

П. 3-2. ст. 1 Закона о спорте дополняет п. 3-1 и содержит обязанность организаций, осуществляющих общественное регулирование и управление в сфере физической культуры и спорта, размещать и поддерживать в актуальном состоянии в открытом доступе на своих официальных сайтах в глобальной компьютерной сети Интернет свои уставы, иные документы, принятые ими в пределах компетенции и связанные с осуществлением общественного регулирования и управления в сфере физической культуры и спорта [6]. Однако в постановлении Совета министров Республики Беларусь «О проведении на территории Республики Беларусь спортивных мероприятий» от 19 сентября 2014 г., № 902 [7] отсутствует обязанность организатора спортивных соревнований опубликовывать принятый регламент проведения спортивного соревнования.

**Заключение.** Несмотря на то, что Закон о спорте подвергся определенным изменениям и дополнениям в сфере государственного и общественного регулирования физической культуры и спорта, можно утверждать, что приоритет государственного регулирования над общественным остался неизменным.

В связи с тем, что официальный сайт является первоисточником, т. е. основным источником сведений, на котором пользователь получает достоверную, полноценную и актуальную информацию о новостях и событиях, и во исполнение п. 3-2 ст. 11 Закона о спорте предлагаем п. 28 постановления Совета министров Республики Беларусь «О проведении на территории Республики Беларусь спортивных мероприятий» от 19 сентября 2014 г., № 902 дополнить обязанностью организаторов спортивных соревнований опубликовать принятый регламент проведения спортивного соревнования и изложить его в следующей редакции: «Организаторы спортивного соревнования не позднее 30 дней до его начала утверждают положение о проведении (регламент проведения) данного спортивного соревнования, которое рассылается ими заинтересованным организациям и подлежит опубликованию на официальном сайте организатора».

#### Список цитируемых источников

1. Кошель, А. Б. Государственное регулирование и саморегулирование в области профессионального спорта / А. Б. Кошель // Журн. рос. права. — 2012. — № 6 (186). — С. 112—118.
2. О физической культуре и спорте [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2014 г., № 125-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 9 янв. 2018 г. № 92-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.
3. Аристова, Н. В. Приоритет корпоративных норм международного спортивного движения над нормами права / Н. В. Аристова // Физическая культура, спорт, туризм : науч.-метод. сопровождение ; ред. колл.: Е. В. Старкова, Т. А. Полякова. — Пермь : [б. и.], 2014. — С. 10.
4. Ильинская, Е. М. Особенности государственного регулирования и саморегулирования в области профессионального спорта / Е. М. Ильинская, И. М. Тихомиров // ADVANCED SCIENCE : сб. статей VIII Междунар. науч.-практ. конф. : в 2 ч. — 2019. — [в ? ч.]. — С. 240—243.
5. Мельник, Т. Е. Проблемы правового регулирования в области физической культуры и спорта / Т. Е. Мельник // Журн. рос. права. — 2005. — № 1. — С. 142.
6. Об изменении законов по вопросам физической культуры и спорта [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 19 июл. 2022 г., № 200-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.
7. О проведении на территории Республики Беларусь спортивных мероприятий [Электронный ресурс] : постановление Совета министров Респ. Беларусь, 19 сент. 2014 г., № 902 : в ред. постановления Совета министров Респ. Беларусь от 16 дек. 2022 г. № 871 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.

УДК 331.522

**А. Н. Короб**

*Государственное научное учреждение «Институт экономики НАН Беларуси»,  
Минск, Республика Беларусь, nemodakar@mail.ru*

## ИННОВАЦИОННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ БЮРОКРАТИЧЕСКИХ СТРУКТУР ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ

В статье исследованы бюрократические структуры жилищно-коммунального хозяйства, а также определено их влияние на конкурентные отношения в сфере и обеспечение социальной защиты населения. В результате автором обоснованы инновационные инструменты для белорусской институциональной системы совершенствования отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве, которые затрагивают как развитие института конкуренции, так и совершенствование социальной защиты населения.

**Ключевые слова:** бюрократические структуры; конкуренция; социальная защита населения; жилищно-коммунальное хозяйство.

## INNOVATIVE INSTRUMENTS FOR THE DEVELOPMENT OF COMPETITION AND SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION BASED ON BUREAUCRATIC STRUCTURES OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

The author examines the bureaucratic structures of housing and communal services, and also determined the influence of bureaucratic structures on competitive relations and ensuring social protection of the population. As a result, the author justified innovative instruments for the Belarusian institutional system of improving relations in housing and communal services. Innovative instruments provide for the development of the institution of competition and the improvement of social protection of the population.

**Key words:** bureaucratic structures; competition; social protection of the population; housing and communal services.

**Введение.** В ходе исследования обосновано, что совершенствование бюрократических механизмов и развитие института конкуренции позволит улучшить социальную защиту населения по отдельным направлениям. В результате предложены действенные инструменты государственного регулирования социальных отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Объектом нашего исследования являются бюрократические структуры институциональной системы Беларуси. Предмет исследования — механизм влияния бюрократических структур на конкурентные отношения и социальную защиту населения (на примере жилищно-коммунального хозяйства). Цель исследования — предложить инновационные инструменты развития конкурентных отношений и повышения уровня социальной защиты населения на основе реформирования бюрократических структур.

**Основная часть.** В белорусском законодательстве отсутствует понятие плано-убыточного предприятия. В уставе любой коммерческой организации содержится пункт о цели деятельности — извлечении прибыли, то есть убытки с формальной точки зрения не планируются. Термин «плано-убыточная» система в советской административной экономике применялся по отношению к заведомо убыточным предприятиям, в первую очередь, социально значимых сфер — жилищно-коммунальное хозяйство, общественный транспорт, бытовые услуги и прочие. Экономические причины негативного финансового результата заключались из-за превышения затрат над выручкой, что было обусловлено стабильностью тарифов. Если обратиться к Закону СССР «О государственном предприятии (объединении)» от 30 июня 1987 года, то статья 9 предполагала «плановое управление» со стороны высшего административного органа. В тоже время, в данном нормативном правовом документе содержится норма, устанавливающая обязанность вышестоящего государственного органа возместить подведомственному государственному предприятию причиненные убытки, если таковые были вызваны обязательным указанием. При длительной убыточности и неплатежеспособности предприятия предполагалось прекращение деятельности субъекта хозяйствования. О субсидиях и дотациях по отношению к подведомственным предприятиям в данном Законе не было упоминания [1]. Соответственно, плано-убыточное предприятие возникло как реализуемый бюрократическим аппаратом неформальный институт административной экономики СССР.

Уже к середине 70-х годов XX века в СССР платежи населения за жилищно-коммунальные услуги не покрывали все эксплуатационные издержки в виду того, что тарифы не пересматривались с 1928 года [2, с. 77]. Специфика жилищно-коммунальных предприятий определила особенности их финансовых взаимоотношений с местным бюджетом. В экономической науке такой тип отношений известен как «мягкие бюджетные отношения». Их сутью является покрытие за счет бюджета суммы убытка. «Фактически полная дотационность предприятий жилищно-коммунального хозяйства не стимулировала специалистов и руководителей к поискам путей снижения затрат, повышения качества работы, внедрения новой технологии обслуживания и ремонта» [2, с. 77]. Тем не менее, стабильность тарифов на жилищно-коммунальные (транспортные) услуги и их весьма низкая составляющая в доходах населения, обосновывалась бюрократическими институтами как социальная защита населения. Такая же позиция присутствует и в современной белорусской институциональной системе.

Под бюрократией понимают «систему управления, осуществляемую управленческим аппаратом, состоящим из должностных лиц, обладающих специальной профессиональной подготовкой и действующих в рамках полномочий в соответствии с формальными правилами» [3]. Соответственно, государственный управленческий аппарат образует бюрократические структуры, которые представляют собой обособленные юридические лица (организации) и характеризующиеся следующим:

- имеют свой аппарат управления — руководителя, структурные подразделения;
- выполняют возложенные на них государственные задачи и функции;
- финансируются как за счет бюджетных источников, так и отчислений субъектов хозяйствования, платежей населения;
- основной целью деятельности является выполнение государственных социальных функций, в некоторых случаях прибыль рассматривается как сопутствующий продукт.

Бюрократическая структура образует систему, функционирующую на основе точного следования ее членов определенным правилам и процедурам. Инициативное поведение в такой системе, как правило, не поощряется, а показателем качества функционирования выступает инициативность.

Альтернативой бюрократическим структурам являются адаптивные организационные структуры, которые применяются в управлении предприятием в случае, когда необходимо обеспечить кооперацию подразделений и сотрудников для выполнения отдельных задач. Отличием адаптивных структур от бюрократических является инициативность и творческий подход для достижения целей, а не точное соблюдение административных процедур.

По нашему мнению, именно сочетание бюрократических и адаптивных организационных структур в данный момент апробируется в рамках Концепции совершенствования и развития жилищно-коммунального хозяйства до 2025 года, утвержденной Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 декабря 2017 года № 1037 [4]. Например, еще до принятия данного документа для сокращения бюрократического аппарата и оптимизации административных процедур, а также целях осуществления общего руководства, управления и координации деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства, представление и защиты в установленном порядке интересов, входящих в его состав организаций, областные и Минский городской исполнительные комитеты создали государственные объединения жилищно-коммунального хозяйства. При этом данным бюрократическим структурам перешли отдельные функции управлений жилищно-коммунального хозяйства, что позволило несколько оптимизировать государственный аппарат. Основное отличие региональных управлений от региональных государственных объединений жилищно-коммунального хозяйства заключается в том, что первые имеют государственно-властные полномочия и наделены правом принятия управленческих решений, а вторые — обеспечивают администрирование сферы жилищно-коммунального хозяйства региона и формируют центр управления информацией.

В Концепции также содержатся инновационные инструменты для отечественной сферы жилищно-коммунального хозяйства — предполагается последующее создание кластерных структур, использование элементов государственно-частного партнерства (концессии). Однако на данный момент нет существенных изменений по развитию института конкуренции и адаптивных организационных структур в жилищно-коммунальной сфере. С формальной точки зрения Министерство жилищно-коммунального хозяйства, государственные объединения и управления жилищно-коммунального хозяйства, местные органы власти и прочие бюрократические структуры могут использовать оговоренные инструменты государственно-частного партнерства и создавать соответствующие кластеры. Реализация же проектов в жилищно-коммунальной сфере осуществляется преимущественно без привлечения капитала частного бизнеса. По нашему мнению, основной причиной отсутствия привлекательности инвестиций в социально-значимые сферы для частного бизнеса является неформальный институт плано-убыточного предприятия. Основным противоречием является то, что норма прибыли строго ограничена максимальными пределами, а ввиду государственного регулирования тарифов и цен рентабельность социально-значимых видов деятельности является величиной отрицательной. При этом получение дотаций и субсидий в случае компенсации убытков для частного бизнеса видится весьма проблематичной в виду сложности бюрократических процедур и риска совершения разного рода ошибок в проведении расчетов. Зачастую инструментом мотивации для государственно-частных проектов выступает только трудовой доход владельца бизнеса в виде заработной платы как руководителя предприятия, то есть прибыль в социально-значимых проектах не выступает стимулом для организации бизнеса и институт конкуренции не работает.

В жилищно-коммунальной сфере имеется недостаточное развитие конкурентных отношений субъектов хозяйствования и нет институциональных условий для ее появления — государственные и местные органы власти создают предприятия для оказания жилищно-коммунальных услуг, а потом распределяют выполнение государственных заказов среди них. Конкуренция в данной среде возможна только в виде оказания платных услуг населению и прочим организациям, но, довольно часто, коммунальные предприятия по некоторым услугам являются монополистами из-за отсутствия в регионе альтернативных субъектов хозяйствования [5, с. 67—68]. В то же время наметилась тенденция сокращения расходов республиканского бюджета финансирование расходов по статье жилищно-коммунальные услуги и строительство. Если в 2022 году на данные цели выделялись 96,3 млн руб., то в 2023 году — только 6,7 млн руб. (сокращение более чем на 93 %). Эксперты это объясняют частичной передачей некоторых профильных вопросов жилищно-коммунального хозяйства на уровень местных бюджетов [6], финансовые возможности которых гораздо скромнее.

**Заключение.** По нашему мнению, способствовать развитию конкуренции в бюрократических структурах помогут следующие инструменты:

— способствовать развитию адаптивных организационных структур будет проектный способ обеспечения субсидий и дотаций из бюджетных источников, который, в свою очередь, будет предполагать конкурсное распределение средств и ограниченный период финансирования под решение конкретных задач;

— в случае с плано-убыточными субъектами хозяйствования, находящимися на бюджетном субсидировании, рекомендуется создание института общественной оценки целесообразности таких проектов, который может функционировать на уровне местных советов депутатов;

— внедрение практики государственно-частного партнерства на основе франчайзинга жилищно-коммунальных услуг, когда бюрократические структуры передают право и технологии организации соответствующего бизнеса на возмездной основе частному капиталу, что решает проблему разделения функций заказчика и подрядчика при выполнении государственных заказов;

— также целесообразным видится расширение концессионных отношений в жилищной сфере при сохранении государственной коммунальной собственности на инфраструктуру, активное создание кластеров, объединяющих учреждения «производства, науки и образования», что и предлагается в Концепции совершенствования и развития жилищно-коммунального хозяйства до 2025 года;

– присоединение к жилищно-коммунальным организациям прочих предприятий, которые являются планомерно-убыточными, для сглаживания их отрицательного результата нам видится нецелесообразным; мировая практика показывает, что смежные виды деятельности также могут регулироваться муниципальными органами и на них могут распространяться такие же нормы бюджетной поддержки, ярким примером этого является общественный транспорт.

Инструментами совершенствования социальной защиты населения в жилищно-коммунальной сфере на основе реформирования бюрократических структур могут послужить следующие:

– положительным примером улучшения жилищных условий населения во многих развитых странах является государственный арендный фонд жилья, который также является и источником социального (безвозмездного) жилья; в этом случае решаются многочисленные вопросы существования «льготных» категорий населения, строительства жилых помещений с государственной поддержкой, «льготных» кредитов, переезда в другую местность и рассоединения семей, построивших жилье с государственной поддержкой, улучшения жилищных условий в результате рождения детей, выселения неплательщиков из арендованных квартир, контроля правил пользования жилыми помещениями;

– создание специальной службы жилищно-коммунального мониторинга, обеспечивающей контроль за качеством жилищно-коммунальных услуг, соблюдением тишины в жилых помещениях, парковкой автомобилей и велосипедов, раздельным сбором мусора, содержанием и выгулом домашних животных, оплатой жилищно-коммунальных услуг и прочее; финансирование такого института возможно как на основе бюджетных ассигнований, так и за счет отчислений потребителей жилищно-коммунальных услуг.

#### Список цитируемых источников

1. О государственном предприятии (объединении) / Закон СССР от 30.06.1987 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/9049736>. — Дата доступа: 26.12.2022.
2. Скрипник, О. Б. Реформирование регионального жилищно-коммунального комплекса: методология и практика / О. Б. Скрипник. — М.: Финансы и статистика, 2013. — 288 с.
3. Масловский, М. В. Бюрократия / М. В. Масловский // Большая российская энциклопедия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://bigenc.ru/sociology/text/1893252/>. — Дата доступа: 24.12.2022.
4. О Концепции совершенствования и развития жилищно-коммунального хозяйства до 2025 года [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 дек. 2017 г., № 1037 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. — Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C21701037&p1=1>. — Дата доступа: 22.12.2022.
5. Короб, А. Н. Особенности согласования экономических интересов социальных макрогрупп в жилищно-коммунальной сфере / А. Н. Короб // Проблемы управления. — 2022. — № 4 (86). — С. 66—73.
6. Наривончик, Д. Бюджет на 2023 год: разбираем с калькулятором [Электронный ресурс] / Д. Наривончик // Экон. газета. — № 91 (2588) от 02.12.2022. — Режим доступа: <https://neg.by/novosti/otkrytj/byudzheta-na-2023-god-razbiraem-s-kalkulyatorom/>. — Дата доступа: 12.01.2023.

УДК 364.7

**Т. Н. Короткевич**

*Благотворительное общественное объединение «Мир без границ»,  
Минск, Республика Беларусь, tatsiana.korotkevich@gmail.com*

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА БЫТЬ УСЛЫШАНЫМ С ПОМОЩЬЮ АЛЬТЕРНАТИВНОЙ И ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ КОММУНИКАЦИИ КАК УСЛОВИЕ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ ДЛЯ ДЕТЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ

В статье представлен опыт и промежуточные результаты проекта, разработанного в рамках правового подхода, по широкому внедрению и применению средств альтернативной и дополнительной коммуникации в процессе оказания социальных услуг детям и молодым людям с инвалидностью в условиях дома-интерната.

**Ключевые слова:** дети с инвалидностью; деинституционализация; альтернативная и дополнительная коммуникация; права детей; права быть услышанным; деинституционализация; дом-интернат.

**T. N. Korotkevich**

*“World without Borders” Charity Public Organization,  
Minsk, the Republic of Belarus, tatsiana.korotkevich@gmail.com*

## REALIZING THE RIGHT TO BE HEARD THROUGH AN ALTERNATIVE AND ADDITIONAL COMMUNICATION AS A CONDITION FOR IMPROVING QUALITY SOCIAL SERVICES FOR CHILDREN WITH DISABILITIES

This article presents the experiences and results of a project, developed within the framework of the rights-based approach, on the widest implementation and use of alternative and additional communication in the process of providing social services to children and young people with disabilities in residential care.

**Key words:** children with disabilities; alternative and additional communication; children’s rights; rights to be heard; deinstitutionalization; house-boarding institutions.