

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 апреля 2006 года №16К (483) «О результатах проверки использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию мероприятий государственной политики занятости населения и содержание органов федеральной государственной службы занятости населения в 2004-2005 годах, в том числе в Федеральной службе по труду и занятости; управлениях федеральной государственной службы занятости по Московской области, Калининградской области, Ульяновской области; в Тюменской области совместно со Счетной палатой Тюменской области (по согласованию)»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представление Счетной палаты руководителю Федеральной службы по труду и занятости.

Направить информационное письмо Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Счетную палату Тюменской области.

ОТЧЕТ

о результатах проверки использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию мероприятий государственной политики занятости населения и содержание органов федеральной государственной службы занятости населения в 2004-2005 годах

Основание для проведения проверки: пункты 4.12.4, 4.12.13 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год.

Цель проверки

Проверить использование средств федерального бюджета, направленных на финансирование мероприятий государственной политики занятости населения и содержание органов государственной службы занятости населения в 2004-2005 годах.

Предмет проверки

Финансовые и бухгалтерские документы, отражающие использование средств федерального бюджета, направленных на реализацию мероприятий государственной политики занятости населения и содержание органов государственной службы занятости населения. Законодательные, нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, обосновывающие операции со средствами федерального бюджета.

Объекты проверки

Федеральная служба по труду и занятости (далее - Роструд); управления федеральной государственной службы занятости населения по Калининградской, Московской, Ульяновской областям; Управление федеральной государственной службы занятости населения по Тюменской области (совместно со Счетной палатой Тюменской области).

Сроки проведения проверки: с 26 января по 24 марта 2006 года.

Результаты проверки

Краткая информация о проверяемых объектах

В соответствии с Положением о Федеральной службе по труду и занятости служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения

и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров. В состав Роструда входят 89 территориальных органов по вопросам занятости населения (далее - Управления) и 2127 государственных учреждений службы занятости (далее - Центры занятости) в городах и районах с общей численностью работников 36373 человека, в их числе: иной получатель бюджетных средств - Центр занятости населения в г. Байконуре, а также государственное учреждение «Всероссийский центр занятости работников театров» (Театральная биржа труда).

Работники Управлений являются государственными служащими, а работники Центров занятости - работниками бюджетной сферы. Основные функции Управлений носят преимущественно организационный, распорядительный и контрольный характер, на Центры занятости возложены функции по предоставлению конкретной помощи гражданам - учет и регистрация безработных граждан, назначение и организация выплаты пособий, стипендий и материальной помощи, проведение профессиональной ориентации, направление на профессиональное обучение, информирование организаций и граждан о положении на рынке труда, спросе и предложении на рабочую силу, возможностях трудоустройства, профессиональной подготовке.

В ходе проведения контрольного мероприятия проверены Управления: по Московской области, в ведомственном подчинении которого находятся 52 Центра занятости, Калининградской области - 17 Центров занятости, Тюменской области - 22 Центра занятости, Ульяновской области - 21 Центр занятости.

Состояние рынка труда в Российской Федерации, наличие программ занятости населения, источники и объемы финансирования

По оценке Госкомстата России, численность экономически активного населения в среднем за 2005 год составила 73,8 млн. человек и увеличилась по сравнению с соответствующим периодом 2004 года на 1,2% (2004 год - 72,9 млн. человек). Среднегодовая численность занятых экономической деятельностью возросла за 2005 год на 1,5 млн. человек и составила 68,2 млн. человек. Общая численность безработных, рассчитанная в соответствии с методологией МОТ, на конец 2004 года составила 6,2 млн. человек и уменьшилась в конце 2005 года до 5,7 млн. человек, что составило 7,7% от экономически активного населения. Уровень регистрируемой безработицы, рассчитанный как отношение численности зарегистрированных безработных к численности экономически активного населения, уменьшился за 2005 год с 2,7% на начало года до 2,5% на конец года и составил 1,8 млн. человек. Максимальный уровень безработицы на конец 2005 года в Республике Ингушетия составлял 31,5%, Кабардино-Балкарской Республике - 9,8%, Корякском автономном округе - 9,5%, Республике Тыва - 7,9 процента. Минимальный уровень регистрируемой безработицы в г. Москве составлял 0,6%, Калужской области - 0,7%, г. Санкт-Петербурге, Краснодарском крае, Липецкой, Нижегородской, Оренбургской областях - 0,8 процента.

Коэффициент напряженности (количество человек на 1 рабочее место) к концу 2005 года в среднем по Российской Федерации составлял 2,5 человека, что на 0,2 человека ниже, чем в 2004 году. Наиболее напряженная ситуация сложилась: в Чеченской Республике - 2687,8 человека; Республике Ингушетия - 706,9 человека; Корякском автономном округе - 164,6 человека; Республике Дагестан - 101,3 человека.

Численность граждан, трудоустроенных при содействии органов службы занятости, в 2005 году составила 4,1 млн. человек, из них 1,6 млн. человек - признанных в установленном порядке безработными. В 2004 году в целом по Российской Федерации ежемесячно пособие по безработице получали 1326,6 тыс. человек, средний размер пособия в месяц составлял 962 рубля. В 2005 году численность граждан, получающих пособие, увеличилась на 197,2 тыс. человек, или на 14,8%, из них 70,9%

безработных граждан получали пособие в минимальном размере, средний размер пособия в месяц составил 990 рублей.

В разрезе регионов средний размер пособия по безработице в месяц колебался в 2004 году от 519 рублей в Республике Дагестан до 2186 рублей в Чукотском автономном округе. В 2005 году данный показатель составлял от 650 рублей в Чеченской Республике до 1714 рублей в Камчатской области.

В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации разработаны и действуют территориальные программы содействия занятости на 2004 и последующие годы. Реализация мероприятий политики занятости населения осуществлялась по следующим основным направлениям: организация и проведение мероприятий по содействию трудоустройства населения (активная политика); оказание социальной поддержки безработным гражданам, включая выплату пособий, стипендий и материальной помощи (пассивная политика).

В проверяемом периоде источниками финансирования мероприятий программ занятости населения являлись средства федерального бюджета, а также средства бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и внебюджетных источников. Проверки, проведенные в регионах, показали, что финансирование мероприятий занятости населения за 2004-2005 годы в Московской области осуществлялось за счет средств федерального бюджета в размере 64%, областного бюджета - 7,5%, местных бюджетов - 9,2%, средств работодателей - 19,3 процента; в Калининградской области: за счет средств федерального бюджета - 42%, областного бюджета - 5%, местных бюджетов - 31%, средств работодателей - 22 процента. В Тюменской и Ульяновской областях внебюджетные средства на реализацию мероприятий содействия занятости не привлекались.

Соблюдение порядка составления расчета - обоснования бюджетных заявок для выделения средств федерального бюджета и своевременность их предоставления. Соответствие объемов фактического финансирования заявленным потребностям

В проверяемом периоде составление и предоставление заявок для выделения средств федерального бюджета на реализацию политики занятости населения осуществлялось Управлениями на основании действующего бюджетного законодательства и распорядительных документов, методических рекомендаций Минтруда России, который осуществлял заявочную кампанию на 2004-2005 годы. В связи с ликвидацией Минтруда России и созданием Роструда последним были внесены корректировки по изменению бюджетных заявок на основании приказа от 2 марта 2005 года №31 «Об утверждении Порядка организации работы Федеральной службы по труду и занятости по исполнению федерального бюджета в 2005 году».

В 2004-2005 годах заявочные кампании, которые проводились за год до выделения лимитов бюджетных обязательств и начала каждого финансового года, не отражали реального положения дел на рынке труда на момент выделения средств. В этой связи Роструд вынужден был корректировать финансирование расходов с учетом изменений ситуации на рынке труда и объемов фактически выделенных средств из федерального бюджета. Скорректированные Рострудом бюджетные заявки в указанные периоды направлялись в Минздравсоцразвития России, которое представляло их в Минфин России.

Анализ представленных регионами заявок на 2005 год, рассчитанных в соответствии с методическими указаниями Минфина России по разработке прогнозных показателей очередного финансового года, показал, что потребность в финансировании расходов по содержанию Управлений удовлетворены в целом на 62%, по со-

держанию Центров занятости - на 102,7%, мероприятий по содействию занятости населения - на 65,8%, тогда как мероприятия, относящиеся к пассивной политике (пособия, пенсии и стипендии), обеспечены лимитами бюджетных обязательств на 101,2 процента.

Проведенные в территориальных органах занятости населения проверки показали, что бюджетные заявки на реализацию мероприятий активной политики занятости в 2005 году были удовлетворены не в полном объеме: в Московской области - на 85%, в Калининградской - на 79,1%, в Тюменской - на 39,6%, в Ульяновской - на 52,4 процента. Заявленная потребность в бюджетных средствах на обучение безработных граждан, являющееся основным компонентом активной политики занятости, во всех регионах меньше фактической потребности рынка труда.

В 2005 году в целом по Российской Федерации бюджетные заявки территориальных органов Роструда по вопросам занятости населения на реализацию мероприятий по социальной поддержке безработных граждан в соответствии с первоначальными лимитами бюджетных обязательств были удовлетворены на 94,8 процента, и в соответствии с законом о бюджете на 2005 год бюджетные ассигнования составили 18891500,0 тыс. рублей. В связи с повышением в течение 2005 года размера прожиточного минимума в регионах и численности граждан, имеющих право на получение пособия, было дополнительно выделено 567564,1 тыс. рублей, и общая сумма финансирования составила 19459064,1 тыс. рублей.

Несмотря на это, указанные средства не позволили в 2005 году осуществить выплату пособий по безработице в полном объеме. В результате, в целом по Российской Федерации на конец 2005 года образовалась задолженность по выплате пособий безработным в сумме 740095,9 тыс. рублей (размер месячной потребности). В 15 субъектах Российской Федерации кредиторская задолженность отсутствует, в 71 регионе составляет менее 10% от потребности в средствах на выплату пособия, в 3 регионах (Псковская, Ростовская и Тамбовская области) превышает 10 процентов.

Использование средств федерального бюджета, выделенных органам занятости населения на реализацию мероприятий содействия занятости населения, мероприятий по материальной поддержке безработных граждан, содержание органов службы занятости населения - Управлений и Центров занятости

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2005 года №588 предельная численность работников Управлений по состоянию на 1 октября 2005 года сокращена с 5110 до 5060 человек.

Расходы федерального бюджета на государственную политику занятости в 2005 году составили 113,6% от объема средств, предусмотренных на эти цели в 2004 году. Бюджетом 2006 года предусмотрено выделить средств на 9,4% больше, чем в 2005 году.

В проверяемом периоде прослеживалась тенденция к увеличению средств, используемых на содержание Центров занятости населения: в 2005 году - на 12% от показателя 2004 года, в 2006 году - на 20% от показателя 2005 года. Вместе с тем затраты по финансированию мероприятий содействия занятости населения остаются практически на одном уровне: в 2005 году рост составил 2,7%, в 2006 году средства выделены на уровне 2005 года. Доля затрат на содержание органов занятости населения (Управлений и Центров занятости) в общем объеме расходов на государственную политику занятости населения в 2004 году составляла 22,2%, в 2005 году - 21,6%, в бюджете 2006 года запланировано 23 процента. Расходы по содержанию Управлений в 2005 году остались на уровне 2004 года в основном за счет сокращения численности работников территориальных органов.

Доля затрат по выплате пособий, стипендий и прочих выплат безработным гражданам в общем объеме средств, направляемых на реализацию мероприятий государственной политики в области содействия занятости населения, постоянно растет: в 2004 году она составляла 67,4%, в 2005 году - 69%, в бюджете 2006 года - 68,4 процента. При этом доля расходов на мероприятия по содействию занятости населения снижается: в 2004 году - 10,4%, в 2005 году - 9,4%, в бюджете 2006 года - 8,6 процента.

На содержание Центров занятости были выделены средства федерального бюджета в 2004 году в сумме 4721580,2 тыс. рублей, в 2005 году - 5323507,1 тыс. рублей.

Проверки территориальных органов показали, что в 2005 году в Калининградской области фонд оплаты труда работников Центров занятости с начислениями составил 18421,0 тыс. рублей, фактически на 1 работника приходилось 6,3 тыс. рублей в месяц, в Московской области - 49875,7 тыс. рублей и 6,6 тыс. рублей, в Тюменской области - 26842,9 тыс. рублей и 8,0 тыс. рублей, в Ульяновской области - 27584,9 тыс. рублей и 6,5 тыс. рублей, соответственно.

Доля расходов на заработную плату работников Центров занятости в общем объеме выделенных на содержание Центров занятости в 2004 году составила 62,4%, в 2005 году - 64,1 процента. Расходы по содержанию Центров занятости в 2005 году выросли на 112,7%, при этом расходы по оплате труда выросли на 115,7% в связи с проведенной индексацией.

В разрезе федеральных округов данный показатель колебался в 2004 году от 58,1% (Южный федеральный округ) до 66,5% (Сибирский федеральный округ) и в 2005 году, соответственно, от 60,1% до 68% за счет применения районных коэффициентов.

Анализ отчетов территориальных органов занятости населения об исполнении смет доходов и расходов по бюджетным средствам показал, что в 2004 году средства на техническое оснащение, приобретение основных средств и капитальный ремонт были выделены бывшим Минтрудом России Управлениям без указания объемов и объектов. В 2005 году Роструд профинансировал вышеуказанные расходы на общую сумму 280675,1 тыс. рублей на основании заявок регионов с указанием конкретных объектов и объемов финансирования в соответствии со своими приказами.

Одним из критериев оценки, характеризующих работу органов службы занятости по реализации мероприятий государственной политики в области содействия занятости населения, является показатель трудоустройства граждан, обратившихся в целях поиска работы. В 2004 году было трудоустроено при содействии органов службы занятости 4,2 млн. человек, из них 1,4 млн. безработных граждан, в 2005 году - 4,1 млн. человек, из них 1,6 млн. безработных граждан.

На программы активной политики занятости населения в 2004 году направлено 2671761,1 тыс. рублей, в 2005 году - 2744859,8 тыс. рублей, или 102,7% к финансированию 2004 года.

На профессиональное обучение в 2004 году направлено 1221319,2 тыс. рублей, прошли обучение 404,0 тыс. безработных, в 2005 году направлено 1166400,0 тыс. рублей, прошли обучение 353,6 тыс. безработных, что составляет 5,5% от общей численности безработных. Финансирование данного вида расходов сократилось на 4,5%, а количество безработных граждан, прошедших обучение, сократилось на 12,5 процента.

Оценкой эффективности реализации программ профессионального обучения безработных граждан является показатель трудоустройства после обучения и закрепляемость на рабочих местах. Доля трудоустроенных граждан из числа закончивших профобучение за 2005 год составила около 90%, в 2004 году - 61,1 процента.

Финансирование расходов по организации общественных работ в 2004 и 2005 годах составило 451742,7 тыс. рублей и 450392,4 тыс. рублей, соответственно. Объем финансирования указанных расходов в 2005 году снизился на 1350,3 тыс. рублей и составил 99,7% от показателя 2004 года.

Выделенные в 2005 году средства федерального бюджета позволили обеспечить участие в общественных работах более 364 тыс. человек (в 2004 году - 310,0 тыс. человек), или 117,4% от показателя 2004 года.

В 2004 году на оказание помощи несовершеннолетним гражданам во временном трудоустройстве направлено 592241,9 тыс. рублей, в 2005 году - 615600,0 тыс. рублей, или 103,9% от объема финансирования 2004 года. В проверяемом периоде трудоустроены на временные рабочие места 663,6 тыс. несовершеннолетних граждан (в 2004 году - 570,0 тыс. несовершеннолетних граждан), что составило 116,4% к показателю 2004 года.

Для расширения спектра информационных услуг населению проведены «Ярмарки вакансий и учебных мест». В 2004 году на указанные цели направлено 58621,1 тыс. рублей, в 2005 году - 57996,0 тыс. рублей, что на 625,1 тыс. рублей, или на 1,1% меньше, чем в 2004 году.

По данным учета Центров занятости, в 2004 году нашли работу 70,0 тыс. граждан, на указанные цели израсходовано 204964,2 тыс. рублей, в 2005 году нашли работу 71,7 тыс. граждан и израсходовано 221616,0 тыс. рублей. Рост объемов финансирования в 2005 году составил 8,1%, а численность трудоустроенных увеличилась на 2,4 процента.

Расходы по проведению мероприятий профессиональной ориентации безработных граждан в 2004 году профинансированы в сумме 55000,0 тыс. рублей, в 2005 году - 59400,0 тыс. рублей, что на 8% больше, чем в 2004 году; на адаптацию безработных на рынке труда в 2004 году финансирование составило 13389,8 тыс. рублей, в 2005 году - 6912,0 тыс. рублей, что на 48,4% меньше, чем в 2004 году; на организацию содействия самозанятости населения в 2004 году израсходовано 29985,3 тыс. рублей, в 2005 году - 32400,0 тыс. рублей, что на 8% больше, чем в 2004 году.

Кроме того, начиная с 2005 года Рострудом, были предусмотрены ассигнования в федеральном бюджете по финансированию расходов на организацию временного трудоустройства безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые, в сумме 85720,0 тыс. рублей.

В мероприятиях по содействию занятости населения наибольший объем средств приходился на профессиональное обучение безработных граждан. В 2004 году объем финансирования данного вида расхода составил 45,7% от объема финансирования мероприятий содействия занятости населения, в 2005 году - 42,5 процента. На организацию временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в 2004 году объемы финансирования составили 22,2%, а в 2005 году - 22,4 процента.

Проведенный анализ выделения и расходования средств на все мероприятия по активной политике занятости населения в целом по Российской Федерации подтверждает тенденцию к снижению расходов на реализацию мероприятий по активной политике.

Финансирование расходов по назначению и выплате пособий, досрочных пенсий и материальной помощи безработным гражданам произведено Рострудом в 2004 году в сумме 17373034,6 тыс. рублей, в 2005 году - 20213374,0 тыс. рублей, что на 2840339,4 тыс. рублей, или 16,3% больше, чем в 2004 году.

Сравнительный анализ финансирования активной и пассивной политики занятости населения показал, что основной объем средств федерального бюджета направлялся на оказание материальной поддержки безработным гражданам. Доля указанных расходов в 2004 году составила 67,4%, а в 2005 году - 69% от объема средств, выделяемых на реализацию мероприятий государственной политики занятости населения. В разрезе регионов данный показатель колеблется в пределах от 60% до 80% общего объема финансирования. Соответственно, доля средств, выделяемых на мероприятия активной политики, колебалась от 8% до 12%, а доля средств на содержание органов службы занятости колебалась от 8% до 32 процентов.

Расходы на 1 работника (с учетом заработной платы и текущего содержания) в 2004 году составили в Управлениях 154,9 тыс. рублей, в Центрах занятости - 128,6 тыс. рублей, в 2005 году - 177,9 тыс. рублей и 145,9 тыс. рублей, соответственно. Численность сотрудников Центров занятости, непосредственно занимающихся вопросами занятости населения, составляет 36,3 тыс. человек.

Наиболее высокие расходы по содержанию сотрудников Центров занятости населения отмечаются в Северо-Западном федеральном округе - 159,2 тыс. рублей, Уральском федеральном округе - 153,7 тыс. рублей, Сибирском федеральном округе - 166,4 тыс. рублей, Дальневосточном федеральном округе - 230,2 тыс. рублей. Указанные расходы превышают средние затраты на одного работника (145,9 тыс. рублей) из-за расположения учреждений в территориях, где применяются районные повышающие коэффициенты и северные надбавки.

Использование и полнота учета федерального имущества, находящегося на балансах органов службы занятости

На балансах территориальных органов службы занятости населения по состоянию на 1 января 2004 года числились основные средства общей стоимостью 8279212,2 тыс. рублей, на 1 января 2005 года их стоимость увеличилась на 3,4% и составила 8556821,1 тыс. рублей, на 1 января 2006 года их стоимость составила 8709918,3 тыс. рублей.

Износ основных средств по состоянию на 1 января 2005 года составлял 37,2%, на 1 января 2006 года процент износа увеличился и составил 44,1% от первоначальной стоимости основных средств.

Предыдущими проверками Счетной палаты Российской Федерации отмечалось отсутствие в Минтруде России сводного реестра федерального имущества, находящегося в оперативном управлении органов службы занятости. На момент указанной проверки отмеченные ранее недостатки были устранены.

Согласно реестру, составленного Рострудом, в оперативном управлении территориальных органов службы занятости населения по состоянию на 1 января 2005 года находилось 2682 здания и сооружения общей площадью 704008 кв. м, полезной площадью 461255,2 кв. м, из них арендуемых органами службы занятости населения зданий и сооружений - 1783 общей площадью 265462,8 кв. м, полезной площадью 211596,7 кв. метра. Обеспеченность центров занятости населения собственными площадями составляет 62% от всех занимаемых площадей.

На 1 января 2006 года в оперативном управлении находилось 2657 зданий и сооружений общей площадью 723777,3 кв. м, полезной площадью 448494,6 кв. м, из них арендуемых органами службы занятости населения зданий и сооружений - 1717 общей площадью 254661,1 кв. м, полезной площадью 174290,8 кв. метра.

Использование средств федерального бюджета, выделенных на приобретение, капитальное строительство, капитальный ремонт и реконструкцию административных зданий

В ходе административной реформы и ликвидации Минтруда России в 2004 году Роструду переданы по разделу «Строительство и архитектура», статье «Государственные капитальные вложения» бюджетные ассигнования в сумме 17000,0 тыс. рублей. Средства были направлены на приобретение и строительство административных зданий для размещения 7 Центров занятости в субъектах Российской Федерации.

В рамках Федеральной адресной инвестиционной программы на 2005 год был утвержден перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2005 год, в который включены объекты, переданные Роструду от упраздненного Минтруда России, а также объекты, заказчиком которых являлся Роструд. Финансирование указанных объектов было произведено в сумме 69000,0 тыс. рублей по разделу «Национальная экономика», статье «Непрограммные инвестиции в основные фонды».

Территориальными органами Роструда произведены расходы в сумме 66000,0 тыс. рублей, в том числе по: реконструкции 2 административных зданий территориальных органов занятости населения на сумму 5400,0 тыс. рублей; приобретению 13 административных зданий для размещения Центров занятости на 18240,0 тыс. рублей и 2 административных зданий для размещения Государственной инспекции труда в г. Кызыле, Республика Тыва, и г. Черкесске, Карачаево-Черкесская Республика, (стоимость 4200,0 тыс. рублей и 4760,0 тыс. рублей, соответственно); строительству 5 административных зданий для размещения органов службы занятости в субъектах Российской Федерации на общую сумму 33400,0 тыс. рублей, в том числе по 3 договорам, заключенным Минтрудом России в 2001-2002 годах.

По договорам купли-продажи Центрами занятости в Республиках Дагестан, Калмыкия и Чеченской Республике было приобретено 6 жилых домовладений на общую сумму 8800,0 тыс. рублей. Указанные объекты внесены в реестр федерального имущества как жилые помещения. Вместе с тем в соответствии с пунктом 3 статьи 288 Гражданского кодекса Российской Федерации для размещения в указанных зданиях Центров занятости они должны быть переведены из жилого фонда в нежилой. Документы, подтверждающие перевод, на момент проверки в Роструде отсутствовали.

Анализ использования средств на капитальные вложения показал, что объемы инвестиций для территориальных органов службы занятости в 2005 году увеличились по сравнению с 2004 годом в 4 раза.

Кроме того, территориальным органам занятости населения выделялись средства федерального бюджета на капитальный ремонт. Так, приказом Роструда от 22 марта 2005 года №137 «О капитальном ремонте объектов в 2005 году» утвержден перечень из 149 объектов, подлежащих капитальному ремонту на общую сумму 153614,0 тыс. рублей. Дополнительными приказами Роструда о внесении изменений и дополнений в течение 2005 года указанный перечень объектов увеличился до 197, а объем средств, необходимых для капитального ремонта, до 180000,0 тыс. рублей. Наибольшая сумма, 26000,0 тыс. рублей, выделена на капитальный ремонт Нижегородского районного центра занятости населения. Дополнительно выделено 3568,1 тыс. рублей средств для подготовки административных зданий и служебных помещений к осенне-зимнему периоду.

По состоянию на 1 января 2004 года в сводном балансе территориальных органов занятости населения числилось 17 объектов незавершенного строительства в общей сумме 266177,1 тыс. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета - 66271,2 тыс. рублей, упраздненного с 2001 года Государственного фонда за-

нятости населения Российской Федерации (далее - Фонд занятости) - 199905,9 тыс. рублей. На 1 января 2006 года числилось 7 объектов незавершенного строительства общей стоимостью 196727,2 тыс. рублей, в том числе: за счет федерального бюджета - 55745,0 тыс. рублей, средств Фонда занятости - 140982,2 тыс. рублей.

В ходе проверки деятельности органов службы занятости Московской области установлено наличие объекта незавершенного строительства в Центре занятости населения г. Электростали, строительство которого началось в мае 1994 года. По трехэтажному зданию с цокольным этажом выполнены строительно-монтажные работы, здание отапливается, при этом внутренние отделочные работы не завершены. В связи с отсутствием финансирования в феврале 2002 года произведена консервация объекта. До 2001 года выделение средств на строительство административного здания осуществлялось из Фонда занятости. В 2001-2002 годах строительство здания велось за счет ранее произведенных авансовых платежей подрядчику и за счет оставшихся долгов предприятий перед Фондом занятости в размере 2437,7 тыс. рублей.

Кроме того, для продолжения строительства Минтрудом России в 2001 году Управлению по Московской области было выделено 10500,0 тыс. рублей. В результате реформации (корректировки) баланса стоимость незавершенного строительства по состоянию на 1 января 2006 года составила 55177,6 тыс. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 6198,4 тыс. рублей, средств Фонда занятости - 48979,2 тыс. рублей.

На оплату коммунальных и охранных услуг по объекту незавершенного строительства за счет средств федерального бюджета, выделенных на содержание Центра занятости населения г. Электростали, с 1 июля 2002 года по декабрь 2005 года израсходовано 2040,4 тыс. рублей.

Распоряжением Минимущества России от 20 февраля 2004 года №7825-р данный объект подлежал передаче в оперативное управление Московского государственного социального университета (МГСУ), однако по состоянию на 1 января 2006 года вышеуказанное распоряжение не реализовано из-за отказа МГСУ подписать акт приема-передачи. Вместе с тем данный объект не может Рострудом эксплуатироваться и является для него убыточным. Для завершения отделочных работ и ввода объекта в эксплуатацию по расчетным данным Роструда необходимо финансирование в сумме 111216,1 тыс. рублей (в ценах 2005 года).

При проверке территориальных органов Роструда установлено, что ими не осуществлялся контроль за размещением заказов на капитальный ремонт Центров занятости. Так, Центрами занятости населения Калининградской области, получившими в 2004 году бюджетные средства в сумме 790,0 тыс. рублей, не был осуществлен мониторинг (запросы котировок) по освоению средств, выделенных на капитальный ремонт. В результате, Центрами занятости населения были заключены договоры с 2 организациями и 3 частными предпринимателями, у которых отсутствовали лицензии на проведение строительных работ.

В сводном балансе Управления занятости по Тюменской области числится дебиторская задолженность в сумме 2038,0 тыс. рублей, образовавшаяся в результате оплаты по договору на долевое участие в строительстве здания Консультационного центра, заключенному Тюменским городским центром занятости населения. Конкурсная документация для заключения договора в Центре занятости отсутствует, конкурс не проводился. На момент проверки здание на баланс не принято. Право собственности на данный объект не определено, вместе с тем в указанном помещении были произведены отделочные работы за счет средств, выделенных на капи-

тальный ремонт, в сумме 587,4 тыс. рублей подрядной организацией, у которой отсутствовала лицензия на данный вид деятельности.

Организация проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд

Приказом Роструда от 24 сентября 2004 года №20 «Об утверждении состава Конкурсной комиссии по проведению конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Федеральной службы по труду и занятости» утвержден состав Конкурсной комиссии Роструда. Положение об организации закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд в Роструде в 2005 году отсутствовало.

Всего в 2004 году был проведен 21 конкурс на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд, по итогам которых был заключен 21 контракт на 3884,8 тыс. рублей, а в 2005 году было проведено 105 конкурсов, по итогам которых было заключено 95 контрактов на сумму 101634,9 тыс. рублей.

Учет контрактов, заключенных по итогам конкурса велся в бухгалтерии. Работы принимались на основе актов и финансовых документов, подтверждающих использование средств, выделенных на исполнение контракта.

Вместе с тем в 2004-2005 годах Рострудом не представлялась в органы статистики, утвержденная постановлением Федеральной службы государственной статистики от 16 июля 2004 года №30 форма федерального государственного статистического наблюдения «Сведения о проведении конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд».

Состояние ведения бухгалтерского учета и отчетности, учет состояния дебиторской и кредиторской задолженности

Бухгалтерский учет исполнения сметы доходов и расходов по Роструду в 2004 году осуществлялся в соответствии с нормами, определенными Федеральным законом «О бухгалтерском учете», Инструкцией по бухгалтерскому учету в бюджетных организациях, утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 1999 года №107н, Инструкцией по бюджетному учету от 26 августа 2004 года №70н и другими нормативными правовыми актами, регулирующими расходование средств федерального бюджета.

Форма ведения бухгалтерского учета мемориально-ордерная.

Бухгалтерская отчетность об использовании средств федерального бюджета за 2004 год была составлена в соответствии с приказом Минфина России от 15 июня 2000 года №54н «Об утверждении Инструкции о годовой, квартальной и месячной бухгалтерской отчетности бюджетных учреждений и иных организаций, получающих финансирование из бюджета в соответствии с бюджетной росписью» с изменениями и дополнениями, утвержденными приказом Минфина России от 10 сентября 2001 года №73н, и была представлена в Минфин России в соответствии с установленными сроками.

В целях установления единого порядка составления и предоставления бюджетной отчетности органами, организующими исполнение бюджета, и органами, организующими кассовое обслуживание исполнения бюджета, предоставление отчетности в 2005 года осуществлялось в соответствии с Инструкцией о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности, утвержденной приказом Минфина России от 21 января 2005 года №5н.

По состоянию на 1 января 2005 года в сводном балансе органов занятости населения по счету «Расчеты по выданным авансам» числилась дебиторская задолжен-

ность по средствам федерального бюджета в сумме 49949,1 тыс. рублей, данная задолженность являлась текущей и в основном образовалась в связи с произведенными авансовыми платежами на выплату пособий безработным гражданам в сумме 32045,4 тыс. рублей.

Указанная дебиторская задолженность снизилась на 1 января 2006 года до 27222,1 тыс. рублей, из которой - 9578,7 тыс. рублей, или 35,2% от общей суммы, составляют пособия по социальной помощи населению, остальная сумма задолженности является авансовыми платежами по текущему содержанию органов занятости населения.

Сумма дебиторской задолженности за счет внебюджетных средств (Фонда занятости) по состоянию на 1 января 2006 года составляет 213717,7 тыс. рублей, наибольшая доля приходится на авансы по прочим расходам (неисполненные обязательства) - 204190,0 тыс. рублей, или 95,5% от общей суммы задолженности, расшифровка расходов в разрезе получателей средств отсутствует. Не определены сроки возникновения задолженности, что затрудняет возможность взыскания указанных средств.

В сводном балансе органов занятости населения за 2005 год числится задолженность по средствам Фонда занятости в общей сумме 879663,5 тыс. рублей, из которых на счете «Финансовые вложения» - 430576,5 тыс. рублей, в том числе долговые обязательства (акции и векселя) - 414100,0 тыс. рублей (в том числе: 414000,0 тыс. рублей - векселя, принятые Управлением занятости по Ямало-Ненецкому АО, и 100,0 тыс. рублей - возврат финансовой помощи векселями Минфина России Центру занятости населения по г. Тюмени) и иные формы участия в капитале (вклад в уставные капиталы государственных учреждений дополнительного профессионального образования - Учебные центры) - 16476,5 тыс. рублей.

На счете «Расчеты с дебиторами по бюджетным ссудам и кредитам» числится задолженность по состоянию на 1 января 2006 года в сумме 449087,0 тыс. рублей, которая является остатком невозвращенной в срок финансовой помощи предприятиям и организациям из средств Фонда занятости на создание дополнительных рабочих мест для безработных граждан, а также остаток реструктурированных страховых взносов в Фонд занятости. Наибольшая сумма задолженности в сводном балансе числится за Управлением федеральной государственной службы занятости населения по Оренбургской области в общей сумме 197945,9 тыс. рублей. Основным должником является администрация Оренбургской области, общая сумма долга - 187800,0 тыс. рублей (числится в финансовой отчетности более 5 лет), из них 171800,0 тыс. рублей - долг Внебюджетного фонда администрации области с 2000 года и 16000,0 тыс. рублей - долговые обязательства Внебюджетного фонда администрации области с 1998 года.

В 2000 году Внебюджетному фонду администрации Оренбургской области Департаментом занятости по Оренбургской области по договорам были выделены на возвратной платной основе финансовые средства на сохранение рабочих мест на предприятиях области из Государственного фонда занятости населения в сумме 171800,0 тыс. рублей на срок 36 месяцев.

Договоры были заключены в нарушение Федерального закона от 2 февраля 2000 года №7-ФЗ «О бюджете Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на 2000 год», в котором средства на сохранение рабочих мест не были предусмотрены.

Указанные средства Государственного фонда занятости населения Российской Федерации в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 27 декабря 2000 года №150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год» должны быть перечислены в

доход федерального бюджета. Однако выделенные Внебюджетному фонду администрации Оренбургской области средства на сохранение рабочих мест согласно договоров от 16 июня 2000 года №118/Д, от 27 июля 2000 года б/н, дополнительных соглашений от 1 декабря 2000 года №216-С и от 25 декабря 2000 года №225-С на начало 2006 года не взысканы и в доход федерального бюджета не возвращены.

Согласно арбитражному иску Управления службы занятости населения по Оренбургской области к администрации Оренбургской области общая сумма задолженности с учетом суммы основного долга (171800,0 тыс. рублей), процентов за пользование финансовыми средствами (63588,3 тыс. рублей), согласно заключенным договорам, а также штрафных санкций за несвоевременный возврат средств (298819,2 тыс. рублей) по состоянию на 6 июля 2005 года составляла 534207,5 тыс. рублей. Арбитражный суд Оренбургской области решением от 6 июля 2005 года №А47-4978/05-8ГК иск Управления службы занятости населения удовлетворил частично, постановив взыскать с администрации Оренбургской области за счет средств Внебюджетного фонда в пользу Управления службы занятости населения по Оренбургской области сумму основного долга в размере 171800,0 тыс. рублей, пени в размере 100,0 тыс. рублей, в остальной части отказать.

В обращении первого заместителя администрации Оренбургской области С.И. Грачева в адрес руководителя Федеральной службы по труду и занятости М.А. Топилина содержится просьба о возможности предоставления рассрочки по погашению задолженности в сумме 171900,0 тыс. рублей сроком на 30 лет, в связи с дефицитом областного бюджета в 2006 году. Рассмотрев указанное обращение, Рострудом дан отрицательный ответ администрации Оренбургской области.

В органах занятости населения в течение 2005 года выявлены недостатки по средствам федерального бюджета, которые по состоянию на 1 января 2006 года увеличились на 11276,3 тыс. рублей, или в 2,2 раза против показателя 2004 года, и составили 20484,4 тыс. рублей. Анализ данных расшифровки строки баланса «Расчеты по недостачам» показал, что основная сумма увеличения недостачи возникла в связи с восстановлением в бухгалтерском учете расходов, произведенных Центром занятости населения г. Байконура, в сумме 10566,0 тыс. рублей. Контрольно-ревизионным управлением г. Байконура на основании обращения Прокуратуры комплекса «Байконур» проведена проверка наличия нематериальных активов по состоянию на 24 октября 2005 года. В результате проверки выявлено, что в Центре занятости населения отсутствуют нематериальные активы на сумму 9145,5 тыс. рублей, приобретенные в соответствии с договорами (от 6 июня 2002 года №1 и от 2 сентября 2002 года №2), заключенным с ООО «Центр Инновационных Технологий «Рост» (г. Санкт-Петербург), на выполнение работ по теме «Социальная поддержка безработных граждан, путем создания системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации и организации выплат пособий, стипендий, доплат, материальной помощи в период прохождения профессионального обучения по специальностям, востребованным на рынке труда г. Байконура», а также по договорам, заключенным с ЗАО «Центр социального развития «Занятость», на сумму 1420,5 тыс. рублей. В нарушение Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств, утвержденных приказом Минфина России от 13 июня 1995 года №49, в Центре занятости инвентаризации имущества, в том числе нематериальных активов, с 2001 года не проводились.

Анализ кредиторской задолженности по данным баланса исполнения бюджета показал, что общий объем задолженности в разрезе счетов в сводном балансе по состоянию на 1 января 2005 года по средствам федерального бюджета составлял 43024,6 тыс. руб-

лей, при этом наибольший объем задолженности числился по счету 030214000 «Расчеты по пособиям и социальной помощи населению» - 37687,2 тыс. рублей. В 2005 году размер кредиторской задолженности увеличился на 699984,7 тыс. рублей, или в 17 раз против показателя 2004 года, и по состоянию на 1 января 2006 года составил 743009,3 тыс. рублей, в том числе по пособиям по безработице - 740095,9 тыс. рублей, или 99,6% от общей суммы задолженности.

В ходе проверки территориальных органов Роструда были установлены нарушения в ведении бухгалтерского учета, которые устранены в ходе проверок. Так, в сводную годовую отчетность Управления занятости населения по Калининградской области за 2005 год внесены изменения на сумму выявленных недостатков и хищений денежных средств в размере 260,9 тыс. рублей, ранее не отраженных в отчетности, а в сводном балансе Управления занятости населения по Московской области увеличена учетная стоимость незавершенного строительства на 3769,3 тыс. рублей.

Организация контроля за использованием средств, выделенных на мероприятия государственной политики занятости населения

Ведомственный контроль за финансово-хозяйственной деятельностью территориальных органов Роструда осуществляет отдел ведомственного контроля Управления планирования, технологии работы и контроля Роструда со штатной численностью 5 человек.

Свою работу отдел осуществлял на основании утвержденного начальником управления планирования, технологии работы и контроля Положения и планов работы.

В 2005 году Рострудом было проведено 12 ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности в Управлениях и Центрах занятости.

Так, в ноябре 2005 года была проведена проверка финансово-хозяйственной деятельности Управления по Ямало-Ненецкому АО, в результате которой были установлены нарушения и недостатки в использовании средств Фонда занятости, упраздненного с 1 января 2001 года, на общую сумму 414,0 млн. рублей. Материалы по результатам проверки были переданы в органы прокуратуры Ямало-Ненецкого АО.

В 2004 году специалистами по контрольно-ревизионной работе территориальных органов Роструда по вопросам занятости населения проведено 873 ревизии и 624 проверки (в 2005 году - 798 ревизий и 711 проверок) финансово-хозяйственной деятельности подконтрольных объектов, которыми было охвачено более 65% от общего числа государственных учреждений службы занятости населения.

Сумма финансовых нарушений, выявленная Управлениями в ходе ревизий и проверок, в 2004 году составила 34957,6 тыс. рублей и увеличилась в 2005 году до 40138,0 тыс. рублей в связи с ростом минимального размера пособия по безработице и других социальных выплат.

Наибольшие суммы финансовых нарушений (93,5%) в 2005 году составили полученные обманым путем пособия по безработице и стипендии. Так, сумма незаконно полученных пособий по безработице в Ульяновской области составила 374,2 тыс. рублей, в Калининградской области - 485,4 тыс. рублей. Работа по полному возмещению нанесенного государству ущерба проведена в Республиках Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Калмыкия, Коми.

В то же время в 5 регионах этот показатель составляет менее 50%, а в Ханты-Мансийском АО из выявленных нарушений на сумму 382,4 тыс. рублей возвращено в федеральный бюджет только 7,0 тыс. рублей.

Перечень оформленных актов

По результатам контрольного мероприятия составлены 8 актов. Акты подписаны без разногласий и замечаний.

Выводы

1. При утверждении Рострудом объемов финансирования мероприятий политики занятости населения в 2004-2005 годах показатели, представленные в заявках территориальных органов субъектов Российской Федерации, практически не влияли на объемы финансирования в планируемом периоде, поскольку предельные объемы бюджетных ассигнований определялись Минфином России независимо от показателей заявок.

2. За 2004-2005 годы сложилась тенденция по снижению доли расходов на мероприятия по содействию занятости населения: в бюджете 2004 года доля расходов составляла 10,4%, 2005 года - 9,4%, 2006 года - 8,6 процента. Вместе с тем доля затрат по выплате пособий, стипендий и прочих выплат безработным гражданам в общем объеме средств, направляемых на реализацию мероприятий государственной политики в области содействия занятости населения, растет: в 2004 году она составляла 67,4%, в 2005 году - 69%, в бюджете 2006 года предусмотрено 68,4 процента. Доля затрат на содержание органов занятости населения в общем объеме расходов на государственную политику занятости населения в 2004 году составляли 22,2%, в 2005 году - 21,6%, в бюджете 2006 года запланировано 23 процента.

3. В соответствии с пунктом 3 статьи 288 Гражданского кодекса Российской Федерации Центрам занятости населения в Республиках Дагестан, Калмыкия и Чеченской Республике необходимо перевести в нежилой фонд жилые помещения, приобретенные ими в 2005 году для размещения Центров занятости по договорам купли-продажи на общую сумму 8800,0 тыс. рублей.

4. В нарушение требований статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации органами Роструда допускались расходы бюджетных средств, выделенных на капитальные вложения без соблюдения принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств. Так, на 1 января 2006 года общая стоимость 7 объектов незавершенного строительства составила 196727,2 тыс. рублей, в том числе: за счет федерального бюджета - 55745,0 тыс. рублей, средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации - 140982,2 тыс. рублей.

Кроме того, расходы на оплату коммунальных и охранных услуг за счет средств федерального бюджета по объекту незавершенного строительства Центр занятости населения в г. Электростали Московской области с 1 июля 2002 года по декабрь 2005 года составили 2040,4 тыс. рублей.

5. Рострудом в 2005 году не была проведена инвентаризация финансовых обязательств, сложившихся за счет внебюджетных средств (Фонда занятости). В связи с этим по состоянию на 1 января 2006 года отсутствует расшифровка дебиторской задолженности в сумме 213717,7 тыс. рублей, из которых наибольшая доля приходится на неисполненные обязательства в сумме 204190,0 тыс. рублей. Сроки возникновения данной задолженности и должники не определены, что затрудняет возможность взыскания указанных средств.

6. Рострудом не урегулирован вопрос о взыскании задолженности в сумме 879663,5 тыс. рублей по платежам в Фонд занятости, а также возврату финансовой помощи (числится в сводном балансе более 5 лет).

7. До настоящего времени не взысканы и не перечислены в доход федерального бюджета в соответствии с федеральными законами о федеральных бюджетах на 2001-2005 годы средства Фонда занятости в сумме 171800,0 тыс. рублей, переданные в 2000 году Управлением занятости по Оренбургской области администрации области по договорам на возвратной платной основе на сохранение рабочих мест. Несмотря на постановление арбитражного суда Оренбургской области о взыскании с администрации Оренбургской области основного долга в размере 171800,0 тыс. рублей и пени в размере 100,0 тыс. рублей, средства не взысканы.

8. В нарушение Федерального закона от 21 ноября 1996 года 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» и «Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств», утвержденных приказом Минфина России от 13 июня 1995 года №49, в Центре занятости населения г. Байконура с 2001 года не проводилась инвентаризация имущества, в том числе нематериальных активов, что не позволило своевременно выявить недостачу нематериальных активов по неисполненным договорам в сумме 10566,0 тыс. рублей. Рострудом не приняты меры по установлению виновных лиц, допустивших факт недостачи, и взысканию указанной суммы.

9. Управлениями по Калининградской и Тюменской областям в 2004-2005 годах не осуществлялся контроль за размещением заказов на капитальное строительство и капитальный ремонт административных зданий Центров занятости. Так, Центром занятости населения по г. Тюмени не проводился конкурс на приобретение административного помещения, Центрами занятости Калининградской области не осуществлялся мониторинг (запросы котировок) по освоению средств, выделенных на капитальный ремонт.

Кроме того, Центром занятости населения по г. Тюмени израсходовано в 2004 году 587,4 тыс. рублей на капитальный ремонт приобретенного за счет средств федерального бюджета помещения, не поставленного на баланс Центра занятости населения, что является неэффективным использованием средств федерального бюджета.

10. Сумма финансовых нарушений, выявленная Управлениями в ходе ревизий и проверок, увеличилась с 34957,6 тыс. рублей в 2004 году до 40138,0 тыс. рублей в 2005 году, из которых 93,5% составляли полученные обманным путем пособия по безработице и стипендии. Увеличение связано с ростом минимального размера пособия по безработице и других социальных выплат.

Предложения

1. Направить представление руководителю Федеральной службы по труду и занятости М.А. Топилину с предложениями:

- рассмотреть вопрос об увеличении доли средств в финансировании мероприятий по содействию занятости населения;
- провести инвентаризацию дебиторской задолженности по неисполненным обязательствам, определить причины и сроки ее возникновения, принять меры по взысканию средств;
- усилить контроль за эффективным использованием средств, выделяемых на капитальные вложения и ремонт административных зданий;
- принять меры по возврату в доход федерального бюджета средств Фонда занятости в сумме 171800,0 тыс. рублей, переданных в 2000 году администрации Оренбургской области;
- провести служебное расследование в Центре занятости населения г. Байконура по факту возникновения недостачи приобретенных за счет средств федерального бюджета

бюджета нематериальных активов в сумме 10566,0 тыс. рублей и принять меры к виновным должностным лицам по взысканию указанной суммы;

- принять меры по переводу приобретенных жилых помещений для размещения Центров занятости населения в Республиках Дагестан, Калмыкия и Чеченской Республике из жилого фонда в нежилой;

- территориальным органам Роструда по вопросам занятости населения усилить контрольно-ревизионную работу по выявлению граждан, получающих социальные выплаты обманным путем.

2. Направить информационное письмо Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации М.Ю. Зурабову.

3. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

4. Направить отчет о результатах проверки в Счетную палату Тюменской области.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.А. АГАПЦОВ