

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА
по результатам экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ эффективности расходования средств федерального бюджета,
выделенных на реализацию мер по снижению напряженности
на рынке труда в 2008 году и за I полугодие 2009 года»

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 3.12.8 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цель экспертно-аналитического мероприятия

Проверить эффективность использования субсидий из федерального бюджета, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование региональных программ по реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Законодательные и иные нормативные правовые акты и распорядительные документы, регламентирующие реализацию за счет субсидий дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации; деятельность Федеральной службы по труду и занятости по администрированию субсидий и мониторингу выполнения региональных программ по реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации; деятельность уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и государственных учреждений занятости населения по использованию предоставленных субсидий и выполнению региональных программ по реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации; деятельность организаций, участвующих в выполнении региональных программ по реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Федеральная служба по труду и занятости (по запросу); управление по труду и занятости населения Белгородской области; управление государственной службы занятости населения Нижегородской области; департамент государственной службы занятости населения Свердловской области.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: с 6 июля по 21 августа 2009 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Анализ изменения ситуации на рынке труда и численности безработных граждан в субъектах Российской Федерации в 2008 году и I полугодии 2009 года

Экономический кризис, возникший осенью 2008 года, затронул реальный сектор экономики страны, финансовую и социальную сферы.

Влияние кризиса повлекло появление негативных тенденций на рынке труда. Высвобождение работников предприятий и организаций на фоне снижения количества заявленных работодателями вакантных рабочих мест (свободных должностей) вызвало в период с октября 2008 года по май-июнь 2009 года рост безработицы и напряженности на рынке труда в субъектах Российской Федерации.

В связи с этим Правительством Российской Федерации разработаны и проводятся мероприятия по финансовому обеспечению государственных гарантий граждан на труд и защиту от безработицы и реализации дополнительных мер по сдерживанию роста напряженности на рынке труда в субъектах Российской Федерации, в том числе:

- максимальный размер пособия по безработице на 2009 год увеличен до 4900 рублей (постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 года № 915);

- на обеспечение выплат пособий по безработице (с учетом роста численности безработных граждан в 2009 году) и мероприятий активной политики в области занятости населения бюджетам субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета предусмотрены дополнительные субвенции в объеме 33951,6 млн. рублей (постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2009 года № 316);

- на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предусмотрены субсидии на финансирование соответствующих региональных программ в размере 43488,3 млн. рублей (постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 года № 1089).

В настоящее время существуют 2 основных показателя, характеризующих безработицу и отражающих реальное положение на рынке труда в стране: «общая численность безработных» и «численность официально зарегистрированных безработных», которые, соответственно, формируются Федеральной службой государственной статистики (Росстат) и Федеральной службой по труду и занятости (Роструд).

Счетной палатой на основании анализа действующего порядка определения уровня безработицы в Правительство Российской Федерации было направлено обращение от 1 июня 2009 года № 01-882/14-04 о целесообразности усовершенствования методики определения реального уровня безработицы.

Минздравсоцразвития России согласно поручению заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А. Д. Жукова от 4 июня 2009 года № АЖ-П12-3092 по указанному обращению сообщило Счетной палате (исх. от 3 июля 2009 года № 23-3/10/1-4151), что существующая и регулярно публикуемая официальная статистическая информация о численности зарегистрированных безработных, а также численности безработных, рассчитанной по методологии Международной организации труда (МОТ), позволяет проводить анализ структуры и динамики как общей, так и регистрируемой безработицы и принимать соответствующие меры по стабилизации положения на рынке труда.

Так, показатель «общая численность безработных» в соответствии с федеральным планом статистических работ определяется Росстатом на основании данных выборочного обследования населения по проблемам занятости (обследования рабочей силы).

Росстат ежеквартально проводит обследование населения во всех субъектах Российской Федерации на основе выборочного метода наблюдения с последующим распространением итогов на всю численность населения обследуемого возраста (от 15 до 72 лет). Целью данного обследования является получение информации об экономической активности населения, его занятости и безработице. Методология определения показателей соответствует стандартам МОТ, утвержденным в резолюции, принятой 13-й Международной конференцией статистиков труда в октябре 1982 года.

В соответствии с определениями МОТ безработные - это лица в возрасте, установленном для измерения экономической активности населения, которые в рассматриваемый период удовлетворяли одновременно следующим критериям:

- не имели работы (доходного занятия);
- были готовы приступить к работе в течение обследуемой недели;

- занимались поиском работы в течение 4 недель, предшествующих обследуемой неделе, используя при этом любые способы, включая обращение в органы службы занятости.

На основании сочетания ответов опрошенного лица на вопросы анкеты о наличии работы, готовности к работе (в случае ее отсутствия) и поиске работы респондент относится к категории безработных. Учащиеся, студенты, пенсионеры и инвалиды учитываются в качестве безработных, если они не имели работы, готовы были приступить к ней и занимались поиском работы.

Полученные данные этого обследования (численность экономически активного населения, занятого населения и общей безработицы) используются при составлении прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, уровня безработицы (отношение общей численности безработных к численности экономически активного населения), а также для выявления территорий с напряженной ситуацией на рынке труда.

Показатель «численность официально зарегистрированных безработных» формируется Рострудом на основании ежемесячных данных субъектов Российской Федерации, которые предоставляются в соответствии с подпунктом 5 пункта 9 статьи 7.1 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее - Закон «О занятости населения в Российской Федерации»). Роструд ежемесячно эти сводные данные представляет в Росстат в составе формы федерального статистического наблюдения № 1-Т (трудоустройство) срочная «Сведения о содействии занятости граждан», утвержденной постановлением Росстата от 28 декабря 2007 года № 107 «Об утверждении статистического инструментария для организации Рострудом статистического наблюдения за деятельностью, осуществляемой на рынке труда». Показатель «численность официально зарегистрированных безработных» используется Рострудом при расчете объемов субвенций из федерального бюджета на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, а также для расчета уровня регистрируемой безработицы (отношение численности официально зарегистрированных безработных к численности экономически активного населения).

Данный показатель отражает численность граждан, признанных безработными в порядке, установленном Законом «О занятости населения в Российской Федерации».

Согласно статье 3 данного Закона, безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней. При этом безработными не могут быть признаны граждане, не достигшие 16 лет, и граждане, которым в соответствии с законодательством Российской Федерации назначена трудовая пенсия по старости (часть ее), в том числе досрочно, либо пенсия, предусмотренная пунктом 2 статьи 32 указанного Закона, либо пенсия по старости или за выслугу лет по государственному пенсионному обеспечению.

Сведения об уровнях общей и официально регистрируемой безработицы за 2008 год и I полугодие 2009 года и динамике их изменений приведены в таблице:

(в процентах)												
	1.01	1.02	1.03	1.04	1.05	1.06	1.07	1.08	1.09	1.10	1.11	1.12
Уровень общей безработицы												
2008 г.	6,6	7,1	6,5	6,0	5,4	5,6	5,7	5,8	6,2	6,6	7,0	7,8
2009 г.	8,7	9,5	9,2	8,8	8,5	8,3	8,7					
Уровень регистрируемой безработицы												
2008 г.	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7
2009 г.	2,0	2,3	2,7	2,9	3,0	2,9	2,8					

Рост уровня регистрируемой безработицы в период с октября 2008 года по июнь 2009 года включительно в целом по стране составил от 1,7 до 2,8 % от численности

экономически активного населения, при этом наибольший рост (в 2 раза и более) наблюдался в следующих субъектах Российской Федерации:

Регионы	Процентов	Регионы	Процентов
Белгородская область	0,9-1,7	Вологодская область	1,1-4,1
Владимирская область	1,4-3,7	Пермский край	1,2-3,3
Ярославская область	1,1-3,7	Республика Татарстан	1,0-3,0
Ульяновская область	1,1-2,5	Чувашская Республика	1,2-3,0
Свердловская область	1,1-3,5	Челябинская область	1,1-3,4
Кировская область	1,3-3,0	Курганская область	1,9-3,5
Республика Карелия	1,6-3,0	Ивановская область	1,7-4,3
Псковская область	1,6-3,3	Республика Адыгея	2,6-4,4
Кемеровская область	2,1-4,5		

За указанный период спад уровня регистрируемой безработицы наблюдался только в Республике Ингушетия с 26,1 до 17,2 % и в Чеченской Республике с 61,8 до 57,2 процента.

Сведения, характеризующие общую численность безработных и численность официально зарегистрированных безработных (и динамику их изменений) за 2008 год и I полугодие 2009 года, приведены в следующей таблице:

	Общая численность безработных (по данным Росстата)			Численность официально зарегистрированных безработных (по данным Роструда)		
	тыс. чел.	в % к		тыс. чел.	в % к	
		соответствующему периоду предыдущего года	предыдущему периоду		соответствующему периоду предыдущего года	предыдущему периоду
2008 г.						
Январь	4954	94,2	107,7	1552	89,1	99,9
Февраль	5308	98,5	107,1	1574	90,2	101,4
Март	4904	96,6	92,4	1534	89,7	97,5
Апрель	4500	94,4	91,8	1478	90,0	96,3
Май	4097	91,9	91,0	1397	88,7	94,5
Июнь	4222	96,1	103,1	1332	89,3	95,3
Июль	4347	100,4	103,0	1317	89,4	98,9
Август	4472	104,9	102,9	1294	88,9	98,2
Сентябрь	4744	111,4	106,1	1247	88,2	96,4
Октябрь	5016	118,0	105,7	1245	87,7	99,8
Ноябрь	5289	124,6	105,4	1304	87,1	104,8
Декабрь	5895	128,2	111,5	1522	98,0	116,7
2009 г.						
Январь	6501	131,2	110,3	1708	110,1	112,2
Февраль	7084	133,5	109,0	2012	127,8	117,8
Март	6886	140,4	97,2	2177	141,9	108,2
Апрель	6688	148,6	97,1	2269	153,5	104,2
Май	6491*	158,4	97,1	2211	158,3	97,4
Июнь	6300**	149,2	97,1	2142	160,9	96,9

* Росстатом уточнены данные за май 2009 г. по итогам обследования населения по проблемам занятости с февраля 2009 г.

** Оценочные данные.

В условиях ухудшения ситуации на рынке труда в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 28 ноября 2008 года № 682 с января 2009 года начато проведение еженедельного мониторинга ситуации, связанной с ростом регистрируемой безработицы в субъектах Российской Федерации.

По данным этого мониторинга, отмечался еженедельный прирост численности безработных граждан в ноябре 2008 года до 2,4 %, в декабре - до 4,2 %, в январе-феврале 2009 года - до 9,0 %. В марте-апреле 2009 года отмечалось еженедельное снижение прироста численности безработных граждан в среднем на 1,3 %, а в мае-июне - на 2,0 процента.

Наибольший прирост численности безработных граждан произошел в субъектах Российской Федерации с развитыми промышленным производством и финансовым сектором, что обусловлено общемировыми тенденциями. Вместе с тем ситуация на рынке труда субъектов Российской Федерации, традиционно испытывающих трудности в сфере занятости (ряд субъектов Южного и Дальневосточного федеральных округов), практически не изменилась.

Ряд субъектов Российской Федерации, экономика которых ориентирована на металлургическую, угольную, химическую отрасли, машиностроение, в том числе автомобильную промышленность, несут наибольшие экономические потери, что влечет соответствующий рост безработицы. К ним относятся Челябинская, Свердловская, Вологодская области (черная и цветная металлургия); Ярославская, Брянская, Нижегородская области, Пермский край, Республика Татарстан (машиностроение, в том числе автомобильное); Республика Коми, Кемеровская область, Красноярский край (угольная промышленность) и другие.

В январе-июне 2009 года в 68 субъектах Российской Федерации по сравнению с аналогичным периодом 2008 года продолжалось снижение производства продукции добывающих и обрабатывающих производств, производства и распределения электроэнергии, газа и воды (на 25 % и более указанное снижение зафиксировано в Свердловской, Вологодской, Челябинской, Ульяновской, Самарской, Нижегородской и Орловской областях, Чувашской Республике и г. Москве).

Наиболее значительные последствия кризисных явлений проявляются в развитии обрабатывающих производств. Выпуск их продукции сократился практически во всех субъектах Российской Федерации (за исключением Республики Бурятия, Республики Дагестан, Республики Тыва, Чеченской Республики и Кабардино-Балкарской Республики, Магаданской, Амурской, Белгородской, Тамбовской и Калужской областей, Ямало-Ненецкого, Чукотского и Ненецкого автономных округов). Более чем на 30 % уменьшился выпуск продукции обрабатывающих производств в Ивановской, Челябинской, Тверской, Кемеровской, Нижегородской, Самарской, Ульяновской и Орловской областях, Республике Ингушетия, Чувашской Республике и г. Москве. Вместе с тем прирост продукции обрабатывающих производств на 29,4 % в I полугодии 2009 года (по сравнению с аналогичным периодом 2008 года) отмечен в Амурской области.

В ходе проведения данного экспертно-аналитического мероприятия при выездах в регионы установлено следующее.

В экономике Свердловской области 40,0 % валового регионального продукта приходится на промышленный комплекс. Ключевые позиции в нем занимает металлургический комплекс (50,0 % в объеме отгруженных товаров), на долю машиностроения и оборонно-промышленного комплекса приходится 20,0 % промышленного производства. В промышленном комплексе занято 565 тыс. человек (23,3 % экономически активного населения), в том числе на предприятиях металлургии - около 160 тыс. человек, в машиностроительном и оборонно-промышленном комплексах - 205 тыс. человек.

В области на 1 января 2009 года по вине работодателя в простое находились 2,2 тыс. человек, в режиме неполного рабочего времени трудились 1,9 тыс. человек, в отпусках без сохранения заработной платы находились 0,3 тыс. человек.

В области с января по май 2009 года индекс промышленного производства к уровню соответствующего периода 2008 года снизился на 25,9 %, а объем инвестиций в основной капитал (по крупным организациям) - на 8,4 %, соответственно. Способствуют сохранению напряженности в сфере финансовых расчетов предприятий дефицит оборотных средств и высокая стоимость заемных финансовых ресурсов.

В области на 1 июля 2009 года численность официально зарегистрированных безработных составила 83,7 тыс. человек и увеличилась в 3,2 раза (по сравнению с октяб-

рем 2008 года), уровень регистрируемой безработицы составил 3,48 % и увеличился в 3,2 раза, работодателями заявлено 28,9 тыс. вакансий, или меньше в 1,6 раза.

В Нижегородской области в январе-сентябре 2008 года наблюдалась стабильная ситуация на рынке труда, характерная для последних 4 лет.

Начиная с октября 2008 года, проявились тенденции роста (соответственно, ухудшения) ее основных показателей: уровня регистрируемой безработицы с 0,48 до 0,96 %; коэффициента напряженности на рынке труда с 0,32 до 1,5; безработных, состоящих на учете в службе занятости, - в 1,3 раза.

К концу 2008 года в 2,5 раза сократилось количество вакансий, заявляемых работодателями в службу занятости. На сокращенную рабочую неделю переведены 78 предприятий, расположенных на территории 22 муниципальных районов и 2 городских округов. Количество работников, занятых неполное рабочее время, в период с октября 2008 года по июнь 2009 года увеличилось более чем в 11,6 раза (с 5,4 до 62,9 тыс. человек).

На начало 2009 года в простое находилось 38,0 тыс. работников, к концу I квартала - 7,6 тыс., а к 1 июля 2009 года - 11,4 тыс. работников.

В I квартале 2009 в отпусках без сохранения заработной платы находилось 2,4 тыс. человек, в мае - 1,5 тыс. человек, а к 11 июля - 2,1 тыс. человек.

В области с октября 2008 года по 1 июля 2009 года наблюдалась устойчивая тенденция роста (в 5 раз) предполагаемого (заявленного) увольнения работников с 6,0 до 31,4 тыс. человек. Фактическое количество уволенных возросло в 2,7 раза (с 0,6 до 15,8 тыс. человек).

В январе-июне 2009 года за содействием в поиске подходящей работы обратились 116,6 тыс. человек (в 1,8 раза больше, чем за аналогичный период 2008 года). На 1 июля 2009 года численность зарегистрированных безработных составила 32,0 тыс. человек, или в 3,9 раза больше соответствующего показателя 2008 года (8,3 тыс. человек).

В целом по Российской Федерации одновременно с ростом численности регистрируемой безработицы произошли изменения в ее структуре. Так, отчетные данные формы № 1-Т (трудоустройство) срочная свидетельствуют, что по сравнению с I полугодием 2008 года в I полугодии 2009 года:

- доля граждан, уволившихся по собственному желанию, увеличилась с 32,6 % до 38,4 %, при этом доля граждан, уволенных по сокращению численности или штата работников предприятий и организаций, увеличилась, соответственно, с 12,9 % до 14,8 % (происходит «выдавливание» работодателями работников в целях экономии на законных выплатах выходного пособия при увольнении);

- доля граждан, имеющих среднее профессиональное образование, увеличилась незначительно - с 17,5 % до 18,8 %, что объясняется стремлением работодателей сохранить кадровый потенциал этого производственного звена;

- доля граждан, имеющих высшее профессиональное образование, увеличилась с 9,5 % до 14,9 %, что свидетельствует о снижении востребованности на рынке труда, особенно топ-менеджеров, юристов, финансистов, экономистов и других специалистов, а также трудностях их трудоустройства в условиях кризиса;

- доля граждан в возрасте от 20 до 24 лет увеличилась с 10,4 % до 13,0 %, а граждан в возрасте 25-29 лет, соответственно, с 11,9 % до 13,1 %, что обусловлено первоочередным сокращением работодателями данной категории работников, как не имеющих достаточного опыта работы;

- отмечается рост численности безработных граждан среди жителей монопрофильных городов с 3,0 % до 4,1 %. По сведениям мониторинга увольнения работников в связи с ликвидацией организаций либо сокращением штата, или численности работников количество градообразующих предприятий, заявивших об увольнении работников в связи с их ликвидацией (сокращением штата или численности), возросло в 1,9 раза

с 346 (на 1 января) до 657 (на 1 июня 2009 года). В июне 2009 года градообразующими предприятиями объявлено о планируемом увольнении 112,3 тыс. работников (13,2 % от общей численности предполагаемых к увольнению по всем организациям) и к июлю высвобождено 52,1 тыс. человек.

Всего с октября 2008 года по июнь 2009 года, по данным вышеуказанного мониторинга, общая численность уволенных работников достигла 576,9 тыс. человек, из них трудоустроено 160,2 тыс. человек, в том числе 90,1 тыс. человек - в прежних организациях.

Трудоустройству граждан способствует открытый в 2008 году интернет-портал «Работа в России», который функционирует в режиме еженедельного обновления.

Состояние рынка труда в субъектах Российской Федерации на 1 июля 2009 года характеризуется следующими показателями:

- численность официально зарегистрированных безработных граждан составила 2142 тыс. человек (на 1 октября 2008 года - 1245 тыс. человек, рост - в 1,7 раза), из них 1815 тыс. граждан (84,7 %) получают пособие по безработице (порядка 40 % из них - в максимальном размере);

- уровень регистрируемой безработицы составил 2,8 % от экономически активного населения (на 1 октября 2008 года - 1,7 %);

- уровень напряженности на рынке труда (численность незанятых граждан, зарегистрированных в службе занятости, в расчете на 1 вакансию) составил 2,1 (на 1 октября 2008 года - 0,9, рост - в 2,3 раза);

- уровень общей безработицы составил 8,7 % экономически активного населения, или 6300 тыс. человек (на 1 октября 2008 года - 6,6 %, или 5016 тыс. человек, рост - в 1,3 раза).

По данным Росстата, суммарная задолженность по заработной плате (в большей части - работникам обрабатывающих производств) в организациях (без субъектов малого предпринимательства) за июнь 2009 года снизилась на 18,0 % и на 1 июля 2009 года составила 7194 млн. рублей. Наибольший объем просроченной задолженности по заработной плате по причине отсутствия собственных средств предприятий из общей суммы указанной задолженности приходится на Хабаровский край (473,1 млн. рублей, или 6,8 %), г. Москву (416,7 млн. рублей, или 6,0 %), Красноярский край (408,9 млн. рублей, или 5,9 %), Чеченскую Республику (290,2 млн. рублей, или 4,2 %), Московскую область (244,6 млн. рублей, или 3,5 %), Кировскую область (233,1 млн. рублей, или 3,4 процента).

Наличие задолженности по заработной плате объясняется, в основном, экономическими причинами, связанными со снижением объема производства и сбыта продукции, трудностями кредитования, неплатежеспособностью заказчиков, а также неэффективным менеджментом.

Нормативная правовая база, регламентирующая реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации

В соответствии с частью 6 статьи 25 Федерального закона от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» (далее - Федеральный закон № 204-ФЗ) Правительству Российской Федерации предоставлено право принимать решения о направлении в 2009 году средств федерального бюджета в размере до 450000000,0 тыс. рублей на реализацию мер по поддержке финансового рынка, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения, других мер социальной политики, в том числе - путем предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

На основании этого принято постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 года № 1089 «О дополнительных мероприятиях, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации» от 20 мая

2009 года № 436) (далее - постановление Правительства Российской Федерации № 1089), которое вступило в силу с 1 января 2009 года.

Пунктами 1 и 2 постановления Правительства Российской Федерации № 1089 утверждены Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (далее - Правила) и определены объемы средств федерального бюджета, предусмотренные в 2009 году на реализацию мер по поддержке рынка труда, которые предусмотрено направить:

- на предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации в размере 43488300,0 тыс. рублей;

- Минздравсоцразвития России - на информирование о реализации региональных программ, предусматривающих дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации в объеме 200000,0 тыс. рублей;

- Роструду - на автоматизацию мониторинга увольнения работников в связи с ликвидацией организаций либо сокращением численности или штата работников и мониторинга неполной занятости работников, а также на ведение информационного портала Роструда с целью содействия трудоустройству граждан, информирование населения о реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, и мониторинг реализации региональных программ в сумме 35000,0 тыс. рублей.

В соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации № 1089 приказом Минздравсоцразвития России от 23 января 2009 года № 17н утверждены форма соглашений о реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, заключаемых Рострудом с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и форма отчета о расходах консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъекта Российской Федерации (приложение № 1 к форме соглашения), а также порядок составления и представления этого отчета (приложение № 2 к форме соглашения).

Согласно пункту 4 постановления Правительства Российской Федерации № 1089 Минфину России предусматривалось в установленном порядке разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта о приостановлении в 2009 году действия отдельных положений пунктов 3 и 4 статьи 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) в отношении предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по решениям, принимаемым Правительством Российской Федерации при реализации мер по поддержке рынка труда.

При этом следует отметить, что:

- в соответствии с пунктом 3 статьи 132 Бюджетного кодекса цели и условия предоставления и расходования субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, критерии отбора субъектов Российской Федерации для предоставления указанных межбюджетных субсидий и их распределения между субъектами Российской Федерации устанавливаются федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации на срок не менее 3 лет. Выделение субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Рос-

сийской Федерации (за исключением субсидий за счет резервных фондов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации) на цели и (или) в соответствии с условиями, не предусмотренными федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, не допускается;

- в соответствии с пунктом 4 статьи 132 Бюджетного кодекса распределение субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации устанавливается федеральными законами о федеральном бюджете и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. При этом допускается утверждение не распределенного между субъектами Российской Федерации объема субсидий в размере не более 5 % общего объема соответствующей субсидии, утвержденного на первый год планового периода, и не более 10 % общего объема указанной субсидии, утвержденного на второй год планового периода.

С учетом вышеизложенного в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 17-ФЗ «О порядке применения статей 132 и 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации» до 1 января 2010 года действие пунктов 3 и 4 статьи 132 Бюджетного кодекса не распространяется на предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по решениям, принимаемым Правительством Российской Федерации при реализации мер по поддержке рынка труда в случаях, установленных федеральными законами.

В преамбуле постановления Правительства Российской Федерации № 1089 имеется ссылка на пункт 2 статьи 7 Закона «О занятости населения в Российской Федерации», согласно которому Правительство Российской Федерации в связи с осложнением ситуации на рынке труда в отдельных субъектах Российской Федерации вправе разрабатывать и реализовывать дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда этих субъектов Российской Федерации. Для реализации указанных мероприятий Правительство Российской Федерации вправе осуществлять резервирование в составе федерального бюджета бюджетных ассигнований (предусмотрены частью 6 статьи 25 Федерального закона № 204-ФЗ), используемых в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (порядок использования определен Правилами).

Вышеуказанный пункт 2 статьи 7 Закона «О занятости населения в Российской Федерации» в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 287-ФЗ вступил в силу с 1 января 2009 года.

Следует отметить, что по состоянию на 1 июля 2009 года субсидии из федерального бюджета на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, в установленном порядке предоставлены бюджетам всех субъектов Российской Федерации.

Согласно Правилам субсидии предоставляются на софинансирование региональных программ, утвержденных в установленном порядке и предусматривающих следующие дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (далее - региональная программа):

- опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения (установление неполного рабочего времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников);

- организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения;

- оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов;

- содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан.

Правилами определена методика расчета размера субсидии по каждому из этих мероприятий, а также общего объема субсидии.

Правила в разрезе вышеуказанных мероприятий имеют ряд особенностей и отличий от положений Закона «О занятости населения в Российской Федерации», в том числе:

- мероприятия по опережающему профессиональному обучению работников в случае угрозы массового увольнения. Законом «О занятости населения в Российской Федерации» (статья 23, статья 29 и пункт 1 статьи 25) предусмотрены, соответственно, профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан по направлению органов службы занятости (с выплатой стипендии) и содействие работодателей в проведении государственной политики занятости населения, в том числе и на основе создания условий для профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работающих (при исчислении налогооблагаемой прибыли сумма балансовой прибыли организаций уменьшается на сумму средств, затраченных работодателем на эти цели);

- мероприятия по организации общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения включают возмещение работодателю затрат на заработную плату (с учетом районного коэффициента и начислений на фонд оплаты труда). Законом «О занятости населения в Российской Федерации» (пункты 2 и 5 статьи 24), соответственно, предусмотрено, что право на участие в общественных работах имеют граждане, зарегистрированные в органах службы занятости населения в целях поиска подходящей работы, безработные граждане, а финансирование общественных работ производится за счет средств организаций, в которых производятся эти работы. Данным Законом проведение стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения не предусмотрено;

- мероприятия по оказанию адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов. С учетом определенной численности участников программы софинансирование указанных мероприятий рассчитывается с учетом затрат на авансирование или возмещение расходов на проезд к месту работы в другую местность и обратно в размерах, предусмотренных Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2007 года № 422, выплату суточных (в размере 100 рублей за каждый день нахождения в пути следования) и возмещение расходов по найму жилого помещения за время пребывания в другой местности (550 рублей в сутки при средней продолжительности 3 месяца).

Законом «О занятости населения в Российской Федерации» (пункт 2 статьи 12) предусмотрено, что безработным гражданам гарантируется финансирование в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, материальных затрат в связи с направлением на работу в другую местность по предложению органов государственной службы занятости населения. Указанный порядок определен Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2007 года № 422. Согласно этому порядку безработным гражданам компенсируются понесенные расходы на проезд в связи с их направлением на работу в другую местность, по выплата-

те суточных (100 рублей за каждый день нахождения в пути следования) и по обустройству на новом месте жительства (до заключения трудового договора) в размере полуторократной величины минимального пособия по безработице (в 2009 году - 850 рублей в месяц), увеличенной на размер районного коэффициента;

- мероприятия по содействию развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан. Размер софинансирования этих мероприятий предусмотрен в сумме 12-кратной максимальной величины пособия по безработице (в 2009 году - 4900 рублей в месяц) каждому участнику программы.

Законом «О занятости населения в Российской Федерации» (подпункт 3 пункта 1 статьи 7.1) предусмотрено, что к полномочиям Российской Федерации в области содействия занятости населения, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относится оказание в соответствии с законодательством о занятости населения государственных услуг по содействию самозанятости безработных граждан.

Кроме того, новацией в системе финансового обеспечения мероприятий в области содействия занятости населения является направление средств федерального бюджета на предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда в субъектах Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 132 Бюджетного кодекса под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникших при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статьей 22 Закона «О занятости населения в Российской Федерации» установлено, что мероприятия по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан, предусмотренные настоящим Законом, являются расходными обязательствами Российской Федерации. Дополнительные средства для финансирования мероприятий по содействию занятости населения могут быть также получены из внебюджетных источников.

В соответствии с пунктом 17 Правил Рострудом путем сбора, обобщения и анализа сведений по реализации каждого из мероприятий региональной программы субъекта Российской Федерации осуществляется мониторинг реализации региональных программ (письмо Роструда от 8 мая 2009 года № 2510-ТЗ). Цель мониторинга - организация наблюдения за реализацией дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда для оперативного реагирования и принятия решений.

Сбор, обобщение и анализ сведений по реализации региональных программ выполняются Рострудом путем запроса сведений по форме 1-РП и аналитической текстовой информации, представляемой органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным для осуществления взаимодействия с Рострудом (далее - уполномоченный орган).

Представление сведений по форме 1-РП в Роструд осуществляется ежемесячно до 20 числа месяца, следующего за отчетным, и представляет собой статистический отчет, сформированный на основании разработанных указаний.

Представление аналитической текстовой информации в Роструд осуществляется ежеквартально в сроки представления отчета по форме 1-РП по структуре, согласованной и утвержденной к заполнению (далее - структура отчета).

Рострудом также разработаны рекомендации по проведению анкетирования организаций и участников региональных программ.

Анкеты содержат перечень типовых вопросов, ответы на которые помогут уполномоченным органам провести анализ реализации региональных программ. Субъект Российской Федерации вправе дополнить или изменить перечень вопросов. Информация приводится по состоянию на конкретную дату или на дату заполнения анкеты.

Рекомендовано опросить за год не менее 30 % организаций различных видов экономической деятельности, охваченных региональной программой, и не менее 30 % участников дополнительных мероприятий. При этом примерно 2/3 анкет должны приходиться на профильные и наиболее значимые для субъекта Российской Федерации организации.

Заполнение анкет предлагается провести путем опроса руководства организаций и мнения участников каждого мероприятия региональной программы. Опрос можно организовать очно или заочно (по телефону, письменный запрос и др.).

Сводные данные по результатам мониторинга за июнь и июль 2009 года оформлены отдельной брошюрой и направлены членам Межведомственной рабочей группы по рассмотрению региональных программ.

Субъектами Российской Федерации в I полугодии 2009 года в аналитической текстовой информации к сведениям (форма 1-РП) по результатам мониторинга реализации региональных программ, а также в обращениях к Роструду отмечались следующие проблемные вопросы:

- отсутствие в Трудовом кодексе Российской Федерации (далее - Трудовой кодекс) регламентации прав и обязанностей работодателя и его работника, связанных с организацией и осуществлением опережающего обучения в период угрозы массового увольнения (гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с обучением, изложены в статьях 173-177 главы 26 данного кодекса);

- отсутствие возмещения (за счет региональных программ) расходов по выплате стипендий работникам в период опережающего обучения в случае угрозы массового увольнения или частичного возмещения работодателю затрат по заработной плате обучающимся, а также расходов по проезду к месту обучения и обратно (при необходимости);

- отсутствие в понятии «угроза массового увольнения» (подпункт «а» пункта 2 Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 1089) определения соответствующих параметров (допустимых пределов) этой массовости;

- отсутствие (в период спада производства и снижения спроса на занятость) гарантий обязательного трудоустройства по вновь приобретенной специальности после завершения опережающего обучения в период угрозы массового увольнения;

- наличие у работодателя возможности найма работника необходимой специальности и квалификации из числа безработных граждан без затрат на выплату заработной платы работнику, проходящему опережающее обучение по этой специальности в случае угрозы массового увольнения;

- снижение возможностей оперативной организации опережающего обучения работников, находящихся под угрозой увольнения, из-за длительных сроков процедуры конкурсного отбора образовательных учреждений, предусмотренной Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

- нецелесообразность в случае угрозы массового увольнения для образовательных учреждений проведения опережающего обучения малочисленных групп и в индивидуальном порядке;

- недостаточность сроков опережающего обучения в случае угрозы массового увольнения (3 месяца) для приобретения некоторых специальностей (связанных с инновационными технологиями и др.);

- отказы работников, находящихся под угрозой увольнения, от опережающего обучения;

- отказы предприятий, подавших заявки на опережающее обучение своих работников при формировании региональных программ, в связи с переходом на режим полного рабочего времени и отсутствием угрозы их массового увольнения;

- отсутствие механизма авансирования общественных работ;

- необходимость расширения перечня видов общественных работ;

- отказы предприятий от временного трудоустройства несовершеннолетних граждан на летний период по причине отсутствия частичного возмещения расходов работодателя на заработную плату этой категории граждан;

- практическое отсутствие в I полугодии выпускников учреждений профессионального образования, желающих быть направленными на стажировку (ожидаются после окончания учебы - во II полугодии);

- отказы работников, находящихся под угрозой увольнения, и безработных граждан от участия в общественных и временных работах;

- необходимость открытия предприятиям (на случай возникновения (или наличия) у них картотеки по неоплаченным в срок расчетным документам, очередность оплаты которых определена статьей 855 Гражданского кодекса Российской Федерации) в кредитных учреждениях специального счета для зачисления средств, поступающих от центров занятости в частичное возмещение затрат на заработную плату граждан, участвующих в общественных и временных работах, или установления иного правового механизма по их защите от изъятия;

- необходимость определения порядка реализации бюджетными учреждениями мероприятий, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, предоставляемые из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, и порядка отражения операций по ним.

В связи с обращением Роструда (исх. от 8 мая 2009 года № 2507-ТЗ) Минфином России (письмо от 29 мая 2009 года № 02-03-09/2175) по вопросу о порядке реализации бюджетными учреждениями мероприятий, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, предоставляемые из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, в соответствии с Правилами, и о порядке отражения операций по указанным мероприятиям по кодам классификации операций сектора государственного управления, сообщено следующее.

1. В соответствии с пунктом 2 Правил субсидии предоставляются на софинансирование региональных программ, утвержденных в установленном порядке и предусматривающих дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации.

Региональная программа в обязательном порядке должна содержать перечень организаций, в которых будут реализовываться мероприятия программы. Если региональными программами в перечень включены, в том числе, бюджетные учреждения, принимающие участие в организации вышеуказанных мероприятий, программы должны содержать положения, учитывающие особенности финансового обеспечения указанной деятельности бюджетных учреждений.

Учитывая, что на основании статей 78 и 161 Бюджетного кодекса субсидии не могут представляться бюджетным учреждениям, бюджетные учреждения субъекта Российской Федерации и бюджетные учреждения муниципальных образований могут осуществлять расходы по участию в организации мероприятий региональной программы в пределах доведенных им в установленном порядке соответствующих лимитов

бюджетных обязательств. При этом из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам должны быть предоставлены соответствующие межбюджетные субсидии.

Федеральным бюджетным учреждениям, выполняющим мероприятия в рамках региональных программ, по мнению Минфина России, средства за оказанные услуги и выполненные работы могут предоставляться в порядке, установленном для средств от приносящей доход деятельности.

2. Согласно требованиям Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденных приказом Минфина России от 25 декабря 2008 года № 145н, расходы, источником финансового обеспечения которых является субсидия, следует отражать по статьям и подстатьям классификации операций сектора государственного управления в следующем порядке:

- расходы на частичное возмещение работодателям (за исключением бюджетных учреждений) затрат на заработную плату при организации общественных работ, временном трудоустройстве, стажировках в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также затрат на заработную плату работников в случае угрозы массового увольнения следует относить на статью 240 «Безвозмездные перечисления организациям» и подстатью 241 «Безвозмездные перечисления государственным и муниципальным организациям» (если работодателями выступают государственные унитарные предприятия субъекта Российской Федерации) или подстатью 242 «Безвозмездные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций» (если работодателями выступают организации любой формы собственности, кроме государственных (муниципальных) организаций);

- расходы на содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан в виде предоставления субсидий безработным гражданам, производителям товаров, работ, услуг, организовавшим собственное дело (в сумме, не превышающей 12-кратного размера годового пособия по безработице, назначенного на дату признания его безработным), - на подстатью 242 «Безвозмездные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций»;

- расходы на предоставление из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам межбюджетных трансфертов на реализацию соответствующих мероприятий на муниципальном уровне - на подстатью 251 «Перечисления другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации». При этом поступления в местные бюджеты следует отражать по соответствующим кодам, детализирующим подстатью 0002020499900000151 «Прочие межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам» классификации доходов бюджетов;

- расходы бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации и бюджетных учреждений муниципальных образований, осуществляемые в целях реализации вышеуказанных мероприятий, в пределах доведенных им в установленном порядке соответствующих лимитов бюджетных обязательств - по соответствующим статьям и подстатьям классификации операций сектора государственного управления, исходя из их экономического содержания.

Минздравсоцразвития России также принимались меры оперативного реагирования по вопросам реализации региональных программ.

Так, Минздравсоцразвития России (письмо от 25 мая 2009 года № 23-3/10/2-4032) высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации направлена соответствующая информация.

1. По вопросу корректировки региональных программ, предусматривающих дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации:

- в зависимости от ситуации на рынке труда субъекта Российской Федерации возможна корректировка региональной программы, принятой субъектом Российской Федерации в установленном порядке;

- субъект Российской Федерации вправе самостоятельно принимать решение по корректировке перечня организаций, в которых будут реализовываться дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (далее - мероприятия), в пределах утвержденных количественных показателей по мероприятиям региональной программы;

- в случае необходимости корректировки региональной программы по объемам финансирования и количественным показателям участников мероприятий высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представляет в Минздравсоцразвития России заявку на увеличение размера субсидии на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, и изменение численности участников мероприятий;

- рассмотрение заявки субъекта Российской Федерации на увеличение размера субсидии на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, а также предоставление субсидии при принятии решения об увеличении субъекту Российской Федерации размера субсидии с учетом изменений, вносимых в региональную программу, связанных с увеличением числа участников мероприятий, осуществляются в порядке, предусмотренном вышеуказанными Правилами.

2. По вопросу о категориях участников мероприятий, организации оплачиваемых общественных работ, временного трудоустройства, включая стажировки в целях приобретения опыта работы:

- в целях снижения напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации № 1089 расширяется круг лиц, для которых могут создаваться временные рабочие места, в том числе в виде оплачиваемых общественных работ и стажировки в целях приобретения опыта работы;

- в общественных и временных работах, включая стажировки в целях приобретения опыта работы, могут участвовать граждане, состоящие на учете в органах службы занятости в качестве безработных и ищущих работу граждан, включая выпускников образовательных учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования, а также работники в случае угрозы массового увольнения.

Организация общественных работ и временного трудоустройства граждан, состоящих на учете в органах службы занятости в качестве безработных и ищущих работу, осуществляется в порядке, предусмотренном Законом «О занятости населения в Российской Федерации», Трудовым кодексом, Положением об организации общественных работ, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 1997 года № 875, приказом Минздравсоцразвития России от 7 июня 2007 года № 401 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по организации проведения оплачиваемых общественных работ», приказом Минздравсоцразвития России от 28 июня 2007 года № 449 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые».

3. По вопросу расширения видов общественных работ в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 1997 года № 875 общественные работы могут быть организованы по следующим направлениям:

- строительство автомобильных дорог, их ремонт, реконструкция и содержание, прокладка водопроводных, газовых, канализационных и других коммуникаций;
- проведение сельскохозяйственных работ, работ в лесном хозяйстве;
- заготовка, переработка и хранение сельскохозяйственной продукции;
- строительство жилья, реконструкция жилого фонда, объектов социально-культурного назначения, восстановление историко-архитектурных памятников, комплексов, заповедных зон;
- обслуживание пассажирского транспорта, работа организаций связи;
- эксплуатация жилищно-коммунального хозяйства и бытовое обслуживание населения;
- озеленение и благоустройство территорий, развитие лесопаркового хозяйства, зон отдыха и туризма;
- уход за престарелыми, инвалидами и больными;
- другим направлениям трудовой деятельности.

Перечень направлений деятельности, по которым организуются общественные работы, не является исчерпывающим и позволяет субъектам Российской Федерации организовать общественные работы по всем видам экономической деятельности, за исключением деятельности, связанной с необходимостью срочной ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций и требующей специальной подготовки работников, а также их квалифицированных и ответственных действий в кратчайшие сроки.

В случаях угрозы массового увольнения работников временные работы могут организовываться непосредственно работодателями в своих организациях, при этом к временным работам могут быть отнесены работы, выходящие за рамки обычной деятельности работодателя (благоустройство, реконструкция, монтажные, пусконаладочные, архивные и другие работы) и созданные на заведомо определенный период или для выполнения заведомо определенной работы по срочным трудовым договорам, в том числе на условиях совместительства.

Кроме того, Закон «О занятости населения в Российской Федерации» не содержит ограничений и условий по отбору организаций, в которых могут проводиться общественные работы.

Субъекты Российской Федерации для организации общественных работ в соответствии с пунктом 1 статьи 6 Закона «О занятости населения в Российской Федерации» вправе принимать нормативные правовые акты, в которых могут предусматриваться конкретные виды деятельности по другим направлениям общественных работ, и вышеперечисленные направления организации общественных работ могут быть конкретизированы. При этом следует учитывать, что конкретизация утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 1997 года № 875 перечня видов общественных работ может привести к ограничению видов экономической деятельности, по которым могут быть организованы общественные работы.

4. По вопросу определения размера оплаты труда участникам мероприятий региональной программы:

- в соответствии со статьей 135 Трудового кодекса заработная плата работнику устанавливается трудовым договором в соответствии с действующими у данного работодателя системами оплаты труда;
- при определении размера оплаты труда за работу, не предусмотренную действующей у работодателя системой оплаты труда или не соответствующую его основной деятельности (например, благоустройство территории, ремонтные работы), работодатель может устанавливать размер оплаты труда, сопоставимый со среднемесячной но-

минальной начисленной заработной платой работников организаций по соответствующим видам экономической деятельности в субъекте Российской Федерации.

Например, при организации общественных, временных работ для работников организации, основная деятельность которой не связана с благоустройством территории, ремонтными и наладочными работами, работодатель может установить размер оплаты труда для участников, работающих по совместительству, сопоставимый со среднемесячной номинальной начисленной заработной платой работников организаций жилищно-коммунальной сферы (вид экономической деятельности - предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг) или организаций по ремонту оборудования, помещений.

5. По вопросу частичного возмещения денежной компенсации за неиспользованный отпуск при увольнении работника граждане, принимающие участие в общественных или временных работах, проходящие стажировку, имеют право на оплачиваемый отпуск или им при увольнении выплачивается денежная компенсация за неиспользованный отпуск. Оплата ежегодного отпуска или выплата денежной компенсации при увольнении работника производится за счет средств фонда оплаты труда. Порядок частичного возмещения затрат работодателя на оплату ежегодного отпуска или выплату денежной компенсации за неиспользованный отпуск аналогичен порядку частичного возмещения работодателю затрат на заработную плату.

6. По вопросу софинансирования мероприятий по опережающему профессиональному обучению работников в случае угрозы массового увольнения в части выплаты стипендии обучающимся работникам:

- в соответствии с Правилами норматив затрат на организацию профессиональной подготовки не предусматривает софинансирование в части выплаты стипендии обучающимся в рамках реализации мероприятий по опережающему профессиональному обучению;

- основания для выплаты стипендии в соответствии со статьей 204 Трудового кодекса возникают только в случае заключения работодателем с работником ученического договора. При этом работодатель вправе не предлагать работнику заключение ученического договора, а направить его на профессиональное обучение с отрывом, без отрыва или с частичным отрывом от производства на основании приказа. В связи с изложенным, финансирование выплаты стипендии обучающимся может быть осуществлено за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, выделенных в размере 5 % в качестве финансирования региональных программ, и за счет средств работодателя.

7. По вопросу организации общественных и временных работ в муниципальных бюджетных учреждениях:

- статьей 7.2 Закона «О занятости населения в Российской Федерации» определено право органов местного самоуправления участвовать в организации и финансировании проведения общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы;

- в муниципальных бюджетных учреждениях культуры и искусства, здравоохранения, науки, образования также могут организовываться общественные и временные работы для безработных граждан, граждан, ищущих работу, и работников, находящихся под риском увольнения. Финансирование муниципальных бюджетных учреждений на оплату труда временных работников, принимающих участие в указанных мероприятиях, может осуществляться по бюджетной смете за счет средств субсидий, предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации бюджету муниципального образования в рамках организации мероприятий региональных программ. Порядок предоставления указанных средств муниципальным образованиям устанавливается законодательством о бюджете субъекта Российской Федерации.

8. По вопросу включения в перечень организаций, в которых будут реализовываться мероприятия региональных программ:

- при рассмотрении вопроса об участии организаций в реализации мероприятий региональной программы необходимо учитывать их финансовое положение. Организации, имеющие задолженность по уплате налогов, могут обратиться в налоговый орган с целью заключения соглашения о реструктуризации задолженности по уплате налогов. В дальнейшем, при подписании такого соглашения, средства, перечисленные в организации на реализацию мероприятий региональной программы, не подлежат списанию в бесспорном порядке.

9. По вопросу содействия развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан:

- в соответствии с Правилами, Положением о порядке финансирования мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан, утвержденным приказом Минздравсоцразвития России от 29 июля 2005 года № 485, и Административным регламентом предоставления государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан, утвержденным приказом Минздравсоцразвития России от 16 июня 2008 года № 281н, может быть осуществлено финансирование мероприятий по содействию развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан и безработному гражданину может быть оказана финансовая помощь на организацию собственного дела.

Безработным гражданам, которые в результате предоставления государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан были зарегистрированы в качестве индивидуальных предпринимателей, может быть оказана финансовая помощь на подготовку документов, предоставляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, оплату государственной пошлины, оплату нотариальных действий и услуг правового и технического характера, приобретение бланочной документации, изготовление печатей, штампов за счет средств, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения.

Указанным гражданам может быть также предоставлена субсидия (материальная поддержка) на развитие малого предпринимательства в размере, предусмотренном Правилами. Размер субсидии безработному гражданину, открывшему собственное дело, не зависит от сроков и суммы выплаченного ему пособия по безработице в период безработицы.

Следует учитывать, что в Правилах отсутствуют ограничения по направлениям расходования средств, предоставленных безработным гражданам в виде субсидии (материальной поддержки) на развитие малого предпринимательства и самозанятости. Безработные граждане, получившие субсидию (материальную поддержку) на открытие собственного дела, вправе самостоятельно принимать решения о направлениях расходования указанных средств.

Кроме того, Минздравсоцразвития России во исполнение пункта 7 протокола совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А. Д. Жукова от 22 июня 2009 года № АЖ-П12-41пр по вопросу порядка использования финансовых средств на покрытие сопутствующих расходов при реализации мероприятий региональных программ по снижению напряженности на рынке труда письмом от 7 июля 2009 года № 23-3/10/1-4195 органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, сообщено следующее.

Средства субсидий могут быть использованы на оплату банковских услуг, связанных с перечислением средств на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации.

Банковские услуги перечислены в статье 6 Федерального закона от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности», к ним относятся:

- открытие и ведение банковских счетов;
- осуществление расчетов по банковским счетам по поручению организации;
- инкассация денег и документов, а также кассовое обслуживание и т. д.

Средства субсидий органами службы занятости перечисляются на банковские счета организаций на опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения, на возмещение расходов на заработную плату безработным гражданам, работникам в случае угрозы массового увольнения, выпускникам учебных заведений, принимающим участие в общественных работах, временном трудоустройстве и стажировке.

При заключении с организациями договоров на организацию данных мероприятий в них необходимо включать расходы организаций на оплату банковских услуг в соответствии с договорами на расчетно-кассовое обслуживание с банком, и при расчете сумм, подлежащих перечислению на счета организаций, увеличивать их на предстоящие банковские расходы.

При реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, у органов службы занятости и организаций могут возникать иные расходы, не предусмотренные Правилами, например, оплата ежегодного отпуска или выплата денежной компенсации за неиспользованный отпуск при увольнении работника.

Учитывая, что данные выплаты производятся за счет средств фонда оплаты труда, они подлежат включению в расчет частичной компенсации затрат работодателю на заработную плату участников мероприятия за счет средств субсидии. При этом следует учитывать, что суммарная компенсация затрат работодателя на заработную плату в месяц не должна превышать 4330 рублей, увеличенных на районный коэффициент и начисления на фонд оплаты труда.

Расходы органов службы занятости, связанные с реализацией региональных программ (приобретение расходных материалов, типографские услуги, услуги связи, транспортные расходы и т. д.) оплачиваются за счет средств, предусмотренных на осуществление органами службы занятости населения полномочий в области содействия занятости населения.

Иные сопутствующие расходы, возникающие при реализации региональных программ, могут быть компенсированы за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что Правилами расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2007 года № 36, а также Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации № 1089, сопутствующие расходы органов службы занятости, связанные с реализацией региональных программ, не регламентированы.

Минфин России в соответствии Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативного правового регулирования в сфере бюджетной, бухгалтерского отчетности и учета, и уполномочен принимать нормативные правовые ак-

ты в установленной сфере деятельности. Вместе с тем со стороны Минфина России соответствующего нормативного правового регулирования по данному вопросу не осуществлялось. В связи с этим указание Минздравсоцразвития России по отнесению органами службы занятости их расходов, связанных с реализацией региональных программ (приобретение расходных материалов, типографские услуги, услуги связи, транспортные расходы и т. д.), за счет средств, предусмотренных на осуществление органами службы занятости населения полномочий в области содействия занятости населения (субвенций из федерального бюджета), представляется некорректным.

Рострудом в Минфин России по вопросу необходимости подготовки методических рекомендаций о порядке финансирования и расходования средств на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, а также применению действующей бюджетной классификации Российской Федерации направлено соответствующее обращение (исх. от 3 июля 2009 года № 3557-ТЗ).

На основании анализа результатов мониторинга ситуации на рынке труда в субъектах Российской Федерации и в целях совершенствования механизма реализации их региональных программ, направленных на снижение напряженности на рынке труда, Роструд считает необходимым:

1. Субъектам Российской Федерации дополнительно проработать вопросы по:

- обеспечению занятости в муниципальных образованиях, на территории которых расположены градообразующие предприятия (металлургической, химической и оборонной промышленности, машиностроения, строительства дорог), заявившие или начавшие увольнение работников;

- увеличению трудоустройства выпускников образовательных учреждений профессионального образования всех уровней и направлению их на стажировки в целях приобретения навыков практической работы;

- усилению руководителями высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации контроля за реализацией региональных программ, эффективным и целевым расходованием средств, сохранением занятости и поддержанием уровня жизни населения;

- снятию административных барьеров в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регламентирующих порядок реализации региональных программ, направленных на снижение напряженности на рынке труда (излишняя отчетность, отсутствие возможности авансирования и др.).

2. В установленном порядке внести изменения в Правила, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации № 1089, в том числе предусмотреть:

- за счет субсидий - возмещение расходов по проезду к месту опережающего обучения и обратно, а также проживанию за время обучения в другой местности для граждан, находящихся под угрозой увольнения и живущих в моногородах, где отсутствует необходимая учебная база; выплату стипендии за каждый полный месяц обучения в размере 4330 рублей гражданам, находящимся в неоплаченных вынужденных отпусках и проходящих опережающее обучение; выплату финансовой помощи безработным гражданам на организацию малого предпринимательства и открытие собственного дела с учетом районного коэффициента;

- увеличение продолжительности (цикла) опережающего обучения до 6 месяцев;

- возможность оперативного изменения непосредственно субъектом Российской Федерации в пределах выделенных средств плановых показателей заключенного с Рострудом соглашения в разрезе мероприятий региональной программы (с последующим (ежемесячным) уведомлением об этом Межведомственной рабочей группы по рассмотрению региональных программ и Роструда).

Анализ выполнения заключенных соглашений по софинансированию за счет субсидии региональных программ по реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации. Эффективность и результативность использования субсидии

Пунктом 5 постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 года № 1089 было рекомендовано руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в срок до 15 января 2009 года представить в Минздравсоцразвития России региональные программы, утвержденные в установленном порядке и предусматривающие дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъекта Российской Федерации.

Приказом Минздравсоцразвития России от 21 января 2009 года № 14 утверждены Положение о Межведомственной рабочей группе по рассмотрению региональных программ, предусматривающих дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, и ее персональный состав (12 человек). В данную рабочую группу входят представители Минздравсоцразвития России, Роструда, ФМС России, Минобрнауки России, Минэкономразвития России, Минтранса России, Минсельхоза России, Минфина России и Минрегиона России.

Основными функциями Межведомственной рабочей группы являются:

- рассмотрение региональных программ, пояснительных записок к ним и финансово-экономических обоснований дополнительных мероприятий, а также иных документов, поступивших в Минздравсоцразвития России из регионов, а также проведение экспертного анализа и оценки региональных программ;

- анализ сведений о ситуации на рынках труда субъектов Российской Федерации, данные мониторинга высвобождения работников организаций, целевые прогнозные показатели региональных программ, соответствие запрашиваемых средств субсидии из федерального бюджета нормативам затрат на реализацию мероприятий региональных программ;

- методическое сопровождение реализации региональных программ в субъектах Российской Федерации;

- оценка эффективности реализации региональных программ;

- принятие мотивированных решений о поддержке или отклонении региональных программ, а также подготовка экспертных заключений по ним;

- подготовка предложений по улучшению ситуации на рынках труда субъектов Российской Федерации.

Основной задачей Межведомственной рабочей группы по рассмотрению региональных программ является подготовка по региональным программам экспертных заключений, представляемых в Межведомственную рабочую группу по мониторингу ситуации на рынке труда Правительством Российской Федерации, для отбора региональных программ в целях предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на их реализацию (далее - экспертные заключения).

Значительная часть региональных программ была рассмотрена Межведомственной рабочей группой в феврале 2009 года, и работа по завершению их рассмотрения была завершена в апреле 2009 года (в марте - 51 регион, феврале - 28 и в апреле - 3).

Рассмотрение региональных программ осуществлялось Минздравсоцразвития России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в 10-дневный срок с даты их получения, и подготовленные соответствующие экспертные заключения по региональным программам представлялись в Правительство Российской Федерации.

В региональных программах определен механизм их реализации, а также показатели эффективности, и они в установленном порядке содержат следующие основные требования:

- наличие обоснования необходимости реализации мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъекта Российской Федерации;
- наличие установленных сроков и этапов реализации региональной программы;
- наличие системы программных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъекта Российской Федерации;
- наличие перечня организаций, в которых будут реализовываться мероприятия программы, с указанием количества участников мероприятий;
- указание размера средств, необходимых для реализации мероприятий программы, с обоснованием и расчетом по каждому мероприятию;
- сокращение численности привлекаемых иностранных работников.

Для получения субсидий из федерального бюджета для софинансирования расходов в рамках реализации региональных программ субъектом должны представляться заявки, включающие региональную программу, пояснительную записку к ней, финансово-экономическое обоснование дополнительных мероприятий.

Предоставление субсидий осуществляется при выполнении следующих условий:

- принятия решения о финансовом обеспечении за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъекта Российской Федерации;
- определения уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации для осуществления взаимодействия с Рострудом.

Для реализации региональных программ и получения субсидий приказом Минздравоохранения России от 23 января 2009 года № 17н утверждена форма соглашения о реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, заключаемого Рострудом с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

На основании заключенных соглашений Роструд перечисляет (в пределах утвержденных объемов бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств) субсидию бюджету субъекта Российской Федерации на реализацию региональной программы в определенном размере в следующем порядке:

- 40 % от общего размера субсидии - в 5-дневный срок после принятия субъектом Российской Федерации решения о софинансировании мероприятий региональной программы за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта с установлением его объемов и определения уполномоченного органа исполнительной власти субъекта для осуществления взаимодействия с Рострудом (эта информация субъектом Российской Федерации направляется в Роструд в форме письма с приложением соответствующих принятых нормативных правовых актов и заверенных в установленном порядке);
- дальнейшее перечисление субсидии - по заявке субъекта Российской Федерации по результатам фактического расходования средств субсидии.

Согласно Правилам субсидии перечисляются Рострудом в установленном порядке в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Роструд осуществляет контроль за расходами бюджета субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является субсидия, в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации, а также осуществляет мониторинг реализации региональных программ.

Роструд запрашивает у регионов документы и материалы, касающиеся реализации соглашений; проводит оценку эффективности использования субсидии путем анализа достижения показателей, предусмотренных региональной программой; проводит проверки исполнения условий соглашений. Роструд вправе приостановить перечисление или сократить размер субсидии в предельном размере до 60 % от общего размера субсидии в случае установления факта нецелевого использования субсидии, полученной в рамках соглашения, или невыполнения условий соглашения на основании результатов контроля за его исполнением и мониторинга реализации (оценки эффективности) региональной программы.

Субъекты Российской Федерации со своей стороны предоставляют в Роструд информацию о выполнении условий по предоставлению субсидий; обеспечивают реализацию мероприятий, направленных на снижение напряженности на их рынке труда; в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации определяют коды классификации операций сектора государственного управления, по которым будут производиться кассовые расходы субсидии, и сообщают Роструду в 10-дневный срок после принятия решения о внесении изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации; обеспечивают своевременное представление Роструду отчетности о расходах своих бюджетов; осуществляют контроль за реализацией региональной программы, а также обеспечивают целевое и эффективное использование субсидии; представляют по запросу Роструда и в установленные им сроки информацию и документы, необходимые для проведения проверок исполнения условий соглашений или иных контрольных мероприятий, а также оказывают содействие Роструду при проведении последним таких проверок или иных контрольных мероприятий.

Кроме того, соглашениями предусматриваются и иные условия:

- при установлении нецелевого расходования средств субсидии указанные средства подлежат взысканию в федеральный бюджет в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;

- субсидия, не использованная в текущем финансовом году, подлежит использованию в очередном финансовом году на те же цели;

- при установлении Рострудом отсутствия потребности в неиспользованном остатке субсидии средства подлежат возврату в доход федерального бюджета;

- в случае, если неиспользованный остаток субсидии не перечислен в доход федерального бюджета, указанные средства подлежат взысканию в доход федерального бюджета в порядке, определяемом Минфином России;

- при необходимости изменения количественных показателей региональной программы субъект Российской Федерации осуществляет внесение изменений в региональную программу на условиях и в порядке, аналогичных рассмотрению и отбору региональных программ, предусмотренных Правилами.

Соглашениями, сроком действия которых является 2009 год, также определены ответственность сторон, порядок рассмотрения споров, форс-мажорные обстоятельства, реквизиты сторон.

Экспертно-аналитические мероприятия, проведенные в регионах, показали, что соглашения, заключенные Рострудом с высшими исполнительными органами государственной власти Белгородской, Нижегородской и Свердловской областей, составлены (по форме и содержанию) в установленном порядке.

Пунктом 13 Правил уровень софинансирования региональной программы за счет субсидий устанавливается в размере до 95 % общего размера расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда.

По состоянию на 1 июля 2009 года Рострудом в установленном порядке на основании региональных программ заключены соглашения о реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, с высшими исполнительными органами государственной власти всех субъектов Российской Федерации на общую сумму 25325672,2 тыс. рублей, из которых субсидии из федерального бюджета составляют 23639932,6 тыс. рублей (54,3 % объема субсидий, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации № 1089).

Анализ вышеуказанных соглашений показал, что средний уровень софинансирования региональных программ за счет субсидий федерального бюджета составляет 93,3 %, а за счет бюджетных ассигнований субъектов Российской Федерации - 6,7 % от общего размера расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Наиболее высокий уровень софинансирования за счет привлечения ассигнований из своих бюджетов отмечен в следующих субъектах: Республике Дагестан - 22 %, Республике Северная Осетия - Алания - 11 %, Республике Татарстан - 10 %, Ставропольском и Пермском краях - 9 %, Тюменской области - 60 %, Омской области - 11 %, Сахалинской области - 12 %, Ямало-Ненецком АО - 8 процентов.

Удельный вес по источникам средств в структуре финансирования и кассового исполнения, направленных на снижение напряженности на рынке труда, приведен в таблице:

(в процентах)

	Финансирование	Кассовое исполнение
Средства федерального бюджета	91	90
Средства регионов	8	7
Средства работодателей	1	3

Финансирование расходов региональных программ за счет субсидий в 2009 году планировалось осуществлять в 2 этапа, 1 этап - 40 %, 2 этап - 60 % от общего объема средств, предусмотренных заключенными соглашениями.

Анализ софинансирования программных мероприятий показал, что на 1 июля 2009 года общий объем перечисленных на указанные цели средств составил 14264747,1 тыс. рублей, или 56,3 % от объема средств, предусмотренных региональными программами. При этом субсидии федерального бюджета перечислены в сумме 13033423,2 тыс. рублей (55,1 % объема субсидий, предусмотренных заключенными соглашениями или 30,0 % годового объема субсидий). Средства субъектов Российской Федерации составили 1101696,6 тыс. рублей, или 65,3 % от объема соответствующих средств, предусмотренных заключенными соглашениями.

Кроме этого, 8 субъектами Российской Федерации привлечены средства работодателей в размере 129627,4 тыс. рублей (Амурская область - 53,0 тыс. рублей, Приморский край - 16,0 тыс. рублей, Костромская область - 1267,8 тыс. рублей, Волгоградская область - 4855,4 тыс. рублей, Кировская область - 19702,1 тыс. рублей, Челябинская область - 102352,9 тыс. рублей, Алтайский край - 22,7 тыс. рублей, Кемеровская область - 1357,5 тыс. рублей), из них на опережающее обучение работников, находящихся под угрозой увольнения, направлено 2638,6 тыс. рублей, на организацию общественных работ - 126988,8 тыс. рублей.

Анализ софинансирования расходов, направленных на снижение напряженности на рынке труда в субъектах Российской Федерации, показал, что на 1 июля 2009 года обязательства федерального бюджета по 1 этапу перед бюджетами субъектов Российской Федерации выполнены в полном объеме. В июне 2009 года бюджетам 14 субъектов Российской Федерации перечислены средства по 2 этапу в сумме 3577450,2 тыс. рублей.

Обязательства субъектов Российской Федерации по софинансированию программных мероприятий выполнялись следующим образом:

Выполнение обязательств по перечислению средств, %	Количество субъектов Российской Федерации	Доля в общем числе субъектов Российской Федерации, %
Не перечислены средства либо перечислены в пределах до 1 %	5	6,2
от 1 до 10	7	8,5
от 10 до 20	3	3,6
от 20 до 40	14	17,2
от 40 до 60	26	31,7
от 60 до 80	3	3,6
от 80 до 100	1	1,2
100	22	26,8
свыше 100	1	1,2

Как следует из приведенных данных, 5 регионов (Чукотский автономный округ, Республика Адыгея, Чеченская Республика, Иркутская и Мурманская области) свои обязательства по софинансированию региональных программ не выполнили. В минимальных объемах свои обязательства выполнили 7 регионов (Рязанская область - 3,8 %, Ставропольский край - 5,4 %, Псковская область - 4,8 %, Республика Дагестан - 3,8 %, Тульская область - 8,0 %, Республика Северная Осетия - Алания - 8,7 %, Кемеровская область - 9,4 %). Практически в установленных размерах софинансирование региональных программ по 1 этапу осуществили 53 субъекта Российской Федерации. Республикой Саха (Якутия) на софинансирование региональной программы направлено средств почти в 5 раз больше годового показателя региональной программы.

Согласно сводному отчету Роструда по состоянию на 1 июля 2009 года кассовое исполнение расходов на реализацию региональных программ составило 4393930,5 тыс. рублей, или 30,8 % от перечисленного объема. Субсидии федерального бюджета освоены в сумме 3950958,7 тыс. рублей, или на 30,3 %, средства бюджетов субъектов Российской Федерации - 313344,4 тыс. рублей, или на 28,4 %, средства работодателей - 129627,4 тыс. рублей - в полном объеме.

Информация об уровне использования средств, направленных на реализацию региональных программ, в разрезе субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2009 года характеризуется следующими данными:

Группы регионов, распределенные по уровню освоения полученных ассигнований	Федеральные средства (субсидии)		Средства бюджетов субъектов Российской Федерации	
	количество субъектов	доля в общем числе субъектов, %	количество субъектов	доля в общем числе субъектов, %
Не освоены средства либо освоены в пределах 1 %	10	10,9	14	17,2
от 1 до 10	5	7,3	15	18,3
от 10 до 20	18	21,9	8	9,7
от 20 до 40	28	34,2	15	18,3
от 40 до 60	16	19,5	11	13,5
от 60 до 80	5	6,2	8	9,7
от 80 до 100	0	0	7	8,5
100	0	0	4	4,8

Анализ использования средств, направленных на реализацию региональных программ, показал, что доля субъектов, не осуществивших кассовое исполнение расходов по субсидиям либо освоивших субсидии в пределах 1 %, составила 10,9 %, по средствам бюджетов субъектов Российской Федерации - 17,2 процента.

Так, при наличии финансовых ресурсов на общую сумму 1098958,1 тыс. рублей (из них субсидии - 989373,5 тыс. рублей) Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика и Чеченская Республика, Магаданская, Мурманская и Калининградская области к освоению указанных средств по состоянию на 1 июля 2009 года не приступали,

в Самарской области, Камчатском крае, в городах Москва и Санкт-Петербург освоено 5154,5 тыс. рублей (менее 1 %), из них субсидии - 4672,9 тыс. рублей.

В ряде субъектов Российской Федерации (без привлечения средств своих бюджетов) использовались только средства предоставленных субсидий (Астраханской областью освоено 14,2 %, Иркутской областью - 31,3 %, Чукотским автономным округом - 15,1 %). Аналогичная ситуация сложилась в субъектах, осуществивших незначительное (до 10 %) использование средств своих бюджетов. Так, в Республике Алтай использован 1 % средств республиканского бюджета и 12,1 % - из предоставленных субсидий. Данные показатели составили: в Архангельской области - 1,4 % и 9,8 %; Оренбургской области - 4,1 % и 34,0 %; Свердловской области - 5,0 % и 24,2 %; Республике Тыва - 6 % и 28 %; Республике Карелия - 5,8 % и 14,6 %, соответственно.

Вышеперечисленные данные могут свидетельствовать об отсутствии в указанных субъектах Российской Федерации заявленной потребности в средствах или отсутствии нормативной правовой базы по их использованию.

В то же время в 19 субъектах Российской Федерации средства своих бюджетов активно осваиваются (Еврейская автономная область - 94,2 %; Рязанская - 93,1 %, Брянская - 100,0 %, Тульская - 100 %, Владимирская - 53,4 %, Ярославская области - 77,3 %), что может свидетельствовать о наличии потребности в средствах и заинтересованности в скорейшем улучшении ситуации на рынке труда в условиях кризиса.

Софинансирование и кассовое исполнение расходов, направленных на снижение напряженности на рынке труда в рамках реализации региональных программ в разрезе конкретных мероприятий по состоянию на 1 июля 2009 года, характеризуются следующими данными:

(тыс. руб.)

Наименование мероприятий	Утверждено программами	Профинансировано	% от утвержденного показателя	Кассовое исполнение	Уровень освоения	
					от утвержденного показателя	от фактического финансирования
Опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения	1905101,2	1024043,6	53,8	145744,0	7,6	14,2
затраты на 1 человека	8,8			3,1		
Организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировок в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения	19897472,5	11135285,3	56,0	3436900,2	17,2	30,9
затраты на 1 человека	17,7			4,8		
Оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест	793909,5	369512,4	46,5	60809,2	7,6	16,5
затраты на 1 человека	49,9			18,0		
Содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан	2729189,0	1735905,8	63,6	750477,1	27,4	43,2
затраты на 1 человека	52,5			44,2		
Итого	25325672,2	14264747,1	56,3	4393930,5	17,3	30,8
затраты на 1 человека	18,0			5,7		

Проведенный анализ показывает, что при кассовом исполнении расходов наблюдаются диспропорции в разрезе мероприятий, предусмотренных региональными программами. Так, доля в кассовых расходах по мероприятию «Опережающее профессиональное обуче-

ние работников в случае угрозы массового увольнения» составляет 3,3 % (региональными программами предусмотрено 7,5 %); по мероприятию «Оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест» - 1,3 % и 3,1 %, соответственно; по мероприятию «Содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан» - 1,7 % и 10,9 %, соответственно. Только по мероприятию «Организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения» удельный вес предусмотренных и кассовых расходов практически совпадает (78,2 % и 78,5 %, соответственно).

По состоянию на 1 июля 2009 года предусмотренные мероприятиями региональных программ расходы по оказанию поддержки рынку труда за счет всех источников профинансированы в целом на 56,3 %. Наибольшая доля финансирования приходится на расходы по содействию развития малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан (63,6 %) и организацию общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения (56,0 %). Указанные мероприятия осуществляются достаточно высокими темпами, полученные средства освоены на 43,2 % и 30,9 %, соответственно.

По мероприятиям, связанным с опережающим профессиональным обучением работников в случае угрозы массового увольнения и оказанием адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, освоение от объемов финансирования составило 14,2 % и 16,5 процента.

Фактическое освоение средств в сравнении с показателями региональных программ происходит еще более медленными темпами. При этом кассовое исполнение расходов региональных программ на 1 июля 2009 года составило 17,3 %. Средства, предусмотренные на содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан, освоены на 27,4 %; на организацию общественных работ, временного трудоустройства и стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения, - 17,2 %; на опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения и оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест - 7,6 процента.

Анализ средней стоимости затрат на 1 участника программных мероприятий показал, что плановые затраты по всем мероприятиям больше произведенных расходов, в том числе по опережающему профессиональному обучению работников в случае угрозы массового увольнения - в 2,8 раза (8,8 тыс. рублей и 3,1 тыс. рублей, соответственно). Например, в Нижегородской области расчетные затраты на 1 участника - 8,3 тыс. рублей, фактические затраты - 2,5 тыс. рублей; на организацию общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения, - в 3,7 раза (17,7 тыс. рублей и 4,8 тыс. рублей, соответственно); на оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, - в 2,8 раза (49,9 тыс. рублей и 18,0 тыс. рублей, соответственно); на развитие малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан - в 1,2 раза (расчетные затраты составляют 52,5 тыс. рублей, фактические - 44,2 тыс. рублей). Следует отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая

2009 года № 436 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 года № 1089» в расчет показателя по софинансированию данного вида расходов внесены изменения в сторону их увеличения. Финансовая помощь безработному гражданину для открытия собственного дела предусмотрена в сумме 58,8 тыс. рублей (12-кратный размер максимальной величины пособия по безработице). Указанные изменения в течение года увеличат расходы по данным мероприятиям.

Процесс заключения договоров для реализации мероприятий, предусмотренных региональными программами, по 1 этапу в целом по Российской Федерации характеризуется следующими данными:

Доля граждан, включенных в договоры для реализации программных мероприятий от показателя программы	Опережающее обучение в случае массового увольнения		Общественные работы, временное трудоустройство, стажировки выпускников		Оказание адресной помощи, включая переселение		Содействие развитию малого предпринимательства, самозанятости безработных	
	количество субъектов	удельный вес в общем количестве субъектов, %	количество субъектов	удельный вес в общем количестве субъектов, %	количество субъектов	удельный вес в общем количестве субъектов, %	количество субъектов	удельный вес в общем количестве субъектов, %
До 40 %	62	75	12	14,6	32	88,8	29	87,8
из них субъекты РФ, не заключившие договоры	7	9	-	-	13	36	14	42
Свыше 40 %	20	25	70	85,4	4	11,2	4	12,2
Всего	82	100	82	100	36	100	33	100

Приведенные данные свидетельствуют, что по состоянию на 1 июля 2009 года из 82 субъектов Российской Федерации, заявивших об участии в мероприятиях по опережающему обучению граждан, находящихся под угрозой увольнения, лишь 20 регионов обеспечили заключение договоров с охватом свыше 40 % граждан, предусмотренных региональными программами, 7 регионами договоры по данным мероприятиям не заключены.

Аналогичная ситуация сложилась по другим программным мероприятиям:

- оказание адресной помощи, включая переселение граждан в другую местность, - из 36 субъектов, заявивших о своем участии в данных мероприятиях, 4 заключили договоры с охватом свыше 40 % граждан, а 13 субъектов не заключали договоров;

- содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан - из 33 субъектов лишь 4 обеспечили заключение договоров с охватом свыше 40 % граждан, 14 субъектов договоры по данным мероприятиям не заключили.

Изложенные факты могут свидетельствовать об отсутствии реальной потребности в ряде субъектов Российской Федерации в средствах на эти мероприятия или активной политики со стороны администрации в создании условий для данной категории граждан.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия в Свердловской области установлено, что заявки от 4 предприятий (ОАО «Уралмашзавод», ОАО НПП «Старт», ЗАО «Свердловсквтормет», Екатеринбургский ЭРЗ - филиал ОАО «РЖД») для заключения договоров на проведение опережающего обучения 324 работников, находящихся под угрозой массового увольнения, поступили в ГУ «Екатеринбургский ЦЗ» в начале мая 2009 года. Указанные предприятия в региональную программу включены дополнительно на основании постановления правительства области от 29 мая 2009 года № 614. По результатам 2 открытых конкурсов, объявленных 19 июня и 2 июля 2009 года, с учетом действующей процедуры конкурсного отбора сроки заключения договоров - 31 августа и 9 сентября 2009 года, соответственно, а опережающее профессиональное обучение граждан по этим договорам завершится только в конце 2009 года.

В то же время в Нижегородской области применялся другой метод. Согласно Положению, утвержденному постановлением правительства области от 17 февраля 2009 года

№ 61, за счет субсидий на основании договоров, заключенных работодателями с учреждениями профессионального образования, предусмотрено возмещение работодателям указанных затрат. Предельные цены на обучение (от 2,2 тыс. рублей до 28,0 тыс. рублей) в зависимости от специальности согласованы с министерством образования области и доведены управлением государственной службы занятости населения до центров занятости.

По мероприятиям, связанным с организацией общественных работ, временного трудоустройства, стажировками в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения, из 82 субъектов, заявивших о своем участии в них, 70 субъектов (85 %) обеспечили заключение договоров с охватом свыше 40 % граждан.

Эффективностью реализации региональных программ является выполнение установленных количественных показателей, соответствующая информация по состоянию на 1 июля 2009 года приведена в таблице:

Наименование мероприятий	Утверждено программой	По договорам	Фактически	Уровень освоения, %	
				от утвержденного программного показателя	от фактически заключенных договоров
Опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения	216,5	62,1	42,2	19,4	67,9
Организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения	1122,6	907,4	709,1	63,1	78,1
в том числе:					
общественные работы	-	739,4	575,5	-	77,8
временные работы	-	152,5	127,9	-	84,0
стажировки	-	15,5	5,7	-	36,7
Оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест	15,9	3,6	3,4	21,3	94,4
Содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан	52,0	18,7	17,0	32,1	90,9
Итого	1407,0	991,8	771,7	54,8	77,3

Анализ данных свидетельствует, что в мероприятиях по стабилизации рынка труда в соответствии с заключенными договорами должны быть задействованы 991,8 тыс. человек, или 70,5 % от числа участников региональных программ.

Реализация региональных программ в разрезе мероприятий характеризуется следующими данными.

Опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения (установление неполного рабочего времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников)

По данному мероприятию заключены договоры на обучение 62,1 тыс. человек (28,7 % от утвержденного региональными программами годового показателя (216,5 тыс. человек), фактическое переобучение прошли 42,2 тыс. человек, что составляет 67,9 % от показателя по заключенным договорам и 19,5 % от годового показателя.

Опережающее профессиональное обучение проводится на базе учреждений высшего, среднего и начального профессионального образования, а также с исполь-

зованием учебно-производственных баз внутрифирменных учебных центров и самостоятельных учебно-курсовых комбинатов.

По данным мониторинга, проводимого Рострудом, по состоянию на 1 июля 2009 года в 31 субъекте Российской Федерации трудоустроены или сохранили рабочие места после опережающего обучения 21,5 тыс. человек (45 % обучавшихся).

Наилучшие показатели: в Орловской области - 72 %, в Брянской области - 67 %, в Белгородской области - 63 %, в Нижегородской области - 68 %, в Томской области - 61 %, в Республике Калмыкия - 100 %, в Чувашской Республике - 68 %, в Республике Алтай - 100 %, в Ямало-Ненецком автономном округе - 82 процента.

Проверки, проведенные в регионах, показали, что в Нижегородской области в рамках реализации данного мероприятия должны были пройти профессиональную переподготовку 8,5 тыс. человек. На 1 июля 2009 года обучение проходил 691 человек по 56 профессиям в рамках 92 заключенных договоров, из них завершили его и приступили к работе по полученной профессии 542 работника, или 78,3 % от показателя, отраженного в заключенных договорах, и 6,3 % от годового показателя программы.

В Белгородской области на опережающее профессиональное обучение направлено 1,3 тыс. человек, или 41,9 % от годового показателя программы. Заключено 197 договоров с 84 организациями, завершили обучение и приступили к работе по полученной профессии (специальности) 841 человек, или 27 % годового показателя программы.

Вместе с тем этот показатель составил в Рязанской области 1 %, в Архангельской - 4 %, в Астраханской - 7 %, в Волгоградской области - 9 %, в г. Москве - 3 %, в Пермском крае - 6 % и в Забайкальском крае - 1 %. Указанным субъектам на данные мероприятия направлено 100443,5 тыс. рублей, израсходовано 2163,0 тыс. рублей (2,1 процента).

В Кабардино-Балкарской Республике, Чеченской Республике и Магаданской области проведение данного мероприятия региональными программами не предусматривалось.

Чукотскому автономному округу, Карачаево-Черкесской Республике, Калининградской области на проведение данного мероприятия перечислены средства на общую сумму 13352,9 тыс. рублей, однако соответствующие договоры заключены не были, и мероприятие не проводилось.

6 регионам (Амурская область, Ставропольский, Краснодарский и Камчатский край, Республика Тыва и Республика Северная Осетия - Алания), заключившим договоры на проведение мероприятий, направлено 11159,1 тыс. рублей, вместе с тем мероприятия по состоянию на 1 июля 2009 года не проводились.

Данные факты свидетельствуют о низкой эффективности использования средств в указанных регионах.

Организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения

Данное мероприятие предусматривает финансирование юридических лиц для выполнения общественно значимых работ, создания временных рабочих мест для трудоустройства безработных граждан, граждан, ищущих работу, выпускников образовательных учреждений, работников в случае угрозы массового высвобождения, и включает в себя возмещение работодателю затрат на заработную плату (с учетом начислений на фонд оплаты труда и районного коэффициента).

Для реализации данного мероприятия заключены договоры с 39,3 тыс. предприятий и организаций по временному трудоустройству 907,4 тыс. человек, что составляет 80,8 % от утвержденного региональными программами годового показателя (1122,6 тыс. человек). Фактически в общественных работах приняли участие 709,1 тыс. человек, или

78,1 % от показателя по заключенным договорам и 63,2 % от показателя предусмотренного региональными программами.

По этому направлению, по данным мониторинга Роструда, средства осваиваются наиболее полно, в целом по Российской Федерации создано 722,6 тыс. рабочих мест, из которых 61,0 % на тех же предприятиях.

Анализ мониторинга мероприятий по организации общественных работ в субъектах Российской Федерации показал, что в 19 регионах фактическая численность участников согласно заключенным договорам превышает зафиксированную в региональных программах (Белгородская и Владимирская области - 127 %, Сахалинская - 120 %, Брянская - 207 %, Калужская - 132 %, Новгородская - 167 %, Кировская - 147 %, Ульяновская область - 256 %, Республика Дагестан - 102 %, Забайкальский край - 167 % и другие). В то же время по 12 регионам значение показателя «количество участников» - не более 10 % (Калининградская область - 1 %, г. Санкт-Петербург - 6 %, Самарская область - 10 процентов).

В целях эффективной реализации данного направления региональной программы в Белгородской области выстроена система управления процессом организации общественных работ. Она предполагает наличие на муниципальном уровне (при главе муниципального образования) оператора работ, который организует данные работы, определяет и утверждает их объемы, количество участников, утверждает акты выполненных работ. Операторами работ являются структурные подразделения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, относящиеся к сфере жилищно-коммунального хозяйства. Организаторы работ задействуют своих работников и создают временные рабочие места, обеспечивают необходимыми механизмами и инструментом, то есть обеспечивают материально-техническое сопровождение. Центры занятости поставляют трудовые ресурсы как от предприятий, работники которых находятся под угрозой увольнения, так и из числа безработных, доля которых не превышает 15 % в общей численности участников работ. Всего в общественных работах за I полугодие 2009 года приняли участие 18,3 тыс. человек, или 98,3 % от годового показателя региональной программы. Большую часть средств планируется израсходовать на выполнение работ по благоустройству территорий муниципальных образований - 86543,95 тыс. рублей и работы, проводимые дорожными организациями, - 66032,71 тыс. рублей, а также 24598,08 тыс. рублей - на демонтаж построек и конструкций, подлежащих сносу.

Выполнение показателей по мероприятиям составило: «Организация общественных работ» в целом по Российской Федерации - 77,8 % от численности, предусмотренной договорами; «Организация временных работ» - 84,0 %, «Стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений» - 36,7 % (на данное мероприятие приходилась и наименьшая доля участвовавших граждан - 5,7 тыс. человек. Вместе с тем количество граждан указанной категории может значительно увеличиться во II полугодии 2009 года по объективным причинам.

Анализ, проведенный в центрах занятости Свердловской области показал, что частичное возмещение затрат работодателей на заработную плату участникам общественных работ производилось за фактически отработанное время в размере не выше минимального размера оплаты труда на каждого участника с учетом районного коэффициента и начислений на фонд оплаты труда в установленном порядке. Анализ заключенных с работодателями договоров показал, что центрами занятости возмещалось от 51 % до 88 % от затрат по заработной плате участникам общественных работ. Указанный показатель свидетельствует о различной степени участия предприятий в финансировании затрат по заработной плате. В Свердловской области в I полугодии 2009 года в общест-

венных работах участвовали 37,5 тыс. человек, на временных работах - 1,9 тыс. человек, а в стажировках - только 3 человека.

В Нижегородской области в общественных работах участвовали 12,4 тыс. человек, в стажировках - 37 человек, годовой показатель выполнен на 77,9 %, освоение по заключенным договорам составило 87,9 процента.

Оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест

Проведение данного мероприятия включено в региональные программы 36 субъектов Российской Федерации. По состоянию на 1 июля 2009 года 13 из них (Магаданская, Смоленская, Ярославская, Мурманская, Новгородская, Ростовская, Свердловская и Тверская области, Республика Карелия и Республика Калмыкия, Хабаровский край, Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ) предусмотренные в заключенных договорах обязательства перед 3,3 тыс. человек на оказание им адресной поддержки, включая их переезд в другую местность, не выполнили.

Например, 12 предприятий объединенной компании «Российский алюминий», расположенные в Свердловской области, которые, согласно региональной программе планировали направить до 300 своих работников на аналогичные предприятия своей компании, расположенной в Красноярском крае, от участия в региональной программе отказались по причинам сокращения объемов производства на предприятиях компании в Красноярском крае и отсутствия граждан, желающих переехать для временного трудоустройства в другую местность.

В то же время в 23 субъектах Российской Федерации заключены договоры с 3,6 тыс. человек (22,6 % от утвержденного региональными программами годового показателя (15,9 тыс. человек). Договоры с наибольшим количеством участников данного мероприятия заключены в Сибирском федеральном округе - 1510 человек (41,5 % от программных показателей), Приволжском федеральном округе - 650 человек (17,8 %), Уральском федеральном округе - 589 человек (16,2 %), Южном федеральном округе - 487 человек (13,3 процента.).

Обязательства по заключенным договорам выполнены в целом по Российской Федерации на 94,4 %, в том числе по 15 субъектам - в полном объеме (100 %), в регионах оказана адресная поддержка 3,4 тыс. граждан, или 21,4 % от показателя, предусмотренного региональными программами.

Наибольшая доля переселенцев приходится на Нижегородскую область - 219 человек, Республику Дагестан - 200 человек, Республику Ингушетию - 260 человек, Воронежскую область - 35 человек. В указанных регионах обязательства по заключенным договорам выполнены в полном объеме.

В Нижегородской области в установленном порядке 180 человек совершили переезд внутри области и 39 человек - в другие регионы (г. Москва и Московская область, г. Санкт-Петербург), что составило 32,1 % показателя региональной программы, или 73,0 % показателя 1 этапа.

Частью регионов обязательства по заключенным договорам не реализованы. Так, Чувашской Республикой заключенные договоры выполнены на 21 %, Республикой Саха (Якутия) - на 72 %, Республикой Татарстан - на 77 %, Приморским краем - на 82 %. Низкое выполнение показателя «количество участников мероприятия» в Краснодарском крае - 1 % (5 человек), Волгоградской области - 2 % (22 человека), Удмуртской Республике - 4 % (2 человека), Пермском крае - 4 % (22 человека), Ханты-Мансийском автономном округе - 2 % (2 человека), Иркутской области - 7 % (38 человек), Кемеровской области - 7 % (15 человек).

**Мероприятия по организации содействия развитию малого
предпринимательства и самозанятости безработных граждан,
предусматривающие оказание безвозмездной финансовой помощи
физическому лицу на организацию собственного дела**

Оказание финансовой помощи производится безработному гражданину, изъявившему желание организовать собственное дело, на основании свидетельства о государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя или крестьянского (фермерского) хозяйства после снятия его с учета в качестве безработного.

Данное мероприятие включили в свои региональные программы 34 субъекта Российской Федерации (41,4 %), однако по состоянию на 1 июля 2009 года 4 из них (Рязанская область, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия - Алания и Чеченская Республика) договоры с гражданами на предоставление им финансовой помощи не заключали. Договоры заключены в 30 субъектах с 18,7 тыс. граждан (36 % годового программного показателя - 52 тыс. человек). Фактически услуги оказаны 17,0 тыс. граждан (90,9 % от заключенных договоров) и 32,7 % от показателя, предусмотренного региональными программами. Из указанных граждан 15,6 тыс. зарегистрированы в качестве индивидуального предпринимателя, а 1,4 тыс. граждан - в качестве юридического лица.

Наиболее успешно данное мероприятие проводится в Республике Татарстан - 2,6 тыс. человек, Пензенской области - 1,3 тыс. человек, Ульяновской области - 0,8 тыс. человек, Республике Дагестан - 1,8 тыс. человек, Республике Ингушетия - 0,8 тыс. человек, Ростовской области - 0,7 тыс. человек.

Анализ, проведенный в регионах, свидетельствует об активном процессе заключения договоров с гражданами - участниками данного мероприятия. Так, в Белгородской области с апреля 2009 года (практически за 2 месяца) заключено 346 договоров, что составляет 69,2 % от установленного годового показателя региональной программы, фактически открыли собственное дело 216 человек (62,4 % от заключивших договоры). В Свердловской области также с апреля 2009 года заключено 320 договоров, что составляет 45,8 % от установленного годового показателя региональной программы, фактически открыл собственное дело 271 человек (84,6 % от заключивших договоры). В Нижегородской области заключено 92 договора, что составляет 17,7 % от установленного годового показателя региональной программы, фактически все заключившие договоры открыли собственное дело.

Приведенные данные свидетельствуют о заинтересованности граждан и активной поддержке администраций субъектов Российской Федерации, способствующей успешной реализации самозанятости.

Анализ данных Роструда о ходе финансирования мероприятий региональных программ по состоянию на 10 августа 2009 года свидетельствует об увеличении его объемов. Так, по 2 этапу выполнения региональных программ бюджетам 49 субъектов Российской Федерации дополнительно перечислено 8164645,0 тыс. рублей. Кроме того, в связи с выполнением условий ранее заключенных соглашений, бюджетам 9 субъектов Российской Федерации (Белгородская область - 158000,0 тыс. рублей, Новгородская - 11073,0 тыс. рублей, Тамбовская - 109057,4 тыс. рублей, Пензенская - 23760,0 тыс. рублей, Саратовская - 25308,2 тыс. рублей, Челябинская - 232806,5 тыс. рублей, Иркутская - 107520,8 тыс. рублей, Ульяновская - 217443,6 тыс. рублей и Республика Дагестан - 113142,2 тыс. рублей) по вновь заключенным соглашениям направлено 998112,1 тыс. рублей. Таким образом, общий объем финансирования всех мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, составил 22196180,3 тыс. рублей, или 51,0 % от годовых объемов, согласно постановлению Правительства Российской Федерации № 1089.

Состояние рынка труда на 1 августа 2009 года характеризуется показателями, приведенными в таблице:

(млн. чел.)

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль
Общая численность безработных	6,1	6,4	7,1	7,7	7,5	6,3	
Численность официально зарегистрированных безработных	1,7	2,0	2,2	2,3	2,2	2,1	2,1
Количество человек, получающих пособие по безработице	1,4	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9

Приведенные данные свидетельствуют о том, что, начиная с апреля 2009 года, темпы роста числа официально зарегистрированных безработных в Российской Федерации и количество безработных, получающих пособия по безработице, замедлились и начали снижаться. По состоянию на 1 июля 2009 года их численность составила 2142 тыс. человек.

В проекте федерального бюджета (прогноз) предусматривается выделить на финансирование региональных программ, направленных на снижение напряженности на рынке труда субсидии: в 2010 году в сумме 35,7 млрд. рублей (81,9 % от показателя 2009 года), в 2011 году - 27,9 млрд. рублей (63,8 процента).

Анализ систем отчетности и контроля использования субсидий

В соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 23 января 2009 года № 17н уполномоченные органы составляют отчет о расходах консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъекта Российской Федерации (далее - отчет), и представляют его в Роструд в срок до 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом (нарастающим итогом с начала года).

Анализ сведений (форма 1-РП) мониторинга Роструда о реализации региональных программ по состоянию на 1 июля 2009 года и данных вышеуказанного сводного отчета Роструда на эту же дату свидетельствует, что данные сведений (форма 1-РП) меньше отчетных данных (по финансированию - на 583206,4 тыс. рублей и по кассовому исполнению расходов - на 385609,5 тыс. рублей).

Наличие расхождений свидетельствует о некачественном составлении в регионах сведений мониторинга (форма 1-РП) и вышеуказанного отчета, а также об отсутствии мер со стороны Роструда по урегулированию этого вопроса. Частично расхождения связаны с отсутствием в сведениях (форма 1-РП) данных о средствах работодателей в сумме 129627,4 тыс. рублей, отраженных в сводном отчете Роструда.

Наименование мероприятий	Данные по форме 1-РП		Отчетные данные Роструда		Отклонение	
	финансирование	кассовые расходы	финансирование	кассовые расходы	финансирование	кассовые расходы
Опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения	376733,2	138848,9	1024043,6	145744,0	-647310,4	-6895,1
Организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения	12212392,3	3055175,6	11135285,3	3436900,2	1077107,0	-381724,6
Оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест	137722,9	74845,8	369512,4	60809,2	-231789,5	14036,6
Содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан	954692,2	739450,6	1735905,8	750477,1	-781213,6	-11026,5
Итого	13681540,7	4008321,0	14264747,1	4393930,5	-583206,4	-385609,5

Результаты экспертно-аналитического мероприятия, проведенного в Белгородской, Нижегородской, Свердловской областях, свидетельствуют о достоверности отчетных данных, представленных Рострудом по указанным регионам.

В Роструде в соответствии с пунктом 17 Правил контроль за осуществлением расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, источниками финансового обеспечения которых являются субсидии, возложен на управление надзора и контроля за предоставлением государственных услуг в сфере занятости населения.

В I полугодии 2009 года комиссией Роструда проведены соответствующие проверки (в основном по организации выполнения заключенных соглашений) в Республике Хакасия, Республике Карелия, Республике Бурятия, Ярославской, Кировской, Владимирской, Саратовской, Волгоградской, Архангельской, Амурской и Челябинской областях, Ставропольском и Красноярском краях, Ямало-Ненецком автономном округе.

Выводы

1. В 2009 году государством путем введения дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, оперативно расширен спектр инструментов реализации активной политики занятости населения, финансирование которых впервые осуществляется за счет субсидий федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, что свидетельствует о выполнении государственных гарантий гражданам Российской Федерации на труд и социальную защиту от безработицы в условиях экономического кризиса.

2. Дополнительные мероприятия по снижению напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации в 2009 году являются локальной мерой и направлены на сохранение занятости населения, удержание уровня официально зарегистрированной безработицы от резкого роста и обеспечение его в пределах, определенных региональными программами субъектов Российской Федерации, как результат их реализации.

Кроме этого, предприятия в целях повышения производительности труда и сокращения издержек производства могут избавиться от неэффективной занятости, обеспечив при этом (путем осуществления за счет региональных программ опережающего профессионального обучения работников в случае угрозы массового увольнения) определенную конкурентоспособность и востребованность на рынке труда высвобождаемых работников.

3. Нормативная правовая база, регламентирующая порядок предоставления субсидий федерального бюджета (как межбюджетных трансфертов) бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, на 2009 год определена.

В I полугодии 2009 года указанные субсидии в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 года № 1089, предоставлены бюджетам всех субъектов Российской Федерации. Вместе с тем согласно пункту 2 статьи 7 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» Правительство Российской Федерации вправе разрабатывать и реализовывать дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда в связи с осложнением ситуации на рынке труда, в отдельных субъектах Российской Федерации.

4. Субсидии за счет средств федерального бюджета на софинансирование региональных программ предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации по заявочному принципу и являются в связи с этим вполне доступными к получению государственными финансовыми ресурсами.

5. Межведомственная рабочая группа по мониторингу ситуации на рынке труда при рассмотрении региональных программ функциями по контролю достоверности показателей региональных программ не наделена.

Методика (критерии) проведения оценки эффективности реализации региональных программ не разработана.

6. Предусмотренный Правилами уровень софинансирования региональных программ соблюден.

В I полугодии 2009 года Рострудом с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации заключены соответствующие соглашения на общую сумму 25325,6 млн. рублей, в том числе: за счет субсидий - 23639,9 млн. рублей (93,3 %) и средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 1685,7 млн. рублей (6,7 процента). Соглашения заключены на 54,3 % годового объема субсидий.

7. В I полугодии 2009 года уполномоченным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации на реализацию всех мероприятий по снижению напряженности на рынке труда перечислено 14264,7 млн. рублей, в том числе субсидий - 13033,4 млн. рублей (55,1 % от объема, предусмотренного заключенными соглашениями, или 30,0 % годового объема) и средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 1101,7 млн. рублей (65,3 % от объема соответствующих средств, предусмотренных соглашениями), а также работодателями - 129,6 млн. рублей.

Кассовое исполнение расходов составило 4393,9 млн. рублей (30,8 % от общего объема перечисленных средств), в том числе: по субсидиям - 3950,9 млн. рублей (30,3 % от перечисленных средств и 16,7 % от объема, предусмотренного заключенными соглашениями); по средствам бюджетов субъектов Российской Федерации - 313,3 млн. рублей (28,4 % от перечисленных средств и 18,6 % от предусмотренных соглашениями) и средствам работодателей - 129,6 млн. рублей (100,0 процента).

В то же время по состоянию на 1 июля 2009 года при наличии финансовых ресурсов на общую сумму 1099,0 млн. рублей (из них субсидии - 989,4 млн. рублей) Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика и Чеченская Республика, Магаданская, Мурманская и Калининградская области к освоению указанных средств не приступали, в Самарской области, Камчатском крае, в г. Москве и г. Санкт-Петербурге освоено 5,1 млн. рублей (менее 1 %), из них субсидии - 4,7 млн. рублей. Указанное свидетельствует о недостаточной оперативности по принятию антикризисных мер, направленных на снижение напряженности на рынке труда в вышеуказанных субъектах Российской Федерации.

Санкции за неполное и несвоевременное использование субъектами Российской Федерации предоставленных субсидий заключенными соглашениями не предусмотрены.

По данным Роструда, на 10 августа 2009 года объем финансирования по субсидиям увеличился на 70,3 % по сравнению с I полугодием 2009 года и составил 22196,2 млн. рублей, или 93,9 % от объема субсидий, предусмотренных соглашениями. Уровень официально регистрируемой безработицы имеет тенденцию к стабилизации.

8. Низкий уровень освоения средств в субъектах Российской Федерации в I полугодии 2009 года может быть обусловлен следующими причинами:

- формированием отдельных региональных программ с учетом предполагаемого значительного ухудшения ситуации на рынке труда;

- проблемами с принятием соответствующей нормативной правовой базы в субъектах Российской Федерации;

- отсутствием реальной потребности в средствах, в том числе в связи с улучшением ситуации на рынке труда; непредставлением предприятиями, включенными в региональные программы, заявок на участие в мероприятиях по опережающему профессиональному обучению работников в случае угрозы массового увольнения или в общест-

венных и временных работах; отказами работников предприятий (особенно квалифицированных) от участия в этих мероприятиях, а также отказами от переезда в другую местность; малым количеством выпускников образовательных учреждений, обратившихся за направлениями на стажировки в целях приобретения навыков практической работы; отсутствием выплат стипендий при опережающем обучении, а также возмещения (при необходимости) расходов по проезду к месту обучения и обратно;

- авансированием мероприятий по опережающему профессиональному обучению работников в случае угрозы массового увольнения и не завершением расчетов с образовательными учреждениями за оказанные услуги;

- фактическим участием граждан в общественных и временных работах в период значительно меньше запланированных 3 месяцев;

- недостатками в администрировании и организации всех мероприятий;

- сроками процедуры конкурсного отбора образовательных учреждений, предусмотренной Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

- процедурой оформления участия в реализации региональных программ бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- неполным (в некоторых случаях непродолжительным) периодом фактического освоения средств в I полугодии 2009 года в связи со сроками перечисления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию 1 этапа региональных программ в феврале-апреле и 2 этапа - в июне 2009 года.

9. Результаты выполнения мероприятий региональных программ в I полугодии 2009 года:

- в общественных работах, временном трудоустройстве, стажировках в целях приобретения опыта работы участвовали 709,1 тыс. человек (63,2 % от программных показателей);

- опережающее профессиональное обучение прошли 42,2 тыс. работников, находящихся под угрозой массового увольнения (19,5 % от программных показателей);

- финансовая помощь на открытие собственного дела оказана 17,0 тыс. граждан (32,6 % от программных показателей);

- адресная поддержка, включая организацию переезда в другую местность для замещения рабочих мест, оказана 3,4 тыс. человек (21,4 % от программных показателей).

10. Наиболее планомерно осваиваются средства, направленные на организацию общественных работ, временного трудоустройства, стажировок в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения. Более активно по сравнению с другими показателями региональных программ осваиваются средства на содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан и менее активно - на оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих, и опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения.

Данные факты свидетельствуют о росте интереса граждан к получению финансовой помощи на открытие собственного дела, недостаточном количестве граждан, желающих переехать на работу в другую местность, и наличии проблем, связанных с организацией опережающего профессионального обучения работников в случае угрозы массового увольнения.

11. В I полугодии 2009 года в целях урегулирования проблемных вопросов, возникших при практической реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, Минздравсоцразвития России и Минфином России принимались определенные меры оперативного реагирования - направлялись соответствующие письма в субъекты Российской Федерации.

При этом в письме Минздравсоцразвития России от 7 июля 2009 года даны указания по отнесению органами службы занятости расходов, связанных с реализацией региональных программ (приобретение расходных материалов, типографские услуги, услуги связи, транспортные расходы и т. д.), за счет средств, предусмотренных на осуществление органами службы занятости населения полномочий в области содействия занятости населения (субвенций из федерального бюджета). Вместе с тем со стороны Минфина России соответствующего нормативно-правового регулирования по данному вопросу не осуществлялось.

12. Данные сведений (форма 1-РП) мониторинга Роструда о реализации региональных программ по состоянию на 1 июля 2009 года не соответствуют данным сводного отчета на эту же дату о расходах консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (по финансированию мероприятий - меньше отчетных данных на 583,2 млн. рублей и по кассовому исполнению расходов - на 385,6 млн. рублей), что свидетельствует о недостатках в системе мониторинга и отчетности по расходам указанных средств в Роструде и в уполномоченных органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих взаимодействие с Рострудом по вопросам реализации региональных программ.

13. Результаты проведенного экспертно-аналитического мероприятия позволяют сделать вывод, что ход и темпы реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, в целом являются удовлетворительными.

Предложения

В связи с изложенным, а также с учетом предполагаемого в 2010-2011 годах продолжения предоставления государственных субсидий на реализацию мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, представляется целесообразным Минздравсоцразвития России рассмотреть следующие вопросы по:

- дальнейшему совершенствованию (с учетом данных мониторинга реализации региональных программ) нормативной правовой базы, регулирующей реализацию мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда в субъектах Российской Федерации, и порядка использования и учета средств федерального бюджета, выделенных на эти цели;

- разработке методики оценки эффективности реализации региональных программ Межведомственной рабочей группой по мониторингу ситуации на рынке труда;

- согласованию с Минфином России вопроса по отнесению органами службы занятости отдельных расходов, связанных с реализацией региональных программ, за счет средств, предусмотренных на осуществление полномочий в области содействия занятости населения;

- решению проблемных вопросов, выявленных в субъектах Российской Федерации в ходе мониторинга реализации региональных программ, и соответствующих предложений Роструда.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. С. КАТРЕНКО