**БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИИВЕРСИТЕТ**

**Кафедра экономики**

**РЕФЕРАТ**

**На тему:**

**«ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КОНФЛИКТНЫМИ СИТУАЦИЯМИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ»**

**МИНСК, 2008**

ХХ век ушел в историю не только как век атома, космоса, мировых войн, катастроф и стихийных бедствий. Прогресс науки и развитие технологической сферы создали ряд серьезных угроз человеку и среде его обитания. Вместе с тем развитие техносферы сегодня выступает как необходимое условие выживания человечества.

Доказано, что человечество для развития обладает огромными ресурсами. Даже при существующих сельскохозяйственных технологиях Земля может прокормить более 10 млрд человек. И то, что четверть населения Земли в определенные годы голодает, что сотни тысяч людей страдают от чрезвычайных ситуаций, связаны не с пороками техносферы как таковой, а с выбранным вариантом стратегии и принятой обществом шкалой ценностей.

Анализ мировой динамики позволяет выделить две ключевые тенденции:

1. взрыв человеческой активности, изменивший мир;
2. глобализация проблем и поиск способов их решения в рамках мирового сообщества.

Более 10 лет назад Международная комиссия по охране окружающей среды и развитию определила *концепцию устойчивого развития* как *путь социального, экономического и политического прогресса, позволяющий удовлетворить нужды настоящего поколения, не подрывая способности будущих поколений удовлетворять их нужды*. Данная концепция является в настоящее время основой Декларации по окружающей среде и устойчивому развитию (выработана и подписана на Всемирном форуме по окружающей среде в Рио-де-Жанейро в 1992г., созванном по инициативе ООН), включающей основные принципы управления экономической деятельностью и поведения в области охраны окружающей среды с целью достижения глобальной устойчивости. Иерархия целей, преследуемых при обеспечении безопасного развития социальной системы, выглядит следующим образом (рис.1)

Устойчивое развитие

Качество жизни Безопасность

Экономика Образование Права Здоровье Социаль- Природа

человека ная среда

Рис. 1. Иерархия целей, преследуемых при обеспечении безопасного развития социальной системы

Развитие цивилизации характеризуется изменениями в благосостоянии человека, в производственной, социальной, интеллектуальной и духовной сферах, а также в природной среде под влиянием человеческой деятельности. При переходе к устойчивому развитию важнейшую роль призваны сыграть все перечисленные факторы.

В Республике Беларусь — первой из стран СНГ — разработана Национальная стратегия устойчивого развития (НСУР), которая была одобрена в первом квартале 1997г. Национальной комиссией по устойчивому развитию и Президиумом Совета Министров Республики Беларусь.

В НСУР определены модель устойчивого развития нашей страны, национальные ресурсы и социально-экономический потенциал, направления, механизмы и средства осуществления устойчивого развития. Особое внимание уделено сохранению и рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды.

В качестве важнейших компонентов модели устойчивого развития рассматриваются следующие блоки: геополитические и социально-экономические особенности Республики Беларусь; экологический императив и другие требования устойчивого развития; критические элементы и потенциальные угрозы устойчивому развитию; стратегические и тактические цели устойчивого развития Беларуси. Так, в соответствии с Основными направлениями социально-экономического развития Республики Беларусь до 2000г. в качестве перспективной была принята модель социально ориентированной рыночной экономики.

Важнейшее значение для перехода к устойчивому развитию имеет *экологический потенциал*, который характеризует возможность страны в сохранении природных ландшафтов и рациональном использовании всех компонентов биосферы в интересах человека.

При переходе к устойчивому развитию общества необходимо учитывать сложившуюся и прогнозируемую *демографическую ситуацию* в стране. За последние годы в Республике Беларусь определился ряд неблагоприятных демографических тенденций: снижение рождаемости, рост смертности и как следствие — сокращение общей численности населения.

Чернобыльская катастрофа усилила и без того неблагоприятные демографические тенденции, повлияла на здоровье и воспроизводство будущих поколений, внесла серьезные изменения в миграционные процессы. Выезд большого количества населения из зон загрязнения изменил характер расселения на территории страны, деформировал сложившуюся структуру миграционных потоков.

Переход Республики Беларусь к устойчивому развитию предопределяет необходимость обеспечения стабильности и эффективности социально-экономического развития, роста национального богатства страны и повышения благосостояния населения. При этом должны быть гарантированы высокая социальная защищенность населения, сведены к минимуму уровень и масштабы бедности.

*Главная цель социальной политики* — обеспечение устойчивого роста уровня жизни населения. Политика доходов населения должна быть направлена на создание условий, позволяющих экономически активной части населения зарабатывать средства. Для этого необходимо повысить значение зарплаты в составе доходов населения.

Для решения *жилищной проблемы* потребуется наращивание объемов строительства жилья преимущественно за счет средств населения. Следует ускорить формирование рынка жилья, обеспечить переход жилищно-коммунального хозяйства на безубыточное финансирование.

Последовательно осуществляются меры по государственной поддержке и сохранению систем *образования, культуры, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства*. Требуется дальнейшее *развитие сети учреждений торговли, общественного питания,* сферы платных услуг главным образом за счет увеличения количества мелких и средних предприятий, открытия предприятий с высоким уровнем обслуживания.

В обеспечении устойчивого развития Беларуси важное значение придается *региональным и местным инициативам.* К числу направлений стратегического характера, прежде всего, относятся: разработка и осуществление мер по достижению рационального природопользования в регионах, преобразование городских и сельских поселений в направлении обеспечения полноценной среды обитания в рамках единой градостроительной политики страны; создание юридических, правовых, экономических и иных условий, регламентирующих развитие в регионах экологически опасных видов деятельности; широкое привлечение населения для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местной жизни.

Для реализации Национальной стратегии устойчивого развития Законом Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» предусмотрено, что НСУР входит в систему государственных прогнозных и программных документов социально-экономического развития Республики Беларусь на долгосрочную перспективу и разрабатывается каждые пять лет на 15-летний период.

На основе НСУР разрабатываются Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 10 лет, строится государственная демографическая политика, политика размещения производительных сил и использования природных ресурсов, составляются республиканские и региональные программы.

Управленческая деятельность государства по своей природе направлена на регулирование и разрешение общественных противоречий и конфликтов между общими и частными интересами. Поэтому в теории государственного управления конфликтологический подход является объективно обусловленным.

*Конфликт* служит формой выражения жизненных противоречий и проявляется в столкновении, противоборстве сторон. Конфликтная ситуация возникает в результате накапливания в течение длительного времени неразрешенных экономических, социальных форм общественных противоречий.

Конфликт включает несколько стадий — от зарождения до разрешения. В случае возникновения конфликта нельзя рассчитывать на его саморазрешение — замораживание ситуации создает угрозу нового обострения, взрыва и повышает вероятность возникновения *чрезвычайной ситуации*, преодолеть последствия которой всегда намного труднее. Вмешательство на предконфликтной стадии позволяет его предупредить и снизить возможные негативные последствия. Конфликт считается урегулированным, если стороны достигли определенного баланса интересов.

Однако часто, при определенных условиях (например, при ненадлежащем руководстве) конфликтная ситуация обостряется и перерастает в чрезвычайную. *Управление чрезвычайными ситуациями* — важнейшая функция государства, так как обеспечение безопасности человека, общества и природной среды представляет собой сложную социальную проблему. Решение последней требует высокой мобилизационной способности, которая обеспечивается только на уровне государства.

Согласно Закону Республики Беларусь «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», *чрезвычайная ситуация* — это «обстановка, сложившаяся в результате аварии, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые повлекли или могут повлечь за собой человеческие жертвы, вред здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей».

Чрезвычайные ситуации можно классифицировать по различным параметрам:

а) по масштабам сферы действия (межгосударственные, общегосударственные, региональные и т.д.);

б) по времени, динамике развития и ликвидации последствий (медленнотекущие, быстротекущие и др.);

в) по виду нанесенного ущерба (чрезвычайные ситуации с прямым и косвенным ущербом);

г) по причине возникновения (природные, техногенные, экологические, демографические, экономические, социально-биологические, социально-политические, культурные, этико-моральные и др.).

*Чрезвычайные ситуации, основой которых являются общественные противоречия,* не только уменьшают ресурсный потенциал общества, но и угрожают существованию государственной системы, экономическому и социальному устройству общества. Для предотвращения чрезвычайных ситуаций подобного рода государство выявляет наиболее вероятные угрозы национальной безопасности; образует специальные органы управления государственной безопасностью; разрабатывает количественные параметры безопасности; обеспечивает устойчивое функционирование объектов, гарантирующих безопасность.

Первостепенное значение уделяется *экономической и военной безопасности*. Так, Министерство экономики ежегодно доводит до всех органов исполнительной власти прогнозы социально-экономического развития страны и критерии пороговых показателей экономической безопасности (способность экономически функционировать в режиме расширенного воспроизводства, состояние импорта, уровень внешнего и внутреннего долга, возможность его погашения и т.д.).

Меры по выходу из чрезвычайной ситуации принимаются в зависимости от ее сложности, продолжительности, территориального охвата. Наиболее радикальным способом выхода из чрезвычайной ситуации является введение *чрезвычайного положения* в качестве временной меры. На территории, где введено чрезвычайное положение, могут применяться особые формы управления с наделением органов чрезвычайными полномочиями, формироваться специальные временные органы и т.д. При мобилизационной экономике главное — сформировать инвестиционный механизм, внутренний рынок, обеспечить приоритет общенациональных интересов над частными, корпоративными, увеличить государственное потребление.

Государственная политика в области защиты населения и территорий от *чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера*, определяющая характер деятельности государственных органов, утверждается законами, в частности «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», и в самом общем случае включает:

1) политику по ликвидации чрезвычайной ситуации, включающую разработку планов аварийно-спасательных и других неотложных работ, проводимых при возникновении чрезвычайной ситуации и направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размера ущерба окружающей природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайной ситуации, прекращение действия характерных для них опасных факторов;

2) политику по предупреждению чрезвычайных ситуаций, включающую разработку различных комплексов мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайной ситуации, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае их возникновения.

Государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций объединяет республиканские и местные исполнительные и распорядительные органы, а также предприятия, учреждения и организации независимо от их организационно-правовых форм, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Государственное управление и координация деятельности республиканских органов государственного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляются республиканским органом государственного управления по чрезвычайным ситуациям. Республиканские органы государственного управления организуют работу в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в своей сфере деятельности и порученных им отраслях экономики в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Инфраструктуры государства координируются головным ведомством — Министерством чрезвычайных ситуаций Республики Беларусь, основной задачей которого является формирование и осуществление государственной политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Системой мероприятий по защите населения, материальных и культурных ценностей, территории страны в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени является Гражданская оборона (ГО) Республики Беларусь. В соответствии с Законом «О гражданской обороне», ее составляют органы государственного управления всех уровней, к компетенции которых отнесены функции, связанные с безопасностью и защитой населения, предупреждением чрезвычайных ситуаций и реагированием на них. ГО организуется на всей территории республики по территориально-производственному принципу.

Государственное регулирование в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций предусматривает осуществление деятельности также и на международном уровне. Будучи членом мирового сообщества, Республика Беларусь выполняет международные обязательства в области предотвращения глобальных и национальных катастроф, ликвидации их последствий, обеспечения безопасности населения и окружающей среды, долговременного и устойчивого развития цивилизации.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, местных исполнительных и распорядительных органов, республиканских органов государственного управления под руководством соответствующих комиссий по чрезвычайным ситуациям.

Таким образом, защита населения от угроз чрезвычайных ситуаций мирного времени и военных угроз осуществляется в рамках взаимосвязанных комплексов мероприятий и реализуется построением системы правовых, организационных, технических, экономических и информационных отношений субъектов.

Система управления чрезвычайными ситуациями имеет ряд особенностей по сравнению с действием традиционных систем управления (табл. 1).

Таблица 1

Сравнительный анализ традиционной системы управления

и системы управления в чрезвычайных условиях

|  |  |
| --- | --- |
| Традиционные  системы управления | Системы управления  в чрезвычайных ситуациях |
| Постоянный режим функционирования | Разные режимы функционирования |
| Жесткая структура и четкое распределение функций на длительный период | Отсутствие жесткой структуры и четкого распределения функций на длительный период |
| Узкая функциональная направленность | Широкая и частично непредсказуемая область действия |
| Регламентированные информационные потоки | Зависимость информационных потоков от складывающейся ситуации |
| Избыток информации | Недостаток информации |
| Предсказуемость ситуации, возможность использования прошлого опыта в аналогичной ситуации | Непредсказуемость ситуации, ограниченная возможность использования прошлого опыта |
| Принцип единства полномочий и ответственности | Сочетание принципов единоначалия, распределенных полномочий и ответственности |
| Функциональный потенциал | Организационный потенциал |
| Преобладание в основном социально-экономических целей и критериев функционирования | Цель — результативность в ликвидации причин чрезвычайных ситуаций и их последствий. Критерии — минимум времени, минимум потерь (жертв) при ликвидации чрезвычайной ситуации |

Система управления в чрезвычайных условиях обычно функционирует в режиме повышенной готовности и обладает высокой степенью мобильности, вследствие чего необходима постоянная поддержка высокого профессионализма и ответственности исполнителей.

Природные и техногенные чрезвычайные ситуации возникают, как правило, внезапно, и для ликвидации последствий требуется в короткие сроки организовать обеспечение необходимыми ресурсами. Поэтому важно заблаговременно наладить и поддерживать связи с другими системами. Например, кроме резервных запасов материальных ценностей при ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий обеспечиваются экстренные поставки материальных ресурсов согласно предварительно заключенным договорам с предприятиями (в свою очередь, государство такому предприятию предоставляет некоторые льготы). Для этого используются средства банков под гарантию правительства. От имени правительства гарантии по возврату средств банков предоставляет Министерство финансов Республики Беларусь в пределах ассигнований на эти цели, предусмотренных в республиканском бюджете. В целях повышения оперативности в проведении неотложных мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций, на бюджетный счет МЧС зачисляется оперативный резерв финансовых средств от установленного в республиканском бюджете объема резервного фонда Правительства Республики Беларусь по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.

До недавнего времени политика СССР в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций была ориентирована главным образом на развитие и совершенствование политики ликвидации последствий аварий и катастроф природного и техногенного характера. Фундаментальными целями такой политики являлись создание инженерных систем безопасности и принятие соответствующих организационных мер, позволяющих исключить в процессе хозяйственной деятельности любую, сколь угодно малую опасность для здоровья человека и качества окружающей среды. Соответственно возникновение любой чрезвычайной ситуации рассматривалось как отклонение от «нормальной жизни». Органы государственной власти, ответственные за планирование социально-экономического развития страны, не принимали во внимание в разрабатываемых ими программах причинно-следственную связь между чрезвычайной ситуацией и социально-экономическим развитием с точки зрения возможных последствий. В рамках *политики абсолютной безопасности* отсутствуют стимулы для проведения научных исследований по коммерческой оценке риска для населения и окружающей среды от тех или иных видов опасностей и принятия заблаговременных мер для снижения их последствий.

Изучение уроков ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, с которыми столкнулись наша страна и другие страны мира за последние два десятилетия, и научные исследования с все большей очевидностью свидетельствуют, что, несмотря на совершенствование технических и организационных мер, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, дальнейшие усилия в этом направлении становятся менее эффективными. Интенсификация хозяйственной деятельности, технологических процессов, рост мощностей промышленных предприятий, их концентрация на сравнительно небольших территориях и соответственно рост плотности населения, проживающего в этих районах, приводят к резкому возрастанию ущерба от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера. С другой стороны, всегда имеется элемент случайности, который может привести к возникновению чрезвычайной ситуации. В силу вышесказанного в 80-е годы в высокоразвитых странах была осознана необходимость направить акцент государственной политики в сторону решения задач по предупреждению чрезвычайных ситуаций, направленных на оценку и возможное уменьшение риска их возникновения, а также на снижение размеров возможного ущерба, т.е. был сделан переход *от концепции абсолютной безопасности к концепции приемлемого риска*. Последняя требует рассматривать чрезвычайную ситуацию не как отклонение от «нормальной жизни», а как ее отражение.

Концепция приемлемого риска основана на оценке рисков чрезвычайных ситуаций и управлении ими. Она позволяет учесть причинно-следственную связь между чрезвычайной ситуацией и тенденциями социально-экономического развития региона и рассматривать ЧС как часть долгосрочной программы развития данного региона. Однако при этом принимается во внимание, что ЧС — не повседневное событие, поэтому требует специального реагирования.

Для практической реализации политика приемлемого риска требует также разработки методов определения баланса между опасностями и выгодами от той или иной деятельности; переориентации системы контроля за состоянием безопасности — от контроля, сконцентрированного на факторах опасности, к контролю за воздействием этих факторов на человека и окружающую среду, сохраняя при этом контроль за факторами опасности. В странах СНГ сложилась едва ли не самая сложная в мире экологическая обстановка. В том числе кризисное состояние экономики явилось причиной и следствием несовершенства системы защиты от чрезвычайных ситуаций.

Гармоничное и безопасное развитие общества становится нереальным без резкого повышения уровня и эффективности предупредительных мер, уменьшающих опасность, масштабы и последствия чрезвычайных ситуаций. Значительные шаги в направлении перестройки системы безопасности уже сделаны в России. В настоящее время завершается первый этап создания МЧС РФ, на котором решались задачи спасения населения от аварий, катастроф и стихийных бедствий, ориентированные на оперативное реагирование и ликвидацию ЧС. Главная задача второго этапа — снижение рисков и смягчение последствий ЧС, осуществление заблаговременных мероприятий. Принятие законов по защите населения, утверждение на законодательном уровне статуса спасателя — все это не просто забота о благополучии населения, но прежде всего проявление повышения общечеловеческого уровня внутренней культуры государства.

Построение эффективной системы безопасности актуально и для Республики Беларусь: ежегодный размер ущерба только от промышленных аварий составляет 1,2–1,5% ВНП, а при наиболее тяжких катастрофах, таких как Чернобыльская — почти на порядок превышает данные цифры. Экологическая ситуация в Беларуси осложнена широким развитием химической и нефтехимической промышленности, крупных машиностроительных предприятий, а также наличием большого количества животноводческих комплексов, которые не обеспечены техническими возможностями для утилизации отходов. Многие промышленные предприятия (химической, машиностроительной и других отраслей), базирующиеся на устаревших технологиях, представляют большую опасность для окружающей среды.

Территория республики подвержена воздействию широкого спектра опасных природных факторов, из которых наибольшую опасность представляют наводнения, лесные пожары, шквалы и смерчи, заморозки в поздние (июнь) и ранние (август) сроки. Кроме того, требуется создание адекватной программы и четкого механизма ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

Не претерпевшая изменений со времен СССР существующая система вряд ли отвечает современным требованиям защиты. Необходимо принятие неотложных мер (в течение ближайших 5-10 и в последующие годы) во избежание потери условий для устойчивого развития страны и способности экономики к расширенному воспроизводству. От решения многих из этих проблем зависит будущее нашего общества.

**Литература**

1. Закон Республики “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” № 141-3 от 5.05.1998.
2. Антонова Н.Б. Государственное регулирование экономики. Учебное пособие. В 2 ч. – Мн.: АУприПРБ, 2007.
3. Архипова Н.И., Кульба В.В. Управление в чрезвычайных ситуациях. – М.: РГГУ, 2008. – 316 с.
4. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функцио­нальные вопросы): Учебное пособие. – Мн.: Экономика, 2007. – 302 с.