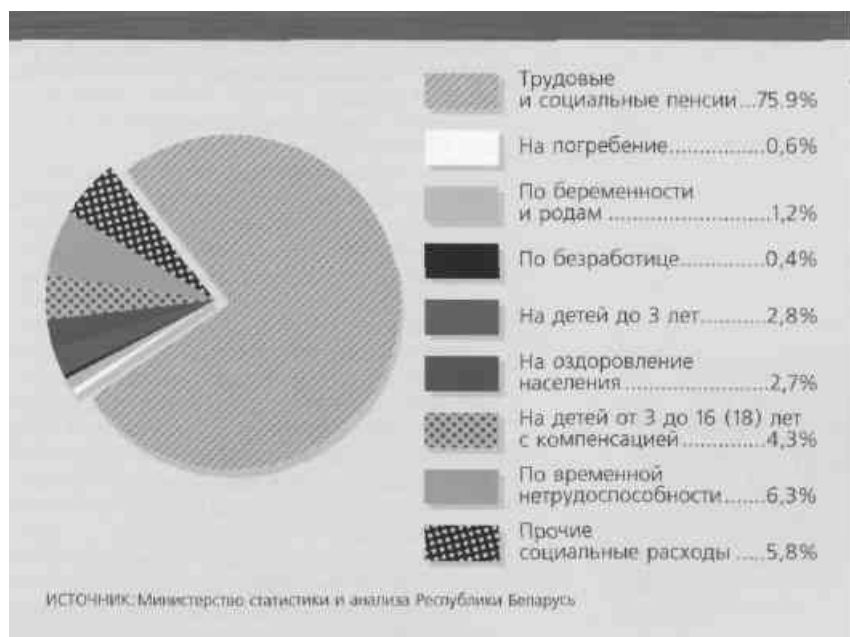
Развитие системы социального партнерства в стране будет самым тесным образом взаимосвязано с темпами перехода к социально ориентированной рыночной экономике и демократизацией общества.

Первейшей задачей социального партнерства на нынешнем этапе социально-экономического развития является дальнейшее развитие нормативно-правовой базы и формирование на этой основе сильных, независимых объединений нанимателей и профсоюзов, а также развитие коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений в негосударственном секторе экономики. Предстоит усилить роль местных соглашений, а также тесно увязать содержание договоров и соглашений с результатами деятельности отраслей и предприятий.

По мере социально-экономического развития предстоит:

- постепенно осуществлять мероприятия по сокращению непосредственного участия государства в трехсторонних переговорах и усилению роли двухсторонних соглашений нанимателей и профсоюзов;
- на уровне отраслей и регионов развивать отношения между объединениями нанимателей и профсоюзов;
- уточнить функции органов государственной власти на местах как субъектов социального партнерства;
- активно развивать систему участия работников в управлении предприятиями;
- совершенствовать организационные формы социального партнерства (процедуры проведения переговоров и консультаций, порядка распространения действия договоров и соглашений, присоединений к заключенному соглашению и т.п.).

Социальное страхование. Реформы в Беларуси вызвали существенные изменения в сфере социальной защиты, начало развиваться социальное страхование. Принципиально важным было принятие Закона Республики Беларусь «Об основах государственного социального страхования» (введен в действие с 1 апреля 1995 г.). Согласно данному Закону государ-



ственное социальное страхование представляет собой систему пенсий, пособий и других выплат гражданам Республики Беларусь за счет средств государственных страховых фондов в случаях, предусмотренных настоящим Законом.

Средства Фонда социальной защиты складываются из обязательных взносов нанимателей и граждан в государственные внебюджетные страховые фонды (Фонд занятости, Фонд социальной защиты населения), капитализации средств, добровольных пожертвований, средств бюджета и др. Они не подлежат изъятию, не могут быть использованы на цели, не предусмотренные законодательством.

По государственному социальному страхованию застрахованные граждане обеспечиваются: трудовыми и социальными пенсиями (по возрасту, в случае потери кормильца, инвалидности, за выслугу лет и др.); пособиями и компенсациями в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями; пособиями, связанными с рождением ребенка, уходом за ним до достижения им возраста трех лет; пособиями по безработице; пособиями по болезни и временной нетрудоспособности; выплатами на санаторно-курортное лечение и оздоровление; пособиями на погребение. (Рис. 4.1).

Основной статьей распределения бюджетных средств Фонда социальной защиты населения являются расходы на пенсионное обеспечение, на долю которых приходится более 75% средств (выплаты гражданам пенсий по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, социальные пенсии и др.).

Пособия по временной нетрудоспособности составляют чуть более 6% бюджетных средств Фонда социальной защиты населения. Пособие назначается исходя из непрерывного трудового стажа, который ранее использовался для закрепления кадров на предприятиях.

Социальные выплаты из внебюджетных фондов

(Фонд содействия занятости, Фонд социальной защиты населения) в 1997г.

*Государству
предстоит
разработать
новую систему
социального
страхования
в стране*

*Пенсионное
законодательство
предусматривает
выплату
трудовых пенсий
и социальных пенсий*

Из средств социального страхования обеспечиваются **пособия по беременности и родам** (1,2%), единовременное пособие при рождении ребенка, а также пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет (2,8%).

Для страхования **от безработицы** и финансирования мероприятий по обеспечению занятости населения предназначен Государственный фонд содействия занятости, который является внебюджетным. Фонд формируется за счет обязательных отчислений предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности и хозяйствования, предпринимателей, дотаций из республиканского и местных бюджетов, добровольных взносов и других поступлений. Размер обязательных отчислений составляет 1% средств, направляемых на оплату труда, и эти расходы относятся на себестоимость продукции, работ и услуг.

Средства Фонда предназначаются для выплаты пособий по безработице; стипендий, выплачиваемых в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации; надбавок на иждивенцев, единовременной материальной помощи. За счет средств Фонда осуществляются финансирование общественных работ и административные расходы, связанные с функционированием служб занятости.

Основная часть средств Фонда занятости направляется на расходование по статье «Социальная поддержка незанятого населения». Размер пособия по безработице зависит от среднемесячной заработной платы по прежнему месту работы и от стажа работы.

По государственному социальному страхованию граждане обеспечиваются **пособием на погребение** (0,6%). По оценке ритуальных служб, минимальные расходы на погребение в настоящее время равны примерно 4 — 5 млн. руб., что более чем в 1,5 раза выше среднемесячной заработной платы.

В целом же число пенсионеров по отношению к работающим и платящим им пенсионные взносы составило 49% в 1991 г. и ожидается, что оно возрастет до 60% к концу этого десятилетия, для чего соответственно потребуются повышение налогов или понижение пенсий, если они не будут целевыми. *Отчисления в Фонд социальной защиты населения и содействия занятости* возросли с 11,1% ВВП в 1995 г. до 11,3% в 1996 г. Несмотря на это соотношение минимальной пенсии и физиологического прожиточного минимума пенсионера в конце 1996 г. было ниже 50%.

Кроме того, нынешняя система социального страхования в Беларуси является нестраховой по сути. Размеры страховых платежей, устанавливаемые государством, определяются волевым порядком, таким же образом определяются субъекты хозяйствования — плательщики взносов, тогда как в странах с рыночной экономикой эти вопросы решают социальные партнеры. Размеры финансирования практически не увязываются с правами и гарантиями, которые получают трудящиеся в результате платежей. Например, в области пенсионного обеспечения

предоставляются различные льготы в отношении возраста выхода на пенсию, а также ее размеров. В то же время эти льготы не связаны со степенью участия трудящихся в финансировании расходов на эти цели.

Аналогичное положение и на предприятиях. По существу страховые взносы предприятий не носят страхового характера, не базируются на оценке страховых рисков. Скорее это разновидность налога, взимаемого и перераспределяемого государством для выплаты социальных пособий и пенсий через многофункциональные централизованные фонды (Фонд социальной защиты населения, Фонд содействия занятости) с неоправданно высокими издержками.

Страховые взносы предприятий никак не связаны с уровнем профессиональных рисков повреждения здоровья. Все предприятия, независимо от уровня производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, величины утраты трудоспособности, перечисляют одинаковые страховые взносы.

Регулирование отношений социального страхования осуществляется исходя из приоритетов, установленных органами государственного управления, зачастую без учета интересов партнеров. В конечном итоге это приводит к ущемлению интересов отдельных категорий населения в области социального обеспечения.

Таким образом, государству предстоит разработать новую систему социального страхования в стране, которая обеспечит:

- **финансовую** устойчивость;
- прозрачность системы, когда можно будет проследить доходы и расходы в соответствии с международными стандартами учета;
- разумное соотношение между пособиями по социальному страхованию и взносами каждого гражданина, чтобы люди могли отложить часть своего дохода трудоспособного периода жизни на старость;
- создание правовой, регулятивной и институциональной среды, которая в перспективе будет способствовать развитию частных пенсионных альтернатив.

Пенсионное обеспечение. В ходе реформирования экономических процессов происходили изменения и в сфере пенсионного обеспечения. В соответствии с Законом «О пенсионном обеспечении» (введен с 1 января 1993 г.) был создан внебюджетный Фонд социальной защиты населения Республики Беларусь (вместо Пенсионного фонда), который формируется за счет взносов работодателей, страховых взносов лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, обязательных страховых взносов граждан, а также средств Государственного бюджета страны.

Пенсионное законодательство предусматривает выплату трудовых пенсий (по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет) и социальных пенсий. Структура пенсионеров, получающих различные виды пенсий, существенно не менялась. Так, если сравнить 1990 с 1996 годом, то удельный вес пенсионеров по возрасту увеличился с 72,6 до 75,8%, пенсионеров по инвалидности — с 11,7 до 11,8%, пенсио-

нров. получающих социальные пенсии, — с 1,6 до 2,0%, численность пенсионеров по случаю потери кормильца сократилась с 7,9 до 5,3%.

Социальные пенсии назначаются гражданам, не получающим трудовую пенсию: лицам, достигшим пенсионного возраста, но не имеющим права на трудовую пенсию (в размере 50% минимальной пенсии по возрасту); инвалидам, в том числе инвалидам детства (в размере 100% минимальной пенсии по возрасту инвалидам I группы, 50% — инвалидам II группы, 30% — инвалидам III группы); детям-инвалидам в возрасте до 16 лет в случае потери кормильца (в размере 50% минимальной пенсии по возрасту).

В течение 1991—1996 гг. вследствие роста цен неоднократно повышался минимальный размер пенсий. За данный период он возрос в 18 тыс. раз, а потребительские цены — более чем в 26 тыс. раз. В результате минимальный размер пенсий по возрасту до 1994 г. равнялся только минимальной заработной плате. После внесения соответствующих изменений в пенсионное законодательство минимальный размер пенсии увеличился до 1,5 минимальной заработной платы. Из-за катастрофически низкого уровня минимальной пенсии с 1993 г. в стране была введена система надбавок к минимальной пенсии. Так, в течение данного периода она увеличивалась дважды (с февраля 1993 г. — на 25%, с июля — на 40%). В 1994 г. минимальная пенсия была увеличена до 60%. С 1 января 1995 г. в стране была установлена ежемесячная компенсация неработающим пенсионерам и пенсионерам, работающим в колхозах и совхозах, в размере 50 тыс. руб. В 1996 г. размер компенсаций увеличен до 70 тыс. руб.

Ограниченные финансовые возможности не позволяют сегодня решить ни проблемы приемлемого уровня минимальных и средних пенсий, ни достаточно объективной дифференциации размеров пенсий в зависимости от трудового вклада в прошлом.

Для решений существующих проблем Министерством социальной защиты при участии других организаций разработана Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь. Концепция одобрена постановлением Совета Министров от 17.04.97 г. № 349. В ней дается характеристика действующей системы пенсионного обеспечения и обосновывается необходимость ее реформирования, излагаются цели пенсионной реформы, основные принципы построения и структура пенсионной системы, раскрываются подходы к определению условий и норм пенсионного обеспечения, даются экономические, финансовые и организационные основы будущей пенсионной системы.

Принципиально важно то, что Концепция предусматривает не разрушение, а сохранение, укрепление и развитие действующей системы пенсионного обеспечения. Исходя из исторически сложившейся государственной пенсионной системы и необходимости становления новых форм в области пенсионного обеспечения обусловлена целесооб-

разность развития в Беларуси трехуровневой пенсионной системы. Первый уровень составят социальные пенсии, право на которые должно предоставляться всем работающим нетрудоспособным гражданам за счет общих налогов в качестве минимальной государственной поддержки, второй — страховые пенсии, как основа пенсионной системы, которые будут зависеть от величины страхового (трудового) стажа, и третий уровень — дополнительные негосударственные пенсии.

Предполагается на основании данных персонафицированного учета о вкладе в финансирование пенсионной системы установить прямую зависимость размера трудовой пенсии от страхового стажа и заработка. Учитывались страховые взносы за весь период трудовой деятельности, что позволит, с одной стороны, приблизить механизм исчисления пенсий к требованиям, вытекающим из принципов страхования, с другой — решить проблему возрастных критериев выхода на пенсию, когда от граждан в большей степени зависит, получать им пенсию раньше, но меньшего размера, либо более высокую, но позднее.

4.3.3 Политика в отраслях социальной сферы

Образование. Государством в 1991—1997 гг. разработан ряд конкретных мер, направленных на совершенствование системы образования, проведение реформы общеобразовательной школы. Получили развитие альтернативные учебные заведения (гимназии, колледжи, негосударственные вузы и техникумы). Продолжается работа по качественно обновлению подготовки специалистов в средних специальных и высших учебных заведениях в соответствии с требованиями рыночной экономики и структурной перестройкой экономики страны. В вузах Беларуси начата подготовка специалистов по двухуровневой системе: бакалавр, магистр. В стране достигнут достаточно высокий уровень грамотности взрослого населения — 98,4%. На 1000 чел. населения, занятого в народном хозяйстве, приходится 383 специалиста с высшим и средним специальным образованием.

Реформирование образования осуществляется по нескольким основным направлениям.

В области дошкольного образования:

- переход к новым условиям финансирования дошкольного образования и воспитания на основе сочетания различных источников финансирования;
- содействие семье в воспитании детей дошкольного возраста с использованием разных структур дошкольного образования;
- разработка учебно-методических программ в связи с переходом на обучение с 6-летнего возраста.

В области общего образования:

- сохранение государственной сети общеобразовательных учреждений и приведение ее в соответствие с потребностями городского и сельского населения;

*Ограниченные
финансовые
возможности
не позволяют
сегодня решить
ни проблемы
приемлемого уровня
минимальных
и средних пенсий,
ни достаточно
объективной
дифференциации
размеров пенсий
в зависимости
от трудового вклада
в прошлом*

*Реформирование
образования
осуществляется
по нескольким
основным
направлениям*

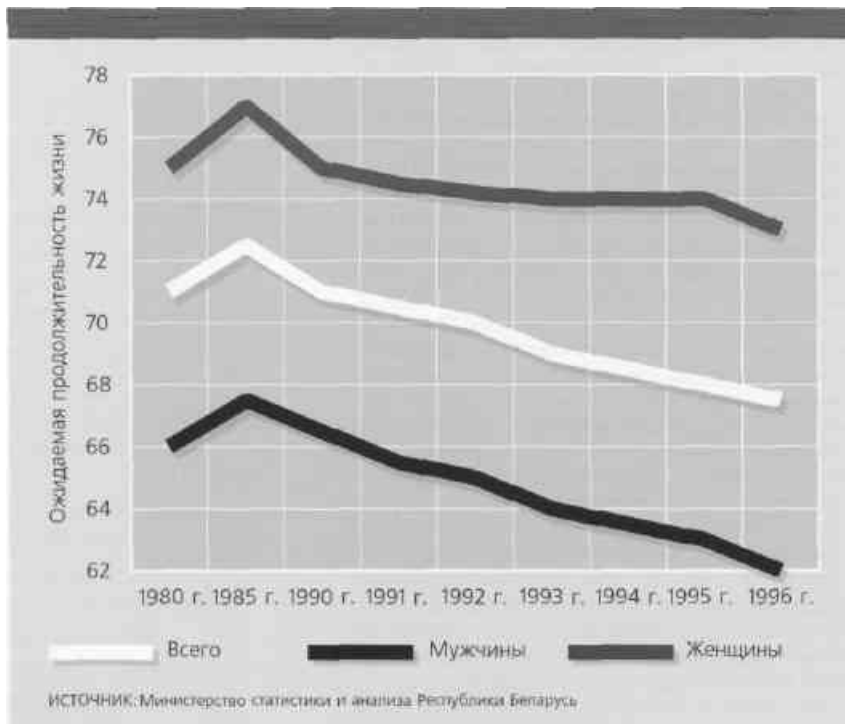


Рис. 4.2
Динамика ожидаемой продолжительности жизни при рождении (возраст)

За период реформ в Беларуси ухудшилась медико-демографическая ситуация

- разработка примерных комплектов учебно-оборудования с использованием информационных технологий, обновление педагогического инструментария;
- содействие образованию одаренных детей и детей, имеющих отклонение в развитии.

В области профессионального образования:

- сохранение и развитие сети учреждений профессионального образования;
- совершенствование системы подготовки и переподготовки квалифицированных рабочих с учетом структурной перестройки экономики и потребностей рынков труда;
- приспособление учреждений профессионального образования к подготовке и переподготовке высвобождаемого с предприятий персонала и незанятого населения.

В области высшего и послевузовского профессионального образования:

- создание условий для реализации равноправного доступа граждан Республики Беларусь к высшему и послевузовскому профессиональному образованию;
- поддержка студенчества и образовательных учреждений высшего профессионального образования;
- формирование системы высшего профессионального образования с учетом потребности государства в специалистах;
- введение в действие механизма социальной защиты от некачественного образования (лицензирование, аттестация и аккредитация учреждений и т.п.).

Культура. Государство ставит перед собой задачу проведения реорганизации экономических отношений в культурной сфере, что позволит покончить с ненормальным положением, при котором для значительной части населения Беларуси пользование услугами учреждений культуры стало практически недоступным.

Важнейшими направлениями политики в области культуры являются:

- сохранение, реставрация и использование культурного и исторического наследия Беларуси;
- реализация комплекса нормативно-правовых, организационных и технических мер, направленных на создание системы обеспечения безопасности культурных ценностей;
- поддержка молодых дарований и культурных инноваций.

К числу основных мер в сфере культурного строительства, реализация которых осуществлялась государством в 1990 — 1997 гг. относятся:

- разработка и принятие программы частичной приватизации организаций и учреждений культуры, отвечающей интересам Беларуси и предусматривающей повышение качества обслуживания населения;
- развертывание национально-культурных центров, занимающихся развитием национальных культур;
- развитие национального языка и других базовых компонентов, определяющих самобытность, целостность и мировую значимость белорусской культуры;
- развертывание финансовых институтов, аккумулирующих средства, направляемые на культурное строительство;
- расширение международных и межнациональных культурных связей.

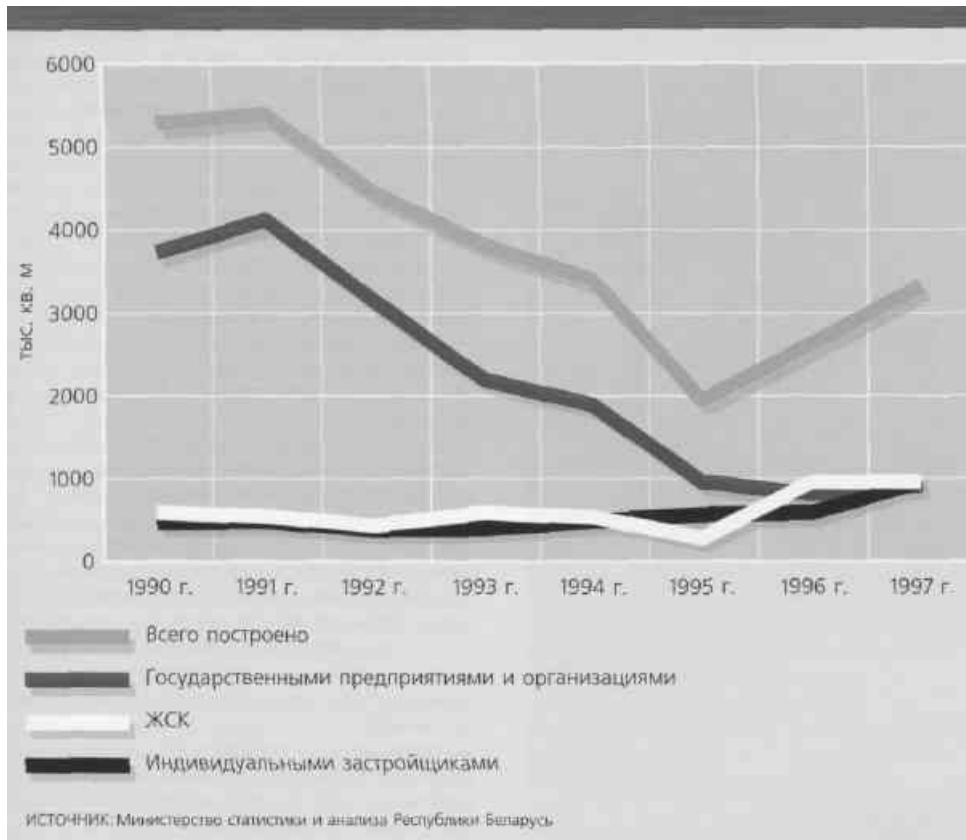
Здравоохранение. Реформирование здравоохранения осуществляется в условиях формирования многоукладности экономики с сохранением основных позиций государственной системы здравоохранения, создания конкурентной среды среди лечебно-профилактических учреждений, постепенного внедрения рыночных механизмов регулирования и функционирования отраслей. В ходе проведения реформ выделяются следующие основные направления структурной перестройки отрасли с обязательным сохранением общедоступной медицинской и лекарственной помощи всем гражданам Беларуси. Она включает в себя:

- преобразования в сфере первичной медико-санитарной помощи, что позволяет улучшить качество и эффективность медицинских услуг (диагностики, лечебных и реабилитационных мероприятий) на догоспитальном этапе;
- реформирование скорой медицинской помощи, оказываемой бесплатно и беспрепятственно во всех лечебно-профилактических учреждениях;
- реорганизацию стационарной медицинской помощи.

Однако принимаемые меры принципиально не улучшили положение в отрасли. За период реформ в Беларуси ухудшилась медико-демографическая ситуация. Отмечается снижение продолжительности жизни (рис. 4.2), растут показатели общей смертности. Происходит также рост общей заболеваемости взрослого населения и подростков. В этих условиях усилия государства в ближайшей перспективе целесообразно направить на решение следующих задач:

- создание правовых и социально-экономических гарантий охраны здоровья и обеспечении государственной защиты прав граждан на здоровые условия жизнедеятельности;

Рисунок 4.1
Ввод в действие
общей площади
жилых домов
предприятиями и
организациями всех
форм собственности



- сохранение преимуществ существующей государственной системы здравоохранения на основе многоканального финансирования, включая медицинское страхование;
- обеспечение полной и равной доступности медицинской помощи жителям в минимально короткие сроки в учреждениях здравоохранения различных форм собственности;
- развитие отечественной фармацевтической промышленности и создание предприятий по выпуску медицинской техники за счет реконструкции действующих и организации совместных предприятий (производств) с фирмами зарубежных стран;
- осуществление социально-гигиенического мониторинга за качеством среды обитания и состоянием здоровья.

На начальной стадии **процесс реформирования жилищной сферы** носил стихийный, неуправляемый характер. В результате резкого сокращения государственных инвестиций, а также отсутствия механизмов для привлечения средств из других источников сложилась критическая ситуация в строительстве жилья, обусловившая устойчивое падение объемов его ввода с 5,4 млн. м² общей площади в 1991 г. до 1,9 млн. м² в 1995 г. (Рис. 4.3).

Остроту приобрела проблема сохранности жилищного фонда. В связи с резким сокращением выделяемых средств из бюджета уменьшились объемы капитального ремонта жилищного фонда. Начиная с 1992 г. недофинансирование объемов капитального ремонта составляло ежегодно в среднем 30–35%.

На начало 1998 г. официально были признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий 609,4 тыс. семей и одиночек (17% их общего количества), причем 16% из них состояли на учете 10 и более лет.

Неудовлетворительным оказалось положение с обеспечением жильем тех групп населения, для которых в Национальной жилищной программе было предусмотрено строительство жилья, финансируемого из Государственного бюджета. Предусмотренный заданием на 1994 — 1996 гг. ввод квартир выполнен только на 11,2%. Приватизация жилья привела к структурным изменениям в собственности на жилье. (Рис. 4.4). В период с 1989 по 1997 гг. в собственность граждан перешло 778 тыс. квартир, или 43% от числа квартир, подлежащих приватизации. (Рис. 4.5). На начало 1997 г. доля жилья, находящегося в собственности граждан, достигла 57% от общего объема (в городах — 45,3%). Появился рынок жилья, однако емкость такого рынка невелика. Происходит, как правило, улучшение жилищных условий более состоятельных групп населения. Развитие рынка жилья в нормальном русле можно ожидать при существенном увеличении объемов жилищного строительства.

Учитывая социально-экономическую значимость жилья, руководством страны принят ряд важных нормативных актов (указов Президента Республики Беларусь, постановлений Правительства), которые создают правовую базу и предусматривают меры, направленные на обеспечение финансирования и ускоренное развитие жилищного строительства: развитие индивидуального жилищного строи-

Появился рынок жилья, однако емкость такого рынка невелика

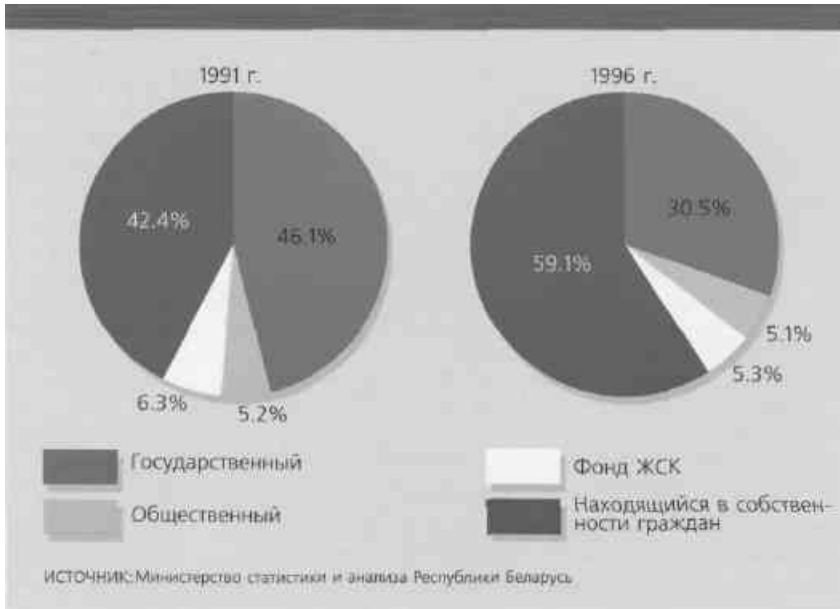
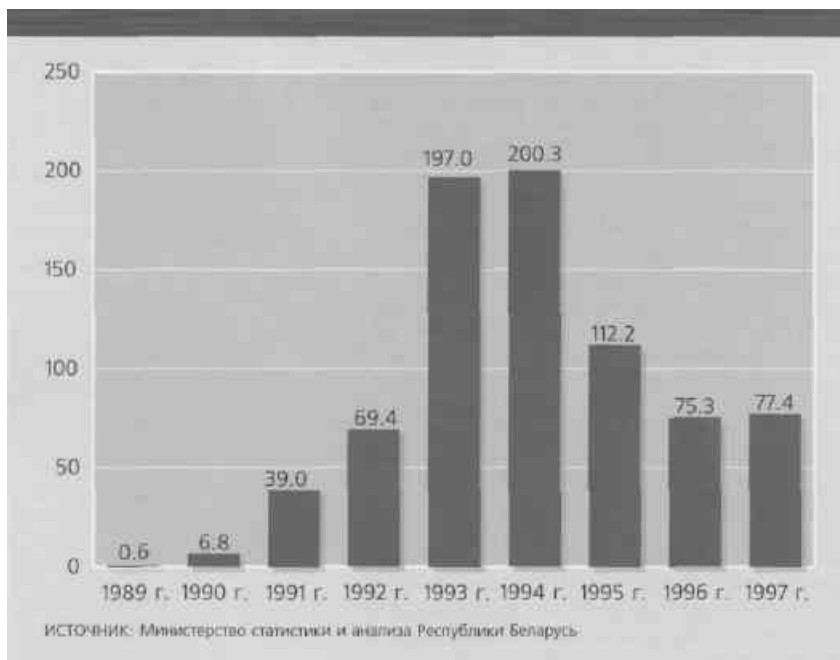


Рис. 4.4
Структура жилищного фонда по формам собственности

тельства, улучшение жилищных условий молодежи, военнослужащих и др. Жилищное строительство определено одним из приоритетных направлений социально-экономического развития страны до 2000 г., программа «Жилье» вошла в перечень президентских программ*.

Благодаря принятым мерам в 1996 г. впервые за последние годы удалось перейти от спада к росту на 35% объемов ввода жилья (по сравнению с 1995 г.). Начался процесс формирования новых механизмов обеспечения населения жильем. Частично сохраняется бесплатное предоставление жилья на условиях найма только для категорий граждан, нуждающихся в социальной защите и пользующихся льготами по его обеспечению. Одновременно

Рис. 4.5
Число приватизированных квартир (тыс.)



начинают действовать рыночные механизмы, позволяющие улучшить жилищные условия семей за счет собственных средств. Для малообеспеченных граждан, стоящих в очереди на улучшение жилищных условий, предусмотрена материальная поддержка в виде безвозмездных субсидий и льготных кредитов. Появилась возможность улучшения жилищных условий для граждан, не состоящих на учете на получение жилья, путем покупки или строительства квартиры (дома) за счет собственных средств или с помощью кредитов коммерческих банков.

Приватизация жилья дала возможность семьям свободнее манипулировать своим жильем, как имуществом, и реализовать свои жилищные планы.

Однако несмотря на определенное улучшение положения в жилищной сфере, ситуация остается сложной. Основной задачей на данном этапе является последовательная реализация уже намеченных мер по активизации жилищного строительства и повышению социальной направленности жилищной реформы, контроль за их выполнением, а также поиск новых подходов и организационных форм решения возникающих проблем. Наиболее актуальными проблемами, требующими решения, являются:

- наращивание объемов ввода жилья и придание этому процессу устойчивого характера на основе расширения источников и обеспечения ритмичного финансирования;
- выполнение обязательств по обеспечению жильем групп населения, для которых утверждены целевые программы — инвалидов и участников Великой Отечественной войны, военнослужащих, уволенных в запас или ушедших в отставку, участников ликвидации последствий аварии на ЧАЭС, воинов-интернационалистов;
- увеличение объемов индивидуального жилищного строительства по ценам, доступным широким слоям населения, поиск новых форм организации строительного производства, а также новой системы организации финансовых потоков, основанной на условиях долгосрочного накопления средств населением;
- реализация мер по социальной защите малообеспеченных слоев населения, нуждающихся в улучшении жилищных условий, развитие и совершенствование механизмов субсидирования и кредитования жилищного строительства.

4.4 Особенности управления в отдельных отраслях социальной сферы

В системе управления социальной сферой Беларуси ведущее место принадлежит здравоохранению, что определяется значимостью фактора «здоровья» в жизнедеятельности человека. Определение минимальных средств для удовлетворения потребности населения в области охраны здоровья исходит из выполнения принятых на государственном уровне решений. В соответствии с Законом «О здравоохранении»

* По состоянию на 31.03.98 г. программа «Жилье» Президентом не утверждена

всему населению Беларуси гарантируется бесплатное медицинское обслуживание, лечение в рамках целевых программ и социально значимых заболеваний. Гражданам предоставляется право выбора лечебно-профилактического учреждения и врача. Базовая программа определяет гарантии в области медицинского обслуживания, в ней представлены все виды медицинской помощи, условия их оказания, разграничены контингенты населения, имеющие приоритетное право в условиях ограниченных ресурсов получать льготное обслуживание. Система нормативов медицинской помощи населению строится исходя из натуральных объемов потребления им медицинских услуг. На развитие здравоохранения предусматривается не менее 10% национального дохода страны.

Наряду с государственным бюджетным финансированием на развитие здравоохранения предусматриваются **внебюджетные** источники:

- внебюджетные средства **местных Советов**;
- добровольные взносы предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, отдельных граждан, юридических лиц, иностранных граждан и лиц без гражданства;
- средства банковских кредитов;
- средства, полученные в результате удовлетворения исков органов здравоохранения к предприятиям, учреждениям, организациям по возмещению расходов на оздоровительные мероприятия в случаях аварий или нарушения технологических процессов, повлекших ухудшение либо потерю здоровья граждан;
- доходы от хозяйственной (коммерческой) деятельности учреждений здравоохранения (в том числе платных медицинских услуг), не включенные в финансируемые государством программы здравоохранения;
- иные источники, не запрещенные действующим законодательством.

Управление охраной здоровья в Беларуси осуществляется Государственным межведомственным координационным советом по охране здоровья населения. Председателем совета является один из заместителей Премьер-министра Республики Беларусь, а заместителем председателя -- Министр здравоохранения Беларуси.

В основные функции Государственного межведомственного координационного совета входят:

- законодательная инициатива в области здравоохранения;
- определение стратегии государства в области охраны здоровья на основе интеграции мирового опыта, приоритетов с учетом местных условий и законодательной базы страны;
- разработка государственных программ по наиболее важным направлениям охраны и укрепления здоровья граждан;
- разработка и обеспечение выполнения планов межведомственного взаимодействия по достижению основных целей сохранения и улучшения здоровья народа, координация деятельности министерств и ведомств на основе республиканских и территориальных комплексных и целевых программ. Проработка вопросов о распределении функций, совместной работе с ведомствами, причастными к охране здоровья населения;

В 1995 г. в Лиде (второй по значению в Гродненской области город после Гродно) началась реализация уникального для Беларуси проекта — с помощью немецких специалистов была предпринята попытка перевести на самоокупаемость одну из наиболее убыточных отраслей белорусской экономики - жилищно-коммунальное хозяйство СТ80 (ЖКХ). Попытка удалась. В январе 1996 г. была создана и зарегистрирована лидская жилищная компания ООО «Наш дом». Учредителями стали горисполком г.Лиды (90%) и управляющий компании (10%). В состав наблюдательного совета вошли четыре члена от различных заинтересованных сторон, причем функции председателя взял на себя мэр Лиды. На протяжении февраля городскими властями проводилась «разъяснительная работа» с жителями «экспериментальных» домов. Заодно у всех жильцов попросили сразу же внести предложения насчет будущей деятельности муниципальной компании.

1 марта 1996 года ООО «Наш дом» начало свою работу. Всего штат муниципальной компании составил 29 человек. Компания «Наш дом» взвалила на себя всю работу, которую традиционно выполняли ЖЭСы и ЖРЭУ. Для выполнения своих задач в компании были созданы три отдела (кроме руководства): отдел по учету и отчетности, технический отдел и отдел по эксплуатации жилого фонда.

Собственными силами компания осуществляет профилактические работы по сантехническому и электрическому оборудованию и работы по устранению аварий внутри квартир и зданий, а также уборку территории. Для выполнения текущего и капитального ремонтов кровель и строительной части зданий на конкурсной основе заключаются договоры с малыми строительно-ремонтными организациями и частными лицами. На остальные виды работ и предоставление коммунальных услуг заключаются договоры с соответствующими государственными и частными организациями. Как выяснилось, такой подход позволяет экономить немалые деньги (до 30% от прежних затрат) и обеспечить выполнение всех работ в гораздо более короткие сроки.

Виктор ДЕМИДОВ.

Источник: из статьи «Коммунальное хозяйство в Беларуси, оказывается, способно самоокупаться». «Белорусская деловая газета». 1997 г., 24 апреля, № 29(372), стр. 21

- анализ проблем и подготовка предложений по совершенствованию системы образования, управления физической культурой и спортом с целью формирования здорового образа жизни;
- определение финансовой политики в области охраны здоровья населения;
- разработка системы экономических мер стимулирования здорового образа жизни, развития охраны здоровья, включая налоговую политику;
- контроль за соблюдением законодательства об охране здоровья населения Республики Беларусь;
- оценка эффективности проводимой политики в области охраны здоровья.

Ключевым звеном в системе управления охраной здоровья населения страны является Министерство здравоохранения, которое осуществляет руководство всеми медицинскими, санитарно-эпидемиологическими, фармацевтическими и другими учреждениями, входящими в систему Минздрава. Министерство здра-

Вставка 4.3

*В образовании
основная
социальная гарантия
— возможность
получения всеми
гражданами
Беларуси
бесплатного
среднего образования
на базе
государственных,
муниципальных
общеобразователь-
ных учреждений*

*Постепенно
расширяется
и платное обучение,
более гибко
учитывающее
потребности рынка*

воохранения Беларуси осуществляет также методическое руководство медицинскими учреждениями других ведомств и общественных организаций, выдает лицензии и контролирует деятельность частных медицинских учреждений и врачей.

Министерство здравоохранения непосредственно, а также через органы управления здравоохранением и учреждения санитарно-эпидемиологической службы на местах:

- осуществляет комплекс мер по контролю защиты окружающей среды от вредных для здоровья человека факторов;
- разрабатывает систему мер по обеспечению безопасного для здоровья водоснабжения, снабжения продуктами питания;
- обеспечивает контроль возможности безопасного проживания населения в домах, населенных пунктах в соответствии с санитарно-гигиеническими нормативами и требованиями;
- контролирует защиту производственной деятельности человека от вредных факторов производства;
- в рамках целевых программ осуществляет защиту семьи, пропаганду здорового образа жизни, развитие медицинской культуры населения, профилактику заболеваний;
- готовит и реализует конкретные программы в области здравоохранения, социального обеспечения и массовой физической культуры;
- проводит стратегическое планирование профилактики заболеваний и медико-санитарной помощи различным контингентам населения;
- разрабатывает государственные целевые научно-исследовательские программы в области медико-биологической науки и обеспечивает их выполнение;
- обеспечивает свободный доступ населения к информации о состоянии здоровья населения, экономических, социальных, экологических и других потерях от отрицательного воздействия на среду обитания человека;
- устанавливает единые для всей страны санитарно-гигиенические нормы, стандарты оказания медицинской помощи и обеспечивает контроль за их соблюдением;
- определяет приоритетные направления развития научных исследований и практических мероприятий по преодолению медицинских последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, организует их выполнение;
- координирует деятельность министерств и ведомств в части обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, реализации комплексных оздоровительных программ. Подготавливает предложения по разграничению их функций в данной области, установлению налоговых и иных льгот предприятиям, направляющим средства на охрану здоровья.

Политика охраны здоровья осуществляется посредством законодательных актов, национальных и региональных комплексных программ, обеспечивающих межведомственное сотрудничество.

В образовании основная социальная гарантия — возможность получения всеми гражданами Беларуси бесплатного среднего образования на базе государственных, муниципаль-

ных общеобразовательных учреждений. В качестве интегрального норматива для построения бюджета, позволяющего реализовать эту установку, используется расчетный показатель расходов на обучение одного школьника по типам школ. При расчетах учитывается также половозрастная структура, малокомплектность сельских школ и другие факторы.

Поддержка учреждений образования осуществляется, прежде всего, на уровне местных органов власти путем создания и предоставления на льготных условиях помещений и их оснащения. На уровне государства система образования поддерживается с помощью налоговых льгот, целевого финансирования из Государственного бюджета.

Государственная система школьного образования имеет минимальный стандарт программ, а также учитывает разнообразие потребностей учащихся через специализацию школ. В то же время в связи с ограниченностью финансовых возможностей и необходимостью повышения качества образования государство поощряет платное дополнительное обучение. Развитие получила система платных школ, ориентированных в большей мере на запросы родителей и потребности меняющегося рынка знаний.

Государственная политика, помимо уже указанного участия в развитии среднего образования, заключается в контроле над уровнем получаемых учениками знаний, научно-методической помощи, финансировании подготовки педагогических кадров и создании системы, побуждающей школы к конкуренции за ученика.

Учитывая заинтересованность государства в повышении интеллектуального уровня общества, обеспечении специалистами различных профессий потребностей народного хозяйства сохраняется финансируемое государством обучение в большинстве вузов страны. При этом постепенно расширяется и платное обучение, более гибко учитывающее потребности рынка.

Финансирование и государственная поддержка учреждений дошкольного воспитания определяются следующими соображениями:

- ухудшение экономической ситуации привело к снижению рождаемости в Беларуси и необходимо в рамках существующих финансовых возможностей оказывать материальную поддержку семьям, имеющим малолетних детей, и осуществлять стимулирующее воздействие на рождаемость;
- специалисты считают, что до трех лет большинство детей целесообразно воспитывать в домашних условиях. В интересах сохранения здоровья детей, формирования будущего трудового потенциала стимулируется домашнее воспитание детей через систему пособий матерям, воспитывающим дома детей до трех лет;
- после трех лет для большинства детей предпочтительно воспитание в детских садах.

Центральное звено управления образованием в Республике Беларусь — Министерство образования. В своей деятельности оно руководствуется законодательством Республики Беларусь, подчиняется Совету Министров и ориентировано на разработку и реализацию государственной политики в области образования и воспитания, подготовку специалистов.

Главными задачами Минобразования являются:

- разработка и реализация государственной политики в области образования и воспитания;
- координация деятельности министерств и других центральных органов управления, управлений образования облисполкомов, учреждений, предприятий и организаций в области образования и воспитания, подготовки специалистов, а также международного сотрудничества в этих направлениях;

- обеспечение контроля за соблюдением законодательства Республики Беларусь в сфере, отнесенной к компетенции министерства;

Минобразование в соответствии с возложенными на него главными задачами:

- всесторонне анализирует состояние и прогнозирует развитие образования;

- утверждает типовые учебные планы и требования к общеобразовательной, профессиональной и научной подготовке, организует издание учебников, учебных пособий и учебно-методических материалов;

- создает, реорганизует и ликвидирует в установленном порядке учреждения и организации республиканского подчинения, регистрирует уставы подведомственных учреждений, организаций и негосударственных учебных заведений, осуществляет в пределах своей компетенции лицензионную деятельность;

- утверждает в установленном порядке примерные положения об учебных и воспитательных учреждениях и организациях системы образования, образцы документов об образовании;

- обеспечивает взаимосвязь заинтересованных министерств, других центральных органов управления, облисполкомов, учреждений, предприятий, организаций в области образования;

- разрабатывает проекты законодательных и иных нормативных актов, государственных программ в области образования и воспитания;
- финансирует в установленном порядке подведомственные учреждения и организации.

Функции управления системой культуры возложены на Министерство культуры Республики Беларусь. Главными задачами Министерства культуры являются:

- участие в формировании и реализации государственной политики в области культуры, искусства, кинематографии, охраны историко-культурных ценностей;

- разработка государственных программ и обеспечение государственных гарантий развития культуры и искусства, организация исполнения актов законодательства по вопросам культуры;

- обеспечение сохранения национального культурного наследия, имеющего значение для народа Беларуси, его духовного и морального совершенствования, формирования национального самосознания;

- развитие и координация сотрудничества с зарубежными странами в области культуры, искусства, сохранения историко-культурного наследия;

- определение научно обоснованных направлений экономического и производственно-технического развития отрасли, оптимальной политики инвестиций;

- осуществление комплекса научных, проектных, реставрационных и консервационных работ в целях сохранения историко-культурного наследия;

- содействие развитию культур национальных меньшинств Беларуси;

- подготовка и переподготовка кадров для учреждений культуры, разработка и реализация мер по социально-правовой защите работников отрасли.

В сложных условиях радикальных преобразований в целом удалось сохранить накопленный ранее культурный потенциал страны, межрегиональные культурные связи, сеть учреждений культуры. Начались процессы становления негосударственных организаций культуры. Вместе с тем в результате недостаточности финансирования и низкой эффективности использования выделяемых государством средств существенно ослабла материально-техническая база организаций культуры и искусства.

В условиях плановой экономики услуги учреждений культуры возмещались, главным образом, из государственных источников: средств республиканского и местных бюджетов, а также государственных предприятий и организаций. Этот механизм бюджетного финансирования и в настоящее время имеет большое значение. Однако государственные расходы на развитие отрасли не покрывают всех затрат, которые увеличиваются намного большими темпами, чем доходная часть Государственного бюджета.

В условиях ограниченных ресурсов основной акцент Министерство культуры делает на повышение эффективности выделяемых финансовых ресурсов, создание условий для частичного самофинансирования учреждений культуры, концентрацию средств на приоритетных социально значимых видах деятельности культуры.

Для финансового обеспечения мероприятий по возрождению, сохранению и дальнейшему развитию национальной культуры в области государственного финансирования предусматривается:

- усовершенствовать структуру и порядок формирования бюджетных расходов на культуру на основе использования системы нормативов расходов на содержание единицы отдельных видов учреждений культуры, расходов в расчете на одного жителя определенного региона (населенного пункта);

- финансировать, в первую очередь, целевые программы, проекты и другие государственные заказы, прошедшие конкурсную апробацию (целевые трансферты);

- создавать различные резервно-стимулирующие фонды с выделением в их составе грантов (объемов финансовых средств) и представлять их как организациям культуры, так и отдельным выдающимся деятелям культуры (индивидуальные гранты);

- субсидировать сферу культуры в рамках социально-экономических программ, финансируемых совместно из республиканского и местных бюджетов, а также на основе совместного финансирования отдельных организаций культуры и инвестиционных проектов;

В сложных условиях радикальных преобразований в целом удалось сохранить накопленный ранее культурный потенциал страны, межрегиональные культурные связи, сеть учреждений культуры

Пути решения проблем реформирования жилищной сферы и условия их реализации определены в Национальной жилищной программе, а также в президентской программе «Жилье»

- создавать межведомственные программы субсидирования сферы культуры;
- развивать финансирование сферы культуры на основе партнерского участия государства и корпоративных спонсоров;
- повысить самостоятельность учреждений и организаций культуры в финансово-хозяйственной деятельности.

В области привлечения дополнительных средств:

- широко развивать хозрасчетную (коммерческую) деятельность, систему платных услуг;
- стимулировать привлечение дополнительных средств методами налоговых льгот как для учреждений и организаций культуры, отдельных работников культуры, так и для финансовых «доноров» учреждений культуры;
- более активно привлекать средства предприятий, организаций в сферу культуры;
- привлекать международные займы и иностранные инвестиции, а также средства международных финансовых организаций.

Решение задач развития жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства в условиях сокращения средств государства на эти цели вызывает необходимость:

- изыскания и привлечения в жилищную сферу средств внебюджетных источников финансирования;
- организации инвестиционно-строительных схем, адекватных складывающимся условиям экономической ситуации, с привлечением средств граждан и других внебюджетных источников;
- разработки нормативно-правовой базы, обеспечивающей сохранность и эффективное использование средств, направляемых на строительство жилья.

Решение проблем жилищной сферы осуществляется при соблюдении принципов:

- обеспечения доступности всем слоям населения к удовлетворению своих жилищных потребностей;
- дифференцированного подхода к условиям финансирования и мерам социальной защиты граждан в зависимости от социального статуса семей, уровня доходов и имущественного состояния.

При сокращении государственных инвестиций на цели жилищного строительства прирост объемов ввода жилья обеспечивается за счет привлечения в жилищную сферу средств внебюджетных источников, создания внебюджетных фондов поддержки строительства.

Государственные средства при этом все в большей степени направляются на:

- стимулирование и предоставление льгот инвесторам жилищного строительства;
- поддержку индивидуального строительства;
- развитие инфраструктуры населенных пунктов;
- другие цели.

Из средств республиканского бюджета обеспечивается:

- финансирование жилищного строительства для граждан, перед которыми у государства есть принятые и невыполненные обязательства по обеспечению их бесплатным жильем: инвалиды и участники ВОВ, семьи погибших и приравненных к ним, воины-интернационалисты, военнослужащие, уволенные в запас и ушедшие в отставку до 1993 г., и др.;

- оказание безвозмездной помощи гражданам, состоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий (жилищные субсидии) при строительстве (покупке) жилья;
- погашение льготных кредитов банков, предоставляемых некоторым категориям граждан;
- другие цели.

Пути решения проблем реформирования жилищной сферы и условия их реализации определены в Национальной жилищной программе, уточнениях и дополнениях к ней, указах Президента, а также в президентской программе «Жилье».

Управление жилищно-коммунальным хозяйством Беларуси в основном осуществляет Министерство жилищно-коммунального хозяйства (Минжилкомхоз).

Главными задачами Минжилкомхоза являются:

- государственное регулирование деятельности жилищно-коммунального хозяйства;
- определение государственной жилищной политики и проведение жилищной реформы, направленной на предоставление гражданам права по своему выбору в соответствии с потребностями и возможностями приобретать в собственность или получать в пользование благоустроенное жилье; поэтапный перевод жилищной сферы на безубыточное функционирование при обеспечении социальной защиты малоимущих слоев населения; демонополизация жилищно-коммунального хозяйства; изменение форм управления жилищным фондом, его обслуживания и ремонта;
- проведение экономической и научно-технической политики в целях создания в отрасли необходимых условий для эффективной работы предприятий, объединений и организаций, удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения в коммунальных услугах, повышения качества и расширения номенклатуры этих услуг, решения неотложных социальных задач, совершенствования экономических отношений в условиях формирующегося рынка.

Минжилкомхоз может осуществлять хозяйственную деятельность на договорных началах.

Минжилкомхоз в соответствии со своими главными задачами:

- подготавливает предложения о совершенствовании законодательных и правовых норм в целях обеспечения прав граждан на свободный выбор способа удовлетворения потребностей в жилье, об изменении структуры жилищного фонда и жилищного строительства по формам собственности и источникам финансирования, о привлечении в жилищную сферу широкого круга инвесторов; проводит совместно с облисполкомами, министерствами и ведомствами жилищную реформу; формирует условия для поэтапного перевода жилищной сферы на безубыточное функционирование;
- организует изучение общественных потребностей в услугах отрасли, составление социально-экономических прогнозов, в которых учитываются потребительский спрос на эти услуги, развивающиеся процессы в области эксплуатации жилищного фонда, многообразие форм его собственности; осуществляет на

этой основе разработку главных направлений социально-экономического развития отрасли на перспективу;

- участвует в разработке комплексных инвестиционных программ республиканского значения, схем развития городской инфраструктуры и размещения предприятий отрасли, в формировании заказа на поставку продукции (работ, услуг) для государственных нужд предприятиями, объединениями и организациями министерства, а также принимает меры по выполнению этого заказа;
- обеспечивает реализацию инвестиционной и научно-технической политики, направленной на повышение качества и конкурентоспособности продукции (работ, услуг), расширение номенклатуры товаров народного потребления, снижение материалоемкости и энергоёмкости производства;
- взаимодействует с исполкомами местных Советов народных депутатов по вопросам развития жилищно-коммунального хозяйства, улучшения ассортимента, качества выпускаемой продукции и оказываемых населению услуг;
- осуществляет выдачу субъектам хозяйствования специальных разрешений (лицензий) на проведение пусконаладочных работ на объектах водоснабжения и водоотведения, оказание гражданам комплекса услуг по приватизации жилых помещений;
- участвует в разработке проектов актов законодательства, регулирующих деятельность жилищно-коммунального хозяйства, и осуществляет контроль за соблюдением законодательства в этой области;
- привлекает на договорной основе ученых и квалифицированных специалистов к изучению стоящих перед отраслью задач;
- в печати, по радио и телевидению систематически информирует население страны о работе отрасли, рассматривает в порядке, установленном законодательством, обращения государственных органов, общественных организаций, средств массовой информации, народных депутатов и граждан по вопросам, отнесенным к его компетенции, и принимает необходимые меры, проводит прием граждан;
- осуществляет другие мероприятия.

Как видно из вышерассмотренного, особенности управления в отдельных отраслях социальной сферы определяются тем кругом задач, которые необходимо решать в социальном комплексе в условиях реформирования экономики.

4.5 Социальная защита населения. Поддержка государством малоимущих (бедных) категорий населения

В настоящее время система социальной защиты в стране в основном состоит из **двух видов программ**. С одной стороны, программы социального страхования частично возмещают потери заработков, связанные с уходом на пенсию, временной нетрудоспособностью и

безработицей. Данные программы социального страхования финансируются за счет налогов на заработную плату, резервируемых на эти цели. Пособия по безработице, оплата больничных листов, пенсии считаются заработанным правом и не несут на себе отпечатка благотворительности.

С другой стороны, существуют программы государственной социальной помощи или благотворительные программы, которые предоставляют пособия тем, кто не может заработать сам, является нетрудоспособным или имеет детей на своем иждивении. Эти программы финансируются из общих налоговых поступлений и считаются государственными социальными благотворительными программами. Чтобы получить право на социальную поддержку, отдельные лица и семьи должны представить свидетельства своих низких доходов. Для получения пособий они должны относиться также к определенной категории (например, инвалиды, ветераны, пострадавшие от аварии на Чернобыльской АЭС и другие социальные группы).

Общие расходы государства на социальные программы постоянно увеличиваются. Они составляют приблизительно 13% ВВП и 36% всех государственных расходов. Вместе с тем эффективность их использования остается низкой. В целом социальные программы поддерживают небедные слои населения больше, чем бедные. Исключение составляют лишь пособия на детей. В результате часть населения, не являющаяся бедной, получает в 1,5 раза больше пособий, нежели бедная.

По оценкам зарубежных экспертов, эффективность программ социальной помощи в республике, рассчитанная как удельный вес средств, поступающих семьям, живущим за чертой бедности, в суммарных социальных трансфертах, составляет порядка 20%. В большинстве развитых государств и в некоторых странах Восточной Европы аналогичный показатель колеблется в пределах 30 — 50%. При этом следует учитывать, что доля населения, живущего за чертой бедности, в Беларуси в несколько раз выше, чем в большинстве европейских стран. Соответственно финансовые потери, связанные с распределением основной части социальных выплат не по назначению, здесь также значительно выше, чем в упомянутых странах. Причем неэффективность расходования средств практически наблюдается в каждой отрасли социальной сферы и находит отражение прежде всего в высоком удельном весе субсидий производителям (субсидии ЖКХ и общественному транспорту). К этому следует добавить и значительные расходы из Фонда занятости, которые на местах использовались не на выплаты безработным, а на субсидии предприятиям для предотвращения высвобождения избыточной рабочей силы.

В Беларуси принят нормативный метод определения бедности. К бедным (малоимущим) относятся семьи или одинокие граждане, величина совокупного дохода* которых находится на уровне и ниже 60% минимального потребительского бюджета.

Общие расходы государства на социальные программы постоянно увеличиваются

В Беларуси принят нормативный метод определения бедности

Совокупный доход семьи включает денежную оценку потребляемой в семьях продукции ичных подсобных хозяйств

Понятие бедности

Существует много определений бедности. Но все они исходят из того, что бедность (многофакторное и исторически обусловленное понятие).

Принято считать, что бедность — это состояние постоянного отсутствия необходимых ресурсов для обеспечения удовлетворительного образа жизни, приемлемого в данном конкретном обществе. Условием отнесения человека к категории бедных при таком определении является вынужденное отсутствие ресурсов. Если подобный образ жизни выбран добровольно (например, из философских либо религиозных соображений), то такого человека не относят к бедным. Исключаются также экстремальные ситуации - война, природные катаклизмы и др.

Состояние бедности характеризуется достаточно длительным отсутствием ресурсов, которое не может быть компенсировано ни предыдущими сбережениями, ни временным отказом от определенного типа потребления, например, приобретения дорогостоящих товаров и услуг.

Исследования показали, что бедность - не строго индивидуальная характеристика. Она предопределяется социальными особенностями семьи, группы, общества. К бедным иногда относятся целые нации и даже континенты. В мировой практике нации считаются бедными, если тратят на питание около половины своего бюджета.

Снижение бедности - одна из важнейших, приоритетных задач государства.

Кто такие бедные в Беларуси?

Ответ на этот вопрос неоднозначен и зависит от избранного метода отнесения к числу бедных. В мировой практике известно несколько таких методов:

нормативный (по нормам питания и иным стандартам минимального потребительского набора или минимальной потребительской корзины);

статистический, когда в качестве бедных рассматриваются либо 10 — 15% первых в общем ряду распределения населения по размерам получаемых душевых доходов, либо часть этого ряда;

стратификационный, когда к бедным относятся люди априорно ограниченные в возможностях самообеспечения (старика, инвалиды, неполные и многодетные семьи, дети без родителей, безработные, иммигранты и т.п.);

эвристический, определяющий, исходя из оценок общественного мнения или с позиций самого респондента, достаточный или недостаточный уровень жизни;

экономический, который определяет категорию бедных возможностями государства в поддержании их материальной обеспеченности.

Вставка 4.4

Местным органам исполнительной власти рекомендовано использование данного норматива для отнесения граждан к категории нуждающихся и возможного оказания им помощи.

Однако данный норматив не закреплен законодательно и носит рекомендательный характер. Кроме того, он не в полной мере учитывает изменяющуюся структуру потребления в различных типах семей.

В настоящее время в целях упорядочения ситуации в республике разработан проект За-

кона «О прожиточном минимуме в Республике Беларусь». Этот Закон устанавливает качественно новое правовое пространство для определения прожиточного минимума и отнесения граждан к категории бедных (малоимущих).

С принятием Закона бюджет прожиточного минимума будет являться основным критерием признания граждан бедными, а все граждане (семьи), признанные бедными, будут иметь право на государственную и социальную помощь.

Отслеживанием уровня и масштабов бедности в республике в настоящее время занимаются органы государственной статистики. Новая программа обследования домашних хозяйств по доходам и расходам, разработанная в рамках совместного проекта Министерства статистики и анализа Республики Беларусь и Всемирного Банка, позволяет получить данные, характеризующие ситуацию бедности.

Обследования показывают, что одним из основных факторов бедности в Беларуси является высокая иждивенческая нагрузка. Именно она предопределяет относительно низкий уровень доходов в многодетных и неполных семьях. Наименьший уровень бедности наблюдается в семьях, состоящих из двух человек, наибольший — в больших семьях с детьми. Наряду с этим низкий уровень пенсий и стипендий обуславливает бедность их получателей. Однако, если до перестройки ядро бедных традиционно составляли так называемые социально уязвимые слои населения (одинокое, пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи), то сегодня центр тяжести перемещается в сторону работающих бедных. Это те трудоспособные члены общества, которые в силу ряда причин и прежде всего характера своей занятости (или незанятости) получают низкие доходы и не могут прокормить себя и свою семью.

В настоящее время ядро бедных составляют безработные, частично занятые, работающие на условиях неполного рабочего времени и находящиеся в административных отпусках без сохранения заработной платы, занятые на финансово неблагополучных предприятиях, немалая часть работников государственных и муниципальных предприятий и бюджетной сферы, значительная часть семей с детьми, вынужденные переселенцы, беженцы.

Бедность в республике зависит от состава пола, возраста, социально-экономического статуса членов семьи, места ее проживания.

Уровень бедности, основанный на общих ресурсах (наличных и натуральных), ниже в сельских, чем в городских районах (соответственно 30 и 39%).

Уровень бедности по областям был самым высоким в Брестской и самым низким — в Минской областях.

Женщины более уязвимы в плане бедности, чем мужчины.

Больше, чем любую другую возрастную группу, бедность поражает детей. Для детей до 15 лет уровень бедности составляет 45%. Люди в возрасте 56 лет и выше почти наполовину имеют ниже шанс быть такими же бедными, как дети. В то же время риск бедности снова увеличивается после 65 лет.

Наиболее высокий уровень бедности характерен для семей с одним работающим. С увеличением числа зарабатывающих в семье риск бедности падает.

Значительно влияет на достаток образование. Лучшее положение лиц с высшим или незаконченным высшим образованием.

Уровень бедности в зависимости от социально-экономического статуса колеблется от 13% для военнослужащих до свыше 50% для безработных. Самозанятые граждане сталкиваются с риском бедности среднего уровня, что свидетельствует о необходимости развивать стратегию, поощряющую развитие малых предприятий в частном секторе.

Таким образом, к основным категориям населения с высокой вероятностью попадания в разряд бедных относятся:

- большие, менее образованные семьи с детьми;
- дети, особенно в возрасте до 6 лет;
- семьи с одним работающим;
- безработные;
- женщины-пенсионеры в сельской местности.

Различия в природе и профиле бедности порождают вопросы, важные с точки зрения проведения социальной политики, поддержки государством бедных групп населения. Как осуществлять эту поддержку? В каких формах? Кому выплачивать пособия? Как долго? Должен ли их размер зависеть от степени бедности?

Правильность решения этих вопросов во многом будет влиять на эффективность социальной помощи бедным группам населения.

Если рассматривать трансформацию системы социального обеспечения в странах бывшего Советского Союза, в том числе и в Беларуси, то можно сказать, что мы движемся от скандинавской системы к системе Бевериджа.

Системы социальной защиты в плане оказания материальной помощи тем, кто временно находится в безвыходном положении, в прошлом в республике не существовало. Во-первых, не было самого понятия и определения бедности. Во-вторых, такая помощь в системе, внутренними характеристиками которой были полная занятость, высокий уровень участия женщин в работе, бесплатное здравоохранение и образование, гарантии государственной пенсии и субсидии на основные товары, была излишней.

Система социальной помощи малообеспеченным, бедным категориям населения начала формироваться в республике только в 90-е годы. Существующие государственные программы социальной помощи сейчас включают пособия на детей, пособия по малообеспеченности и социальное обслуживание.

В свою очередь все виды помощи условно можно разделить на три группы: денежная помощь, натуральная и помощь в виде предоставления социальных услуг и льгот.

Предоставление пособий на детей в настоящее время регулируется Законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей» от 2 июля 1997 г. Этот Закон отличается от ранее действовавшего тем, что теперь размеры пособий на де-

Госу дарствен на я поддержка бедных групп населения

По уровню гарантий, предоставляемых населению, все системы социального обеспечения, существующие в развитых странах мира, можно разбить на три группы: скандинавская, немецкая (Бисмарк) и английская (Беверидж).

Скандинавская система, существующая в Швеции, Норвегии, Финляндии, Дании, исходит из следующих основных принципов: все проживающие в стране граждане имеют право на социальное обеспечение; все работающие имеют право на льготы, зависящие от заработка. Государство в качестве своей главной политической задачи выдвигает полную занятость и берет на себя за это ответственность.

В основе системы Бисмарка лежит принцип: дать возможность членам общества заработать средства, необходимые для обеспечения достаточной жизни и социального обеспечения. Государства, относящиеся к этой системе (Германия, Франция, Греция), главной политической задачей считают защиту доходов. Ответственность за возможность иметь работу возлагается на работника.

Система Бевериджа, распространенная в Англии и Ирландии, обеспечивает следующие основные принципы: каждый гражданин должен быть охвачен социальным страховым пособием или социальной помощью в критических случаях (болезнь, пенсионный возраст, смерть, роды и т.д.). Главная задача, за которую несет ответственность государство, — это защита минимальных доходов.

тей, а также уровень совокупного дохода, при котором семья имеет право на их получение, увязаны не с минимальной заработной платой, а со среднестатистическим минимальным потребительским бюджетом (МПБ) семьи из четырех человек за предшествующий год.

В соответствии с этим Законом единовременное пособие при рождении ребенка выплачивается в размере утвержденного среднестатистического минимального потребительского бюджета семьи из четырех человек, действующего на дату рождения ребенка.

Пособие по уходу за ребенком в возрасте до трех лет дифференцировано. Женщинам, находящимся в отпуске по уходу за ребенком; учащимся и студентам ПТУ, техникумов и вузов, обучающимся с отрывом от производства; женщинам из числа военнослужащих, уволенным с военной службы в связи с беременностью и родами; женщинам-инвалидам I и II групп; матерям, уволенным в связи с ликвидацией предприятия, организации, имеющим ребенка в возрасте до трех лет, пособие назначается и выплачивается в размере 35% МПБ (с 1 января 1998 г. — 712800 рублей).

Пособие на детей старше трех лет назначается в размере 15% МПБ (с 1 января 1998 г. — 305500 рублей). Оно выплачивается семье на детей в полном объеме, если средний совокупный доход на члена семьи в ценах сентября года, предшествующего году обращения за пособием, не превысил 40% МПБ и в размере 50% — если доход не превысил 50% МПБ (с 1 января 1998 г. — 814700 и 1018300 рублей соответственно).

Введен также новый вид пособия одинокой матери, воспитывающей ребенка до полутора лет. Оно назначается ей в размере 15% МПБ

*Различия
в природе и профиле
бедности
порождают
вопросы,
важные
с точки зрения
проведения
социальной
политики,
поддержки
государством
бедных групп
населения*

Существующие государственные программы социальной помощи сейчас включают пособия на детей, пособия по малообеспеченности и социальное обслуживание

Программы социального обслуживания в республике пока не получили широкого развития и только начинают формироваться

(с 1 января 1998 г. — 305500 рублей) со дня рождения ребенка независимо от факта работы.

Нарастающий в последнее время процесс распада семей, в результате которого женщинам или мужчинам нередко в одиночку приходится заботиться о зарабатывании средств и воспитании детей, увеличивает вероятность попадания этой неполной семьи за черту бедности. В силу этого одиноким матерям, разведенным мужчинам и женщинам, если один из родителей уклоняется от уплаты алиментов, выплачивается ежемесячная надбавка к пособию на каждого ребенка в размере 25% от пособия, установленного на ребенка соответствующего возраста.

На материальном положении семей сильно сказывается наличие в ней детей-инвалидов: помимо того, что увеличиваются затраты семьи, связанные с необходимостью усиленного питания, постоянного лечения, обеспечения в некоторых случаях дополнительного ухода за таким ребенком, резко возрастает вероятность ухода с работы одного из родителей. Учитывая это, семьям, воспитывающим ребенка-инвалида, пособия выплачиваются независимо от совокупного дохода с 50-процентной надбавкой. Неработающим и не получающим пенсий лицам трудоспособного возраста, осуществляющим уход за ребенком-инвалидом в возрасте до 16 лет, выплачивается пособие в размере 40% МПБ (с 1 января 1998 г. — 814700 рублей). Матери, воспитывающей ребенка-инвалида в возрасте до 16 лет, ежемесячно предоставляется один свободный от работы день с оплатой в размере среднего заработка за счет средств социального страхования. Кроме этого, детям-инвалидам в возрасте до 16 лет бесплатно отпускаются лекарства по рецептам врачей, предоставляется право бесплатного проезда на всех видах городского и пригородного пассажирского транспорта (за исключением такси), а проживающим в сельской местности — и на автобусах междугородного сообщения в пределах административного района места проживания, 50-процентная скидка со стоимости проезда на внутренних линиях воздушного, железнодорожного, речного и автомобильного транспорта в период с 1 октября по 15 мая и один раз в остальное время года.

Многодетным семьям с тремя и более детьми, а также малообеспеченным семьям, у которых совокупный доход на члена семьи не превышает 50% минимальной заработной платы на момент обращения, предоставляется возможность бесплатного получения на детей первых двух лет жизни молочных смесей и других продуктов детского питания.

Малоимущим гражданам в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 13 ноября 1994 г. № 200 «О мерах по упорядочению цен на отдельные продовольственные товары и социальной защите населения» выплачивается материальная помощь (пособия по малообеспеченности).

Назначение помощи малоимущим гражданам осуществляют соответствующие комиссии гор(рай)исполкомов. При этом особое внимание уделяется многодетным и неполным семьям; инвалидам, одиноким матерям, осуще-

ствляющим уход за ребенком в возрасте до трех лет; одиноко проживающим пенсионерам; безработным, имеющим на иждивении детей; студентам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Размер помощи устанавливается дифференцировано. Выплату указанной помощи производят гор(рай)исполкомы.

Программы социального обслуживания в республике пока не получили широкого развития и только начинают формироваться. В рамках этих программ будут оказываться следующие виды социальных услуг: социально-медицинские, психолого-педагогические, социально-правовые, социально-бытовые, социально-консультативные, совокупность гарантированных услуг, социальная адаптация граждан с асоциальным поведением, реабилитация инвалидов.

Социальное обслуживание будет предоставляться следующим категориям населения: гражданам пожилого возраста (80 лет и старше); инвалидам; детям-инвалидам; детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей; семьям, состоящим из лиц пожилого возраста и инвалидов; многодетным и неполным семьям; семьям, имеющим детей-инвалидов; малообеспеченным семьям с детьми; гражданам трудоспособного возраста, попавшим в трудную жизненную ситуацию; беженцам; безработным; гражданам без определенного места жительства; вынужденным переселенцам. К формам социального обслуживания относятся: стационарное, нестационарное, полустационарное, срочное и социальное обслуживание на дому.

В системе социальной защиты в последнее время стали происходить определенные изменения:

- несмотря на сложности в экономическом развитии страны, в действующем законодательстве все больше закрепляется в качестве социального права — право на социальную защиту от объективно обусловленных рисков (потери трудоспособности, болезни, инвалидности или ущерба в результате аварии на производстве, безработицы, старости, смерти и т.д.);

- социальная защита все более ориентируется на реализацию в ней принципа адресности, который предполагает как более четкий контроль за уровнем доходов получателей пособий, так и равный доступ к получению пособий представителей любых групп населения, попавших в критическую ситуацию, а не только отнесенных к так называемым группам риска. Дополнительная помощь этим группам оказывается независимо от их душевого дохода;

- виды и формы социальной помощи становятся все более разнообразными. Кроме денежных пособий, помощь предоставляется и в натуральной форме, и в форме различных услуг и льгот. Так, установленные законодательством льготы распространяются в республике на инвалидов и участников войны, семьи погибших военнослужащих, бывших узников фашистских концлагерей, реабилитированных граждан, пострадавших от политических репрессий, лиц, подвергшихся радиационному воздействию в результате аварии на Чернобыльской АЭС, многодетные семьи

и других. Для них предусматриваются различные льготы и услуги, включая оплату жилья, коммунальных услуг и топлива, пониженное налогообложение, кредитование на льготных условиях, оплату проезда на транспорте, обеспечение жильем, лекарствами, санаторно-курортным обслуживанием, протезированием и специальными транспортными средствами;

- в условиях падения уровня жизни социальная защита начинает приобретать такие формы поддержки маргинальных групп, как благотворительные акции, бесплатные социально-бытовые услуги. Подобные мероприятия финансируются из средств регионов или негосударственных организаций.

В перспективе система социальной защиты и поддержка государством малоимущих (бедных) категорий населения должна строиться на следующих принципах:

- надежное государственное регулирование прожиточного минимума как с точки зрения методологии его определения, так и с позиции мониторинга его изменения под влиянием инфляции и других факторов;

- предоставление трудоспособному населению всесторонних возможностей для обеспечения достаточного дохода через заработную плату. При этом государство поддерживает формирование человеческого потенциала и накопления сбережений как ключевых факторов дальнейшего роста производительности труда;

- государственное обеспечение регулирования сверхвысоких доходов экономическими методами для предотвращения усиления тенденции экономического неравенства в обществе и дестабилизации социальной обстановки;

- четкое разграничение функций социального страхования, которые относятся к накоплению средств на протяжении жизни, от функций социальной помощи, которые строятся на перераспределении дохода;

- разработка программ, направленных на предотвращение бедности и адресной помощи тем, кто обеднел; переход к более селективным программам, учитывающим потребности конкретных регионов и сегментов населения;

- поддержка государством малообеспеченных граждан через гибкую систему программ, включающих пособия на детей, пособия по малообеспеченности, социальное обслуживание населения;

- создание надежной системы социальной помощи, дополняющей набор социальных республиканских программ целевыми региональными инициативными мероприятиями, направленными на удовлетворение потребностей семей и отдельных граждан, которые не могут себя обеспечить (не могут работать по различным причинам или не охвачены сетью социального обеспечения) с учетом демографических, социально-экономических и других особенностей региона и наличия финансовых средств;

- создание государственной системы проверки нуждаемости, основанной на использовании специальных критериев (отсутствие средств существования; наличие среднедушевого дохода семьи ниже установленного прожиточного минимума; невозможность получения трудово-

го дохода в достаточном размере в силу объективных причин — уход за нетрудоспособным членом семьи, инвалидность и т.д.; отсутствие родственников, обязанных по закону содержать граждан, не способных к самообслуживанию; наличие материального ущерба или ущерба, причиненного здоровью вследствие стихийных бедствий; отсутствие постоянного места жительства и т.д.). Из всех указанных категорий, нуждающихся в социальной защите, помощь в первую очередь должна оказываться тем, у кого доход ниже уровня бедности, а затем, по мере возможности, всем другим группам населения;

- ответственность государства за развитие нынешнего и будущих поколений населения страны;

- изменение системы пенсионного обеспечения. Программы социального страхования по старости и нетрудоспособности должны быть основаны на обязательных сбережениях и должны быть самофинансирующимися. Уровни пенсий и расходы на них должны быть установлены таким образом, чтобы не требовалось слишком обременительного налогообложения активного населения и предприятий и обеспечивались стимулы работать и откладывать сбережения. Кроме этого, необходимо: а) чтобы пенсионные выплаты определялись не только в соответствии с самой высокой зарплатой, которую получал работник, а скорее на основании его доходов в течение трудового стажа и учета его взносов; б) создание адекватного информационного учета социального страхования.

Все эти мероприятия носят в основном перспективный характер. Среди текущих первоочередных мер по перестройке системы социальной защиты, решению проблем бедности следует назвать изменение механизма целевой защиты наиболее нуждающихся групп населения, в том числе механизма страхования по безработице. Принятый в настоящее время механизм увеличения пособий, стипендий, социальных выплат предполагает повышение минимальной заработной платы, что приносит наибольшие выгоды более обеспеченным слоям населения. Он вызывает ускорение инфляции и сопутствующее перераспределение средств не в пользу неимущих. Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать создание универсальной системы социальной защиты, основанной на реальной оценке уровня доходов и благосостояния отдельных граждан и семей. Целесообразно по аналогии с другими странами создать специальную службу, которая бы взяла на себя функции определения реального уровня доходов и благосостояния граждан и семей, отнесения их к бедным категориям.

Следует также изменить подход и порядок определения размеров пособий по безработице. Ввести в практику работы предприятий, компаний, фирм оплату пособия по безработице при увольнении работников. Кроме того, необходимо осуществить переориентацию политики в области занятости и рынка труда на создание новых форм стимулирования экономической активности и создания новых рабочих мест, решение проблем адаптации к трудовой жизни молодежи.

*Требуется
перестройка
системы
социальной защиты
населения
и решения
проблем бедности*

4.6 Социальная экология

В качестве важнейших условий проведения эффективной экологической политики государство рассматривает активное включение всех слоев населения и социальных групп в обеспечение экологизации проводимых реформ. Постепенно формируется реальный механизм реализации каждым гражданином Беларуси прав на участие в принятии решений, связанных с экологическим риском, на компенсацию ущерба, нанесенного здоровью загрязнением окружающей природной среды, на получение информации о состоянии окружающей среды, качестве пищи и питьевой воды.

Разработанная Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь направлена на создание условий, при которых каждый гражданин, социальная группа и организация будут иметь возможность участвовать в процессе оценки воздействия на окружающую среду и в принятии решений. Предусматривается реализовать комплекс мер по экологизации сознания и мировоззрения населения, формированию системы непрерывного экологического образования, охватывающей весь процесс дошкольного, школьного воспитания, профессиональной подготовки специалистов.

В комплексе мер по повышению эффективности и практических действий в части обеспечения устойчивого развития, рационального использования и охраны природных ресурсов предусматривается существенно повысить роль женщин, составляющих более половины общей численности населения страны. Для этого предстоит расширить их участие в управлении экосистемой Беларуси, повысить медико-санитарную помощь, включая охрану здоровья матери и ребенка, снизить тяжесть нагрузки на женщин как в домашних условиях, так и вне дома, выработать у них разумное представление о потреблении с тем, чтобы сократить или ликвидировать несовместимые с устойчивым развитием виды потребления.

Важное место в реализации идеи устойчивого развития принадлежит молодежи. Перспективная модель развития Беларуси гарантирует молодежи безопасное будущее, в том числе благоприятную для здоровья детей окружающую среду.

Основными целями в этой области являются:

- создание условий для ведения диалога между молодежью и Правительством по вопросам, касающимся качества окружающей среды и безопасного будущего;
- разработка процедур и механизмов, позволяющих молодежи участвовать в подготовке, обсуждении и реализации программ по оздоровлению окружающей среды и социально-экономическому развитию;
- установление процедур, обеспечивающих проведение консультаций и участие молодежи в принятии решений, относящихся к охране окружающей среды, получению образования, повышению уровня и качества жизни.

В процессе обеспечения устойчивого развития предусматривается учитывать также интересы детей (до 15 лет), поскольку именно на

них в первую очередь сказывается ухудшение состояния окружающей среды. В последние годы в Беларуси неуклонно повышается число детей, рождающихся больными или заболевших в начальном периоде жизни. Продолжается также рост детских заболеваний, связанных с загрязнением окружающей среды, в особенности аллергозов. Основная задача в этом направлении — снижение заболеваемости, защита и развитие детей, всесторонний учет их интересов в процессе принятия решений по дальнейшему развитию страны, для чего предусматривается:

- при разработке социально-экономических программ и прогнозов развития республики особое внимание уделять подрастающему поколению, в первую очередь в области здравоохранения, питания, охраны окружающей среды;
- содействовать принятию необходимых мер на местном уровне управления;
- мобилизовать школы, местные центры здоровья, другие учреждения на то, чтобы дети и их родители стали активными проводниками знаний, способствующих более глубокому осознанию серьезности экологических проблем;
- разработать систему мер по сотрудничеству и координации с другими странами в целях подготовки программ с учетом интересов подрастающего поколения.

При решении проблем обеспечения экологически безопасного и устойчивого развития страны предстоит максимально использовать возможности неправительственных организаций, трудящихся и профсоюзов, деловых и научных кругов. К сожалению, до последнего времени недооценивалась роль неправительственных организаций в этом вопросе. Учитывая общность и возрастающую масштабность нерешенных экологических проблем, возникает острая потребность в разработке адаптированной к новым политико-правовым и социально-экономическим условиям системы участия неправительственных организаций в разработке и реализации политики устойчивого развития.

Основным побудительным мотивом широкого участия общественности в природоохранной деятельности должно стать осознание того, что надлежущая охрана окружающей природной, производственной и социально-бытовой среды — неотъемлемая часть, первооснова защиты коренных интересов граждан. В этом смысле сохранение и оздоровление окружающей природной 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.

Основными целями в этой области являются:

- разработка механизмов, позволяющих неправительственным организациям играть полноправную роль партнеров в процессе обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития;
- поддержка высшими органами власти неправительственных организаций в деле создания и реализации программ экологической безопасности и развития.

Постепенно формируется реальный механизм реализации каждым гражданином Беларуси прав на участие в принятии решений, связанных с экологическим риском, на компенсацию ущерба, нанесенного здоровью загрязнением окружающей природной среды

В общем виде механизм участия неправительственных организаций в устойчивом и безопасном развитии сориентирован на решение следующих задач:

- обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду; достоверная и своевременная информация о состоянии окружающей среды, о принимаемых и планируемых мерах и сроках ликвидации экологических нарушений; полная компенсация вреда здоровью и имуществу, причиненного загрязнением окружающей природной среды;
- совершенствование законодательной и иной нормативной базы по охране окружающей среды;
- экологизация политики органов власти и управления;
- экологическое воспитание трудящихся и всего населения, формирование общественного мнения о недопустимости принесения охраны окружающей среды в жертву соображениям рентабельности, конкурентоспособности и т.п.

В изменившихся экономических и общественно-политических условиях в целях реализации выдвигаемых задач неправительственные организации строят свою работу в области экологической безопасности по следующим основным направлениям:

- активное участие в разработке и широком обсуждении законодательных и иных нормативных актов об охране природы;
- противодействие узковедомственным, потребительским подходам к развитию производительных сил без учета экологических последствий;
- выработка и реализация конкретных требований к работодателям в части обеспечения строжайшего порядка в эксплуатации технологического и очистного оборудования, соблюдения технологической дисциплины;
- всемерная поддержка применения достижений НТП в создании и внедрении экологически чистых технологий;
- осуществление, в пределах установленных прав, общественного контроля за состоянием окружающей среды, соблюдением предприятиями природоохранного законодательства;
- участие в создании и реализации программ экологического образования населения, воспитания сознательного и бережного отношения к природе, более полное использование в этих целях научного и культурно-просветительского потенциала страны.

С учетом специфики деятельности профсоюзов защита среды обитания должна быть для них прямым и логическим продолжением традиционной функции профсоюзов — охраны труда на рабочих местах.

Существующая профсоюзная система, большой членский состав профсоюзов определяют их доминирующую роль в мобилизации населения в поддержку политики и практики устойчивого развития. Важное значение имеют также устоявшиеся принципы трехстороннего сотрудничества между профсоюзами, Правительством и работодателями в создании основы для перехода к устойчивому развитию.

Общая цель заключается в уменьшении масштабов бедности и обеспечении полной и устойчивой занятости, способствующих установлению безопасной, чистой и здоровой среды — производственного микроклимата, а также окружающей природной среды.

С участием профсоюзов предусматривается:

- ратификация соответствующих международных конвенций и принятие республиканских нормативных актов в их поддержку;
- создание двухсторонних и трехсторонних комиссий на национальном, региональном, отраслевом и локальном уровнях по рассмотрению вопросов безопасности, здравоохранения и устойчивого развития;
- усиление экологической направленности системы социального партнерства, генерального, отраслевых и региональных тарифных соглашений, коллективных договоров, включение в соглашения и договоры обязательств, предусматривающих сокращение числа производственных аварий, случаев травматизма, профессиональных заболеваний и др.;
- участие в принятии решений, касающихся оценки разработки и осуществления национальных и международных программ по охране окружающей среды и развитию, включая политику занятости, меж- и внутриотраслевого движения рабочей силы и т.п.

Несмотря на крайнюю ограниченность ресурсов бюджета, Правительство обеспечивает финансовую поддержку программ мониторинга окружающей среды, сохранения биосферного равновесия, генетического фонда животного и растительного мира. Бюджетные ассигнования также выделяются на финансирование программ оздоровления окружающей природной среды в регионах. В качестве источника финансирования экологических программ выступает также зарубежная гуманитарная и техническая помощь, средства неправительственных фондов.

Повышается роль общественных и неправительственных организаций в решении проблем обеспечения экологически безопасного и устойчивого развития страны