

Программно-целевой
метод в реализации
социальной политики
государства

Организационное обеспечение
управления социальным
развитием организации

Программно-целевой метод — это метод разработки плановых решений крупных народнохозяйственных проблем. Сущность его заключается в выборе и обоснованию основных целей социального, экономического и научно-технического развития, а также разработке системы мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами.

Необходимость программно-целевого метода планирования обусловлена усложнением межотраслевых и межрегиональных связей, выходом производственных, экономических и социальных проблем за рамки отдельной отрасли, региона.

Отраслевое планирование способствует ускорению научно-технического прогресса, но ведет к ведомственной разобщенности, тормозящей интеграцию. Территориальное планирование позволяет развивать региональную инфраструктуру, но имеет региональную ограниченность. Поэтому программно-целевые методы стали важнейшими методами планирования, а целевая комплексная программа - основным плановым документом, содержащим увязанный по срокам, исполнителям комплекс мероприятий для обеспечения эффективного решения поставленных задач.

Разработка целевых комплексных программ является не только методом планирования социально-экономического развития, но и средством реализации социальной политики государства. В настоящее время в РФ разрабатываются и реализуются федеральные, межгосударственные, программы субъектов РФ, региональные и местные целевые программы.

На федеральном уровне установлен перечень приоритетных проблем подлежащих программной разработке. В него входят:

- социальное развитие, включая повышение экологической безопасности;
- поддержка эффективных и свертывание бесперспективных и устаревших производств;
- развитие инфраструктуры, необходимой для структурных преобразований;
- эффективное использование ресурсов и сохранение ценного научно-технического потенциала;
- сбалансированность производства и платежеспособного спроса.

Для решения особо важных
общегосударственных задач целевым
программам присваивается статус
президентских программ, инициатором их
выступает Президент РФ. В ряде случаев
статус президентской может получить уже
утвержденная программа. Координацию
реализации президентских программ
осуществляет Центр президентских
программ Администрации Президента РФ.

Органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ принимают участие в постановке проблем и обосновании необходимости их решения на основе программ под патронажем и по поручению Президента РФ. По поручению Президента РФ Центр проводит экспертизу представленных проектов программ. Прошедшие экспертизу проекты программ направляются Президентом РФ в Правительство РФ для дальнейшей проработки и реализации.

Перечень целевых программ формируется в соответствии с прогнозом социально-экономического развития страны, определяемыми приоритетами и включается в бюджет на очередной год. Приоритетное место в составе федеральных программ занимает программа социально-экономического развития России. В программе оцениваются итоги развития экономики РФ за предыдущий период по следующим направлениям: макроэкономическое, инвестиционное и структурное, аграрное, экологическое, социальное, региональное, внешнеэкономическое и др.

Программа социально-экономического развития страны разрабатывается на краткосрочную и среднесрочную перспективу исходя из положений, содержащихся в послании Президента РФ Федеральному собранию. Она представляется Правительством РФ в Совет Федерации и Государственную Думу для рассмотрения.

Целевые программы состоят из следующих разделов:

- содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами;
- основные цели и задачи, сроки и этапы реализации программы;
- система программных мероприятий, в том числе меры по созданию и сохранению рабочих мест на региональном и отраслевом уровнях, мероприятия по трудоустройству, переподготовке и социальной защите высвобождаемых работников в результате реализации программы;
- по обустройству мигрантов (в целевых программах экономического и социального развития регионов и отдельных субъектов Российской Федерации);

- нормативное обеспечение качества продукции (работ, услуг), а также метрологическое обеспечение, включая систему мероприятий по стандартизации и метрологии, необходимых для разработки, производства, эксплуатации и утилизации продукции, строительства объектов, организации технологических процессов и других работ, предусмотренных программой;

- ресурсное обеспечение программы (за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, бюджетов субъектов Российской Федерации);

- механизм реализации программы; организация управления программой и контроль за ходом ее реализации;

- оценка эффективности, социально - экономических и экологических последствий от реализации программы;

- паспорт целевой программы

К проекту целевой программы прилагается:

- пояснительная записка,
- бизнес-план с социально-экономическим и технико-экономическим обоснованиями, предварительная бюджетная заявка на ассигнования из федерального бюджета для финансирования программы на очередной год,
- лист согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти,

- положительное заключение государственной экологической экспертизы (по программам, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду)

- и, при необходимости, соглашения (договоры) о намерениях между государственным заказчиком программы с предприятиями, организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, подтверждающие финансирование программы из внебюджетных источников, бюджетов субъектов Российской Федерации.

Основными принципами разработки федеральных целевых программ являются:

1. Реализация положений государственной стратегии устойчивого развития, приоритетного решения экономических, оборонных, научных, социальных и других задач.
 2. Обеспечение координации и согласованности деятельности участников решения федеральных, региональных, отраслевых проблем.
 3. Участие в программе не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и других субъектов.
 4. Достижение конкретного конечного результата и получение необходимого социально-экономического эффекта в период от одного до пяти лет.
 5. Взаимная ответственность заказчиков и исполнителей программы.
- Разработка программы включает стадии: отбор проблем; принятие решения о разработке; обоснование намечаемых мероприятий; экспертиза и оценка эффективности; утверждение; контроль за ходом выполнения.

Инициаторами постановки проблем для решения программными методами на федеральном уровне могут выступать любые юридические и физические лица.

Инициаторами разработки межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует РФ, могут выступать как отдельные страны, так и группы стран, а также координирующие органы государств - участников СНГ.

Отбор проблем для решения на федеральном уровне осуществляется на основе следующих критериев:

- значимость для крупных структурных изменений и повышения эффективности экономики отдельных отраслей и регионов, социальной сферы, обеспечение экологической безопасности;

- невозможность их решения в приемлемые сроки чисто рыночными методами и необходимость государственной поддержки;

- новизна и высокая эффективность технических, организационных и иных мероприятий, необходимых для широкого распространения прогрессивных научно-технических достижений;

- взаимоувязанность программных мероприятий.

Инициаторы постановки проблем направляют в Министерство экономики РФ, осуществляющее методическое руководство и координацию работ по разработке и реализации программ предложения, содержащие:

- обоснование проблемы и анализ причин ее возникновения, возможные способы решения и предполагаемый перечень мероприятий, которые необходимо осуществить в сфере науки, техники, производства и реализации продукции (работ, услуг), организационных, трудовых, хозяйственных и правовых отношений для решения проблемы и возможные сроки их реализации;
- оценки потребности в финансовых ресурсах и предполагаемые источники их обеспечения;
- предварительную оценку ожидаемой социально-экономической эффективности, соответствия программных мероприятий экологическим требованиям и последствий от реализации программы;
- перечень возможных государственных заказчиков и основных исполнителей, сроки и стоимость подготовки программы.

Министерство экономики РФ совместно с Министерством финансов РФ и другими ведомствами на основе прогнозов социально-экономического развития страны, приоритетов структурной политики и анализа представленных материалов подготавливает предложения по решению проблемы и направляет их в Правительство РФ. Правительство РФ на основе предложений Министерства экономики принимает решение о подготовке соответствующей федеральной целевой программы, сроках и стоимости ее разработки и определяет государственного заказчика целевой программы. Решение о разработке межгосударственной программы принимается Правительством РФ после заключения соответствующего межгосударственного соглашения.

Ответственным за разработку и реализацию программы является государственный заказчик. Государственных заказчиков - координаторов федеральных целевых программ назначает Правительство РФ. Ими становятся соответствующие федеральные министерства и ведомства. Государственными заказчиками по территориальным подпрограммам выступают органы исполнительной власти соответствующих субъектов РФ. Государственный заказчик путем конкурсного отбора осуществляет выбор исполнителей по каждому программному мероприятию.

В процессе разработки целевой программы государственный заказчик:

- согласовывает с основными исполнителями программы возможные сроки выполнения мероприятий, объемы и источники финансирования;

- определяет и согласовывает с Министерством экономики, Министерством финансов и другими заинтересованными ведомствами формы и размеры государственной поддержки целевой программы.

Государственные заказчики программ ежегодно направляют в Министерство финансов РФ доклады о ходе работ по программам, эффективности использования финансовых средств. В свою очередь Министерство экономики и Министерство финансов с участием государственных заказчиков, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляют в Правительство РФ доклад о ходе реализации федеральных и межгосударственных целевых программ.

Организационное обеспечение
управления социальным
развитием организации

В управлении социальным развитием организации большое значение имеет нормативно-регуляционный аспект, представляющий собой систему правовых, корпоративных и этических норм, правил и регуляторов деятельности.

Систему правового регулирования деятельности любой организации в сфере социально-трудовых отношений следует рассматривать как минимум на трех уровнях — международном, государственном и на уровне организации.

Международный уровень представляют многочисленные международные документы, содержащие социальные права человека. Так, Всеобщая декларация прав человека, принятая Организацией Объединенных Наций (ООН) в 1948 г., провозглашает гражданские, политические, социально-экономические права и свободы личности. Среди них зафиксированы, в частности, неотъемлемые права на труд и свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда, защиту от безработицы, равную оплату за равный труд, вознаграждение, обеспечивающее достойное существование человека и др.

К международным документам универсального характера относятся Декларация социального прогресса и развития, провозглашенная Генеральной Ассамблеей ООН в 1969 г., Европейская социальная хартия и др. Основные положения этих документов включают принципы направленности социального прогресса и развития на постоянное повышение материального и духовного уровня жизни всех членов общества при уважении и осуществлении прав человека, создания условий, которые ведут к подлинному равенству среди людей.

Особое значение имеют конвенции Международной организации труда (МОТ) — целый ряд документов, принятых Генеральной конференцией МОТ в разные годы и содержащих требования к государствам-участникам относительно различных сторон трудовых отношений. Так, Конвенция о принудительном труде содержит требование упразднить в кратчайшие сроки применение принудительного или обязательного труда, под которым понимается работа, выполняемая не добровольно, а под угрозой наказания. Конвенция о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности предусматривает выплату вознаграждения без дискриминации по признакам пола. Конвенция о дискриминации в области труда и занятий запрещает любые формы нарушения равенства в области труда, в том числе ограничение доступа к профессиональному обучению, а также в оплате и условиях труда, и требует от государств проводить соответствующую национальную политику.

Конституция Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты составляют *государственный уровень нормативно-правового регулирования*. Систему данных актов составляют:

- федеральные законы, регламентирующие отдельные стороны трудовых отношений, в том числе охрану труда;
- указы Президента Российской Федерации;
- постановления Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;
- законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Федеральным законом от 30.06.2006 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативно-правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» внесен ряд дополнений и существенные изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации. Принятие этого закона было вызвано необходимостью приведения трудового законодательства в соответствие с требованиями времени и произошедшими в стране переменами. Так, практически во всех статьях понятие «организация» заменено понятием «работодатель», что снимает формальные препятствия при применении норм трудового законодательства в случаях, когда работодатель не является юридическим лицом.

Кроме того, повышен статус нормативных актов, разрабатываемых самой организацией в рамках локального нормотворчества. Целый ряд статей содержат эту дефиницию. Локальные нормативные акты составляют третий уровень нормативно-правового регулирования трудовых отношений.

Локальный нормативный акт — *юридический документ, содержащий нормы трудового права, направленный на регулирование трудовых и иных связанных с ними отношений и принятый в установленном порядке в пределах своей компетенции и полномочий работодателем в соответствии с действующим законодательством, коллективным договором, соглашениями.*

Локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права, призваны:

- конкретизировать положения трудового законодательства с учетом особенностей труда в организации;
- повышать гарантии, предоставленные работникам нормативными правовыми актами вышестоящего уровня;
- устанавливать условия труда, определение которых прямо отнесено к компетенции работодателя.

Локальные нормативные акты организации, содержащие нормы трудового права, должны отвечать следующим принципам:

- не противоречить Трудовому кодексу, иным федеральным законам, указам Президента и постановлениям Правительства Российской Федерации, нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации;
- не содержать норм, ухудшающих положение работников по сравнению с трудовым законодательством, нормативными актами (указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, актами федеральных органов исполнительной власти), законами субъектов Российской Федерации, нормативными актами органов местного самоуправления, а также соглашениями и коллективными договорами.

Если документы приняты с нарушением этих требований, они являются недействительными и не подлежат применению с момента их принятия. В таких случаях применяются законы или иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права. Локальные нормативные акты, устанавливающие условия труда, по общему правилу должны приниматься с учетом мнения работников, так как в них проявляется двуединство регулирования трудовых отношений: сочетание договорных начал с локальным нормотворчеством представительного органа работников.

В систему локальных нормативных актов входят правовые документы различных видов, форм и статуса. Локальные нормативные акты могут иметь вид расписания (штатное расписание, расписание приема), графика (график отпусков, дежурств), инструкции (должностная, по охране труда и технике безопасности, по учету рабочего времени, действиям в чрезвычайной ситуации) и др.

Формами локальных нормативных актов могут быть положение (об оплате труда, о структурном подразделении, о корпоративных наградах), порядок (ведения делопроизводства, хранения трудовых книжек, списания документов), правила (внутреннего трудового распорядка, техники безопасности), договор (трудовой, о материальной ответственности) и др.

К документам с высоким статусом относятся устав организации и коллективный договор, так как они распространяют свое влияние на все виды деятельности организации, всех работников и относительно длительный период действия. Такие локальные нормативные акты, как приказ, распоряжение относятся к организационно-распорядительным документам, распространяющим свое влияние на определенные направления деятельности, отдельные категории работников или конкретных должностных лиц, и имеют, как правило, короткий срок действия.

Систему локальных нормативных актов организации, создающих нормативно-правовую основу управления социальным развитием, составляют документы, которые можно отнести к трем группам: основополагающие, процедурные, организационные:

**Система локальных нормативных актов (ЛНА)
В управлении социальным развитием организации**

**Основопологающие
ЛНА**

- Коллективный договор
- Социальный кодекс
- Концепция (принципы) социальной политики

Положение о социальной поддержке персонала

Порядок формирования и расходования фонда материальной помощи

Положение об улучшении жилищных условий персонала

**Процедурные
ЛНА**

Положение об отделе социального развития (социальных программ)

Положение о совете по социальной политике

Положение о комиссии по социальным вопросам

Должностные инструкции специалистов

**Организационные
ЛНА**

- Положение об отделе социального развития (социальных программ)
- Положение о совете по социальной политике
- Положение о комиссии по социальным вопросам
- Должностные инструкции специалистов

Основополагающие документы регламентируют принципы и виды социально ориентированной деятельности. К этой группе относятся коллективный договор, социальный кодекс, концепция социальной политики и др.

Процедурные локальные нормативные акты регламентируют деятельность по отдельным видам и направлениям, правила предоставления социальных льгот и услуг. В этой группе могут быть документы разной степени укрупненности и дифференциации в зависимости от принятого в организации порядка разработки локальных документов. Так, локальный нормативный акт, касающийся вопросов вознаграждения работников, может быть один, например положение о вознаграждении, и включать в себя в качестве разделов положение об оплате труда, о стимулировании, о моральном поощрении и т. д., а могут быть приняты отдельные положения, регламентирующие данные аспекты деятельности.

В третьей группе локальных нормативных актов — документы, регламентирующие организацию управления социальным развитием: положения о специальных подразделениях и службах, например положение об отделе социальных программ или социального развития, должностные инструкции (регламенты) специалистов, положения об общественных органах — совете трудового коллектива, комиссии по социальным вопросам и т. д.

Общие требования к разработке и определению содержания и структуры регламентирующих документов состоят в необходимости следовать установленным принципам:

- гуманности и законности. Любой из документов должен повышать и закреплять социальный и профессиональный статус работника и соответствовать требованиям действующего законодательства;
- системности. В системе локальных нормативных актов наряду с их определенной иерархией возможно выделить документы, имеющие равноправное значение и независимое действие;
- конкретности и концептуальности. Каждый документ должен «обслуживать» тот процесс или технологию, субъект отношений, для которого создан, и соответствовать общим принципам, подходам к реализации социальной политики;
- преемственности и обновляемости. Все документы должны иметь свое логическое продолжение и своевременно пересматриваться в соответствии с изменениями социально-экономических условий и законодательства.

Процесс разработки локальных нормативных актов включает ряд этапов:

- выявление потребности и изучение состояния правового регламентирования данного вида кадровых отношений;
- принятие решения о необходимости локального акта и разработка его концепции;
- определение вида документа, разработка структуры и основного содержания проекта локального нормативного акта;
- финансово-экономическое обоснование документа;
- юридическая экспертиза локального акта;
- согласование проекта документа с заинтересованными лицами;
- апробирование проекта документа, уточнение содержания;
- официальное рассмотрение проекта акта, его оформление, подписание, вступление в законную силу;
- доведение содержания локального нормативного акта до работников;
- контроль за реализацией документа.

