БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИНФОРМАТИКИ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ

кафедра экономики

**реферат**

**на тему:**

**«Формирование и реализация государственной политики»**

МИНСК, 2008

**1. Сущность и содержание государственной политики**

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

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

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

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

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

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

Государственная политика Республики Беларусь разрабатывается по следующим основным направлениям.

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

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

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

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

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

* формирование курса белорусского рубля на основе мониторинга процессов спроса и предложений на биржевом и межбанковском рынках, уровня инфляции и состояния платежного баланса;
* осуществление интервенции на валютном и денежном рынках в целях устранения резких колебаний курса белорусского рубля и его отрицательного влияния на конкурентоспособность экспорта. Для этих целей необходимы создание резерва Национального банка, а также концентрация в нем золотовалютных резервов страны.

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

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

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

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

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

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

**2. Принятие и вступление в силу нормативных актов**

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

В законотворческой деятельности принимают участие все три ветви власти, республиканские и региональные органы государственного управления (рис. 1).

*Обладатели*

*права зако-*

*нодательной*

*инициативы*

Президент РБ

з

Депутаты а

Палаты к Президент *подписание*

представителей о З

н а

Совет о к

Республики п о

р Палата Совет н

Правительство о представителей Республики

е

Граждане, обладаю- к

щие избирательным т

правом, в количестве

не менее 50 тысяч человек

Рис. 1. Процедура принятия закона

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

Работа Палаты представителей осуществляется в форме пленарных заседаний, совместных заседаний с Советом Республики, парламентских слушаний, деятельности постоянных комиссий. Для организации законодательной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Палаты представителей, организации работы постоянных комиссий образован Совет Палаты представителей. Постоянные комиссии создаются для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов. Для подготовки отдельных вопросов парламентских слушаний комиссии могут создавать рабочие группы. Работа Палаты представителей освещается в средствах массовой информации: Национальной гостелерадиокомпанией, БЕЛТА, газетами «Народная газета», «Звязда» и др.

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

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

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

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

Закон, принятый Палатой представителей и одобренный Советом Республики, представляется в десятидневный срок Президенту на подпись. Если Президент согласен с текстом закона, он его подписывает, а при несогласии (право «вето») возвращает со своими возражениями в Палату представителей. Последняя должна рассмотреть его с возражениями Президента не позднее 30 дней, однако закон принимается уже не арифметическим, а квалифицированным большинством депутатов. Понятия относительного, абсолютного и квалифицированного большинства используются в мажоритарной избирательной системе. При такой системе относительного большинства победившим считается тот кандидат, который собрал большее количество голосов, чем каждый из его соперников. Метод абсолютного большинства состоит в том, что победившим считается тот кандидат, который набирает на выборах более 50% голосов избирателей. Квалифицированное большинство требует от победителя получения большинства голосов, существенно превышающего половину (2/3, 3/4, 4/5). Подобные принципы используются при голосовании для других целей.

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

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

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

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

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

На заседаниях Совета Министров рассматриваются вопросы, которые отнесены к его компетенции и не могут быть решены министерствами и другими органами управления. Предварительно представляемые проекты постановлений рассматриваются на заседаниях коллегии соответствующих министерств и согласуются с заинтересованными органами республиканского управления. При наличии неустранимых разногласий окончательное решение принимает премьер-министр: возвращает проект представившему министерству либо организует его доработку в аппарате Совета Министров. Все проекты подлежат согласованию с Министерством юстиции, которое несет ответственность за соответствие их законодательству.

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

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

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

**3. Реализация государственной политики**

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

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

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

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

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

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

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

Разрабатываемые управленческие решения должны удовлетворять следующим основным требованиям :

1. Своевременность — определение времени принятия и выполнения решений. Вредны как преждевременные решения, для выполнения которых не созданы необходимые условия, так и запоздалые, необходимость в которых отпала.
2. Законность — соответствие решения действующим законодательным и нормативным актам.
3. Правомочность — характеризуется наличием у руководителя соответствующих правовых полномочий, позволяющих ему принимать подобные решения.
4. Оптимальность — обеспечивается выбором в каждой конкретной ситуации наилучшего варианта по принятому критерию оптимизации с учетом имеющихся ограничений по времени, ресурсам и т.д.
5. Непротиворечивость и преемственность — решения не должны содержать логических противоречий в доказательствах и не противоречить другим решениям, принятым ранее или принимаемым одновременно. По взаимосвязанным вопросам должны соблюдаться преемственность и согласованность.
6. Выполнимость — для реализации решения должны быть созданы необходимые предпосылки.

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

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

**4. Проблемы оценки эффективности государственного управления**

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

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

Оценка производительности, представленная результатами деятельности отдельных государственных служб, может играть важную роль в совершенствовании государственной политики. К примеру, в США в систему оценки включено 2300 различных показателей — от материальных результатов, таких как качество отчеканенных монет и выписанных чеков, до самых «неосязаемых», например, число вылеченных больных и прошедших обучение школьников. Чтобы получить индекс результативности, показатели по отдельным видам результатов сопоставляют с соответствующими взвешенными трудозатратами.

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

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

**ЛИТЕРАТУРА**

1. Государственное регулирование экономики и социальный комплекс / Под ред. Т.Г.Морозовой и А.В.Пикулькина. – М.: Финстатинформ, 2007.
2. Заяц Н.Е., Хакевич Л.А., Сорокина Т.В. и др. Государственный бюджет. Учебное пособие / Под общ. ред. М.И.Ткачука. – Мн., 2005.
3. Кунцевич К.Н. Конституционное право Республики Беларусь. – Мн, 2000.
4. Никитенко П.Г., Комков В.Н. Долгосрочное прогнозирование экономического развития в условиях переходной экономики. Белорусский экономический журнал № 3, 2008.