

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«15» декабря 2015 г.

№ ОМ-164/11-04

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

«Проверка целевого и эффективного использования субсидий из федерального бюджета на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации

(протокол от 23 декабря 2015 г. № 63К (1074)

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2015 год (пункты 2.6.1.2, 2.6.1.2.1 – 2.6.1.2.3).

2. Предмет контрольного мероприятия: деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по предоставлению и использованию субсидий из федерального бюджета на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации.

3. Объекты контрольного мероприятия:

Федеральная служба по труду и занятости;

Правительство Самарской области;

Администрация Алтайского края;

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (по запросам).

4. Срок проведения контрольного мероприятия: со 2 сентября по 23 декабря 2015 года.

5. Цели контрольного мероприятия:

5.1. Определить эффективность организации и координации работы по предоставлению и использованию субсидии.

5.2. Установить целевой характер и оценить эффективность использования средств субсидии.

5.3. Оценить эффективность контроля за расходованием субсидии.

6. Проверяемый период деятельности: 2015 год.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств.

Численность безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости населения, в целом по Российской Федерации на конец 2014 года составила 885,6 тыс. человек, что на 32,1 тыс. человек (3,5 %) ниже значения, сложившегося по состоянию на начало 2014 года.

В 50 субъектах Российской Федерации на конец 2014 года снизилась численность зарегистрированных безработных граждан. Наибольшее снижение зафиксировано в Ненецком автономном округе (на 20,8%), Чеченской Республике (на 22,8%), Хабаровском крае (на 28,2%), Республике Северная Осетия (на 17,8%), Пензенской области (на 19,7%), Еврейской автономной области (на 23,8%).

В 33 регионах численность зарегистрированных безработных граждан на конец 2014 года увеличилась в сравнении с данными на начало этого года. Значительное увеличение наблюдалось в Самарской области (на 19,6%), Республике Ингушетия (на 17,3%), г. Москве (на 17,0%), Смоленской области (на 15,9%), Кемеровской области (на 13,3%), Московской области (на 11,6%), г. Санкт-Петербурге (на 9,6%).

Уровень общей безработицы (по методологии МОТ) на конец 2014 года и уровень регистрируемой безработицы остались на прежнем уровне по сравнению с началом 2014 года и составили 5,2% и 1,2% соответственно.

Динамика уровня общей безработицы (по методологии МОТ) в 2015 году представлена в таблице.

	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь
Уровень общей безработицы (по методологии МОТ), %	5,5	5,8	5,9	5,8	5,6	5,4	5,3	5,3	5,2	5,5
Общая безработица (по методологии МОТ), млн. чел.	4,2	4,4	4,5	4,4	4,3	4,1	4,1	4,1	4,0	4,3

По состоянию на 1 октября 2015 года в государственных учреждениях службы занятости населения на учете в качестве безработных состояло 918,9 тыс. человек, что на 33,3 тыс. человек (3,8%) больше, чем на начало 2015 года.

Уровень регистрируемой безработицы в целом по Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2015 года составил 1,2%, что соответствует значению данного показателя по состоянию на начало 2015 года.

Ситуация с регистрируемой безработицей в субъектах Российской Федерации, которым были выделены субсидии на реализацию дополнительных

мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, характеризуется следующими данными.

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Уровень регистрируемой безработицы, %		Отклонение
		По состоянию на 01.02.2015	По состоянию на 01.10.2015	
Российская Федерация		1,2	1,2	0,0
Субсидии выделены распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2015 г. № 532-р				
1.	Алтайский край	1,9	1,6	-0,3
2.	Тверская область	1,0	1,1	+0,1
3.	Республика Татарстан	0,8	0,8	0,0
4.	Самарская область	1,0	1,1	+0,1
Субсидии выделены распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 993-р				
5.	Республика Мордовия	0,9	0,8	-0,1
6.	Нижегородская область	0,5	0,5	0,0
7.	Пензенская область	0,8	0,8	0,0
8.	Тамбовская область	0,9	0,9	0,0
Субсидии выделены распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2015 г. № 1638-р				
9.	Кировская область	1,3	1,3	0,0
10.	Свердловская область	1,2	1,3	+0,1
Субсидии выделены распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2015 г. № 1733-р				
11.	Республика Башкортостан	1,2	1,2	0,0
12.	Ивановская область	1,1	1,3	+0,2
13.	Саратовская область	1,0	1,0	0,0
Субсидии выделены распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1905-р				
14.	Республика Коми	1,4	1,3	-0,1
15.	Чувашская Республика	0,7	0,7	0,0
16.	Владимирская область	1,2	1,2	0,0
17.	Челябинская область	1,5	1,6	+0,1
Субсидия выделена распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2015 г. № 2070-р				
18.	Кемеровская область	2,0	2,3	+0,3

По итогам 9 месяцев 2015 года какая-либо четко выраженная тенденция изменения ситуации с регистрируемой безработицей в регионах, реализующих антикризисные мероприятия в сфере занятости, по сравнению с ситуацией в других регионах, отсутствует.

За январь-сентябрь 2015 года из 17 субъектов Российской Федерации, получивших субсидию (распоряжение по Кемеровской области подписано 16 октября 2015 года), уровень регистрируемой безработицы снизился только в 3 регионах – в Республике Мордовия с 0,9% до 0,8% в Республике Коми с 1,4% до 1,3%, в Алтайском крае с 1,9% до 1,6%, значение этого показателя не изменилось в 9 регионах. В Республике Татарстан он как был, так и остался на уровне 0,8%, в Нижегородской области – 0,5%, в Пензенской области – 0,8%, в Тамбовской области – 0,9%, в Кировской области – 1,3%, в Республике Башкортостан – 1,2%, в Саратовской области – 1,0%, в Чувашской Республике

– 0,7%, во Владимирской области – 1,2%. Уровень регистрируемой безработицы вырос в 5 субъектах Российской Федерации - в Тверской области с 1,0% до 1,1%, в Самарской области с 1,0% до 1,1%, в Свердловской области с 1,2% до 1,3%, в Ивановской области с 1,1% до 1,3%, в Челябинской области с 1,5% до 1,6%.

В то же время из оставшихся 66 субъектов Российской Федерации (кроме Республики Крым и г. Севастополь), не получивших субсидию, уровень регистрируемой безработицы снизился в 21 субъекте Российской Федерации (от 0,1 до 1,5 процентных пункта), остался на прежнем уровне – в 18 регионах, увеличился – в 27 субъектах Российской Федерации (от 0,1 до 0,6 процентных пункта).

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

8.1. Оценка эффективности организации и координации работы по предоставлению субсидии

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р (далее – распоряжение № 98-р) утвержден План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (далее – План первоочередных мероприятий), реализация которого направлена на обеспечение социальной стабильности в период наиболее сильного влияния неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры.

Исходя из Плана первоочередных мероприятий, ключевые направления действий Правительства Российской Федерации в течение 2015 года включают в себя, в числе прочих, снижение напряженности на рынке труда и поддержку эффективной занятости.

В перечень первоочередных мероприятий включена антикризисная мера «Реализация дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, в том числе на предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации» (пункт 52 Плана первоочередных мероприятий). В качестве ее ожидаемого результата определена реализация дополнительных мероприятий на рынке труда субъектов Российской Федерации, в том числе организация общественных работ и опережающего профессионального обучения, с целью снижения напряженности на рынке труда.

В то же время Правила предоставления и распределения в 2015 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости

населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (далее – Правила) утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2015 года № 35 (далее – постановление № 35), т.е. до принятия распоряжения № 98-р.

Правилами определены дополнительные мероприятия в сфере занятости населения, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации:

временная занятость работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу;

опережающее профессиональное обучение и стажировка работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу;

стимулирование занятости молодежи при реализации социальных проектов;

социальная занятость инвалидов;

трудоустройство частными агентствами занятости работников организаций, находящихся под риском увольнения.

Постановлением № 35 (в первоначальной редакции) и распоряжением № 98-р на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, предусмотрено направить до 52,2 млрд. рублей. В ныне действующей редакции постановления № 35 на эти цели предусмотрено направить 51,8 млрд. рублей.

Согласно отчету Минэкономразвития России о ходе реализации Плана первоочередных мероприятий, представленному в Счетную палату Российской Федерации (письмо от 10 июня 2015 г. № 15271-ЕЕ/ДО1и), объем средств на предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, сокращен до 5,2 млрд. рублей. При этом соответствующие изменения в постановление № 35 не внесены.

В соответствии с пунктом 3 постановления № 35 (в первоначальной редакции) Минтруду России в месячный срок поручено разработать и утвердить 5 указанных в нем документов, направленных на предоставление и распределение в 2015 году субсидий из федерального бюджета, из которых два приняты в установленные сроки, один с нарушением сроков, два не утверждены.

В установленные сроки утверждены:

форма соглашения между Рострудом и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии из федерального бюджета на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение

напряженности на рынке труда субъекта Российской Федерации (приказ Минтруда России от 6 февраля 2015 г. № 63н);

форма отчета об осуществлении расходов бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является субсидия из федерального бюджета, предоставляемая на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъекта Российской Федерации (приказ Минтруда России от 6 февраля 2015 г. № 64н).

Порядок организации проведения Минтрудом России отбора программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих дополнительные мероприятия в сфере занятости населения, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (далее – Порядок отбора) утвержден с нарушением установленного срока на 11 календарных дней (приказ Минтруда России от 5 марта 2015 г. № 144н).

Два документа, разработка которых предусмотрена пунктом 3 постановления № 35 в первоначальной редакции (порядок организации проведения Минтрудом России конкурсного отбора проектного центра в целях проведения экспертной оценки программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих дополнительные мероприятия в сфере занятости населения, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации и правила предоставления в 2015 году субсидии из федерального бюджета проектному центру на проведение экспертной оценки программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих дополнительные мероприятия в сфере занятости населения, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации), не были утверждены в установленные сроки. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2015 года № 584 все положения постановления № 35, касающиеся создания и деятельности проектного центра для отбора региональных программ и его финансирования, были признаны утратившими силу.

Приказом Минтруда России от 26 февраля 2015 г. № 124 (далее – приказ Минтруда России № 124) образована межведомственная рабочая группа по рассмотрению и отбору региональных программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих дополнительные мероприятия в сфере занятости населения, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (далее – МРГ) и утверждено положение о ней (далее – Положение о МРГ).

В состав МРГ включены представители Минтруда России, Роструда, Минпромторга России, Минобрнауки России, ФМС России, Минфина России, Минсельхоза России, Минэкономразвития России, Минтранса России,

Федерации независимых профсоюзов России, Российского союза промышленников и предпринимателей.

Отбор региональных программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих дополнительные мероприятия в сфере занятости населения, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (далее - региональные программы), осуществлялся в проверяемый период МРГ на основе заявок органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с информацией, представленной Минтрудом России (от 19 октября 2015 г. № 16-2/10/П-6480), в 2015 году на рассмотрение поступило 75 региональных программ с общей численностью участников 168,5 тыс. человек. Запрашиваемый объем субсидий из федерального бюджета составлял 9 406,0 млн. рублей, из бюджетов субъектов Российской Федерации – 788,1 млн. рублей.

МРГ одобрено предоставление субсидий из федерального бюджета 18 субъектам Российской Федерации (24%) с общей численностью участников 86,5 тыс. человек (51,4%).

В ходе анализа материалов, предоставленных Минтрудом России, выявлено, что при отборе субъектов Российской Федерации для предоставления им субсидий допущен ряд нарушений.

В нарушение требований подпункта «б» пункта 5 Правил, из 18 одобренных региональных программ по 8 при подаче заявок в Минтруд России не представлена копия нормативного правового акта (выписка из закона субъекта Российской Федерации о бюджете на текущий финансовый год и плановый период) о наличии в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих расходных обязательств, возникающих при реализации региональной программы (Чувашская Республика, Республика Коми, Ивановская, Кировская, Нижегородская, Самарская, Саратовская и Челябинская области). В частности, в обращении исполняющего обязанности Губернатора Челябинской области Е.В.Редина (от 14 апреля 2015 г. № 01/2324) указывается, что нормативные правовые акты о наличии в бюджете Челябинской области бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, возникающих при реализации региональной программы, будут приняты и представлены после согласования проекта с МРГ.

К 8 заявкам не были приложены копии договоров, заключенных между высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и организациями, участвующими в реализации дополнительных мероприятий (Республикой Татарстан, Чувашской Республикой, Республикой Коми,

Ивановской, Кировской, Нижегородской, Самарской и Саратовской областями), что является нарушением подпункта «в» пункта 5 Правил.

В ходе проверки установлено, что требования пункта 18 Порядка отбора, предусматривающего рассмотрение МРГ заявок не позднее 10 рабочих дней с даты их поступления в Минтруд России, соблюдено в отношении заявок двух субъектов Российской Федерации: Алтайского края и Республики Мордовия. С нарушением вышеуказанного срока на полтора и два месяца МРГ рассмотрены заявки Республики Башкортостан и Владимирской области соответственно.

Оценить своевременность рассмотрения МРГ 14 заявок не представляется возможным, поскольку на них отсутствует входящий номер Минтруда России.

В процессе анализа информации, поступившей из Минтруда России, выявлено, что организационное обеспечение деятельности МРГ осуществлялось ненадлежащим образом.

В нарушение требований пункта 8 Положения о МРГ, отсутствует план заседаний МРГ, утвержденный ее руководителем.

В нарушение пункта 11 Порядка отбора, устанавливающего, что заявки рассматриваются по мере их поступления в Минтруд России до 1 июля 2015 года, 8 региональных программ были одобрены за пределами установленного срока. Так, региональные программы Республики Башкортостан, Чувашской Республики, Республики Коми, Ивановской и Челябинской областей были одобрены 7 июля 2015 года, региональные программы Саратовской, Владимирской и Кемеровской областей - 17 июля 2015 года.

В нарушение требования пункта 10 Положения о МРГ, решения заседаний МРГ протоколами не оформлялись, соответственно, в нарушение пункта 22 Порядка отбора, протокол заседания МРГ по результатам отбора на сайте Минтруда России не позднее 3-х рабочих дней со дня подписания не публиковался.

При одобрении региональной программы членами МРГ подписывались листы согласования, что не предусмотрено Порядком отбора, при этом даты на них отсутствуют.

В нарушение пункта 9 Положения о МРГ по результатам анализа листов согласования, представленных Минтрудом России, выявлено, что решения по 13 (72,2%) из 18 одобренных региональных программ приняты при отсутствии кворума (не менее $\frac{1}{2}$ списочного состава МРГ).

В отсутствии письменно оформленного мотивированного решения МРГ о поддержке или отклонении региональной программы оценить степень обоснованности предоставления субсидии не представляется возможным. Из 18 отобранных субъектов Российской Федерации 9 регионов входят в состав

Приволжского федерального округа, что с учетом ситуации на рынке труда в других федеральных округах нельзя признать обоснованным. Так, на начало 2015 года уровень зарегистрированной безработицы превышал средний по Российской Федерации (1,2%) в 4 федеральных округах, в то время как в Приволжском федеральном округе он составлял 1,0%.

Кроме того, из 18 регионов, которым направлены субсидии на снижение напряженности на рынке труда, только Алтайский край входит в утвержденный приказом Минтруда России от 27 мая 2015 г. № 319н и включающий 19 субъектов Российской Федерации перечень территорий, отнесенных в 2015 году к территориям с напряженной ситуацией на рынке труда. Из указанного перечня территорий помимо Алтайского край, заявки на предоставление субсидий подавали еще 16 субъектов Российской Федерации, однако они поддержаны не были.

В 2015 году издано 6 распоряжений Правительства Российской Федерации о предоставлении 18 субъектам Российской Федерации из федерального бюджета субсидий на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда на общую сумму 3 935 159,6 тыс. рублей.

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Объем средств, тыс. рублей
Российская Федерация		3 935 159,6
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 марта 2015 г. № 532-р		
1.	Алтайский край	169 729,1
2.	Тверская область	88 350,0
3.	Республика Татарстан	936 083,6
4.	Самарская область	676 204,4
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 993-р		
5.	Республика Мордовия	314 877,0
6.	Нижегородская область	145 851,7
7.	Пензенская область	52 642,5
8.	Тамбовская область	121 518,6
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 августа 2015 г. № 1638-р		
9.	Кировская область	109 861,6
10.	Свердловская область	247 441,5
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2015 г. № 1733-р		
11.	Республика Башкортостан	218 562,9
12.	Ивановская область	44 334,3
13.	Саратовская область	56 506,0
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1905-р		
14.	Республика Коми	119 009,7
15.	Чувашская Республика	55 098,8

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Объем средств, тыс. рублей
16.	Владимирская область	184 997,0
17.	Челябинская область	152 923,8
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 октября 2015 г. № 2070-р		
18.	Кемеровская область	241 167,1

Из пункта 23 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 (далее – Правила предоставления субсидии) следует, что в случае отсутствия на 1 мая текущего финансового года акта Правительства Российской Федерации, устанавливающего распределение средств федерального бюджета между бюджетами субъектов Российской Федерации на предоставление субсидии, бюджетные ассигнования федерального бюджета, предусмотренные соответствующему федеральному органу исполнительной власти - главному распорядителю средств федерального бюджета на текущий финансовый год на софинансирование соответствующих субсидий, подлежат перераспределению на исполнение иных бюджетных обязательств других федеральных органов исполнительной власти путем внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период и (или) в сводную бюджетную роспись федерального бюджета.

Вместе с тем 5 из 6 распоряжений Правительства Российской Федерации о распределении субсидий на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации приняты после 1 мая 2015 года.

Последнее распоряжение было выпущено 16 октября 2015 года. Поздние сроки принятия распоряжений и, соответственно, направления средств субсидий субъектам Российской Федерации сформировали риски их неполного освоения.

В соответствии с пунктом 8 Правил предоставление субсидий осуществляется на основании соглашений, заключенных Рострудом с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – Соглашение), по форме, утвержденной приказом Минтруда России от 6 февраля 2015 № 63н «Об утверждении формы соглашения между Федеральной службой по труду и занятости и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии из федерального бюджета на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на

снижение напряженности на рынке труда субъекта Российской Федерации» (далее – приказ Минтруда России № 63н).

Нарушений процедуры заключения соглашений в ходе проверки не выявлено.

Рострудом в 2015 году заключено 18 Соглашений на общую сумму 4 405 718,4 тыс. рублей (100% от предусмотренных средств), в том числе: субсидии из федерального бюджета – 3 935 159,6 тыс. рублей (89,3%); средства бюджета субъекта Российской Федерации – 470 558,8 тыс. рублей (10,7%). По состоянию на 2 ноября 2015 года средства федерального бюджета доведены в полном объеме.

План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году направлен, в том числе, на стабилизацию работы системообразующих организаций в ключевых отраслях. По информации Минэкономразвития России (размещенной на сайте <http://economy.gov.ru> по состоянию на 26 января 2015 года) Правительственной комиссией по экономическому развитию и интеграции 5 февраля 2015 года утвержден перечень системообразующих 199 организаций, включая холдинги и вертикально интегрированные компании, прибыль которых формирует более 70% совокупного национального дохода, а численность занятых составляет более 20% от общего количества занятых в экономике.

В 2015 году в реализации дополнительных мероприятий в сфере занятости принимают участие 7 системообразующих организаций, включенных в региональные программы 5 субъектов Российской Федерации, в том числе ОАО «Алтайвагонзавод» (Алтайский край), ОАО «Тверской вагоностроительный завод» (Тверская область), ОАО «КамАЗ» (Республика Татарстан), ОАО «АвтоВАЗ», ОАО «Куйбышевазот», ОАО «Тольяттиазот» (Самарская область) и ОАО «НПК «Уралвагонзавод» (Свердловская область).

Следует отметить, что в Плане первоочередных мероприятий предусмотрен ряд мер, непосредственно направленных на поддержку системообразующих организаций (обеспечение предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам системообразующим организациям с целью обеспечения для них доступности кредитов и предотвращения банкротств таких организаций, работающих в реальном секторе экономики (п. 8), выделение дополнительных ассигнований на обновление парка транспортных средств для государственных и муниципальных нужд с целью поддержки объемов производства и продаж у системообразующих российских автопроизводителей (п. 46). В пункте 52 Плана первоочередных мероприятий, направленном на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости, системообразующие организации непосредственно не упоминаются.

При этом следует отметить, что мероприятия региональных программ всех 18 субъектов Российской Федерации направлены в основном на решение проблем отдельных производственных предприятий. В программах практически не учитываются иные угрозы роста напряженности на рынке труда, формируемые рисками сокращения работников непромышленных сфер – здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты и др.

Так, в ходе проверки установлено, что только в региональной программе Алтайского края (утверждена постановлением Администрации Алтайского края от 18 февраля 2015 г. № 49) помимо 5 крупных промышленных предприятий (АО «Алтайвагон» (г. Новоалтайск), АО «Алтайвагон» (г. Рубцовск), ФКП «Бийский олеумный завод», ОАО «Алтайский завод агрегатов», ОАО «Барнаульский вагоноремонтный завод» (с общей численностью работников от 600 до 2600 человек) в реализации дополнительных мероприятий по временной занятости работников организаций, находящихся под риском увольнения и граждан, ищущих работу, участвуют 14 организаций сферы образования, культуры, жилищно-коммунального хозяйства. При этом для организаций непромышленной сферы организована временная занятость всего 49 граждан, ищущих работу (0,9% от граждан, участвующих в данном мероприятии).

Региональными программами предусматривается поддержка работодателей, у которых трудоустроены инвалиды, в целях сохранения для них рабочих мест (возмещение затрат работодателя на оплату труда граждан с ограниченными возможностями здоровья). При этом в региональных программах приводятся перечни предприятий, на которых трудоустроены инвалиды, без отражения информации о финансовой устойчивости данных предприятий. Поэтому невозможно сделать вывод о целесообразности оказания таким предприятиям поддержки в рамках региональных программ.

Ни в одной из отобранных программ субъектов Российской Федерации не предусмотрена реализация мероприятия по трудоустройству частными агентствами, как это предусмотрено пунктом 2 Правил. Таким образом, указанное дополнительное мероприятие в сфере занятости фактически осталось декларативным.

Расчет объемов средств федерального бюджета на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения произведен всеми субъектами Российской Федерации, получившими субсидии, на основе прогнозируемой численности соответствующих категорий граждан, что соответствует требованиям пунктов 11,13,14,15 Правил.

В то же время в нарушение пункта 16 Правил, предусматривающего, что доля возмещаемых из федерального бюджета расходов на реализацию дополнительных мероприятий не может быть установлена выше 95% и ниже

85%, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1905-р Челябинской области предусмотрено 152 923,76 тыс. рублей за счет средств федерального бюджета, или 82,4% от общего объема средств (185 570,55 тыс. рублей), предусмотренных на реализацию мероприятий региональной программы.

Правилами не предусмотрено перераспределение средств между дополнительными мероприятиями в программе субъекта Российской Федерации в ходе ее реализации. Однако в ходе реализации программы Тамбовской области (утверждена постановлением Администрации Тамбовской области от 30 марта 2015 г. № 312) неоднократно вносились изменения, предусматривающие корректировку исходных данных, применяемых для расчета объема расходов на реализацию отдельных мероприятий программы, в том числе в части численности лиц, принимающих участие в мероприятиях программы, а также стоимости возмещения затрат на временное трудоустройство, опережающее обучение и стажировку (общий объем финансирования программы Тамбовской области не изменился). В результате общее количество участников программы увеличилось с 2 135 до 2 619 человек (на 22,7%). На реализацию мероприятия по организации временной занятости объем средств увеличен на 1 543,7 тыс. рублей (1,9%) за счет увеличения прогнозируемой численности трудоустроенных на временные работы граждан на 429 человек (30,7%), размера возмещения затрат на их заработную плату на 57,6 рублей на человека (0,6%). При этом средний период занятости на временных работах уменьшен на 1,3 месяца (22,5%).

Объем средств на реализацию мероприятия по опережающему обучению и стажировке уменьшен в программе Тамбовской области на 400,7 тыс. рублей (1,2%). При этом средняя стоимость профессионального обучения увеличена более чем в 2 раза, а средний период профессионального обучения уменьшен на 1 месяц (33,3%).

8.2. Оценка эффективности использования средств субсидии

В соответствии с пунктом 25 Правил эффективность расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, оценивается Рострудом на основании отчета о достижении значений следующих показателей результативности:

уровень регистрируемой безработицы в субъекте Российской Федерации;
численность участников каждого из дополнительных мероприятий (временная занятость работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу; трудоустройство частными агентствами занятости работников организаций, находящихся под риском увольнения; опережающее профессиональное обучение и стажировка работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан,

ищущих работу; стимулирование занятости молодежи при реализации социальных проектов; социальная занятость инвалидов).

В 10 из 18 субъектах Российской Федерации, получивших субсидию, значение показателя «уровень регистрируемой безработицы», установленное региональными программами, превышает значение этого показателя (от 0,06 до 0,6 процентных пункта), определенное на 2015 года приложением № 2 к государственной программе Российской Федерации «Содействие занятости населения», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298 (далее – Госпрограмма).

Однако, поскольку в 2015 году Госпрограмма не актуализировалась, оценить указанные отклонения значения данного показателя не представляется возможным.

Данные показатели, которые должны характеризовать эффективность принимаемых мер, а также применяться для расчета размера субсидий регионам, носят преимущественно количественный характер (численность переобучившихся и трудоустроенных по итогам реализации дополнительных мероприятий) и не позволяют оценить указанную эффективность расходов с точки зрения стабильности и продолжительности занятости.

В качестве одного из показателей результативности в Правилах установлена численность трудоустроенных частными агентствами занятости работников организаций, находящихся под риском увольнения. При этом соответствующие мероприятия в региональных программах отсутствуют.

Субъекты Российской Федерации в своих программах более продуманно подходят к установлению показателей региональных программ, которые характеризуют не только количественный, но и качественный аспект их реализации.

Так, в Тверской области, Алтайском крае и Республике Татарстан для оценки результативности реализации региональных программ применяются дополнительно такие качественные показатели, как:

доля работников, находящихся под риском увольнения, сохранивших занятость или трудоустроенных на новые рабочие места после завершения участия во временных работах, в общей численности работников, участвующих во временной занятости.

доля работников организаций, находящихся под риском увольнения, сохранивших занятость или трудоустроенных на новые рабочие места после завершения опережающего профессионального обучения, стажировки, участия во временных работах, в общей численности работников, прошедших опережающее профессиональное обучение, стажировку, участвующих во временной занятости;

доля инвалидов, родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей или детей-инвалидов, в общем числе участников мероприятий государственной программы.

Учитывая, что субсидии из федерального бюджета бюджетам регионов предоставляются преимущественно на реализацию активной политики занятости населения (временная занятость работников, находящихся под риском увольнения, их опережающее профессиональное обучение и стажировка, стимулирование занятости молодежи при реализации социальных проектов и пр.), в качестве показателя результативности дополнительных мероприятий в сфере занятости населения целесообразно было бы использовать показатель «уровень общей безработицы в субъекте Российской Федерации», (по методологии МОТ), как наиболее объективно отражающий ситуацию с фактической занятостью населения. Данный показатель по инициативе региональных органов власти предусмотрен в Соглашениях с тремя регионами (Республикой Татарстан, Республикой Башкортостан, Чувашской Республикой).

За январь-сентябрь 2015 года из 8 субъектов Российской Федерации, получивших субсидию и начавших ее реализовывать, уровень регистрируемой безработицы снизился только в 2 регионах – в Республике Мордовия с 0,9% до 0,8%, в Алтайском крае с 1,9% до 1,6%. Уровень регистрируемой безработицы не изменился в 4 регионах. В Республике Татарстан он как был, так и остался на уровне 0,8%, в Тамбовской области – 0,9%, в Нижегородской области – 0,5%, в Пензенской области – 0,8%. Уровень регистрируемой безработицы вырос в 2 субъектах Российской Федерации - в Тверской области с 1,0% до 1,1%, в Самарской области с 1,0% до 1,1%.

В то же время из 57 субъектов Российской Федерации, представлявших заявки, но не получивших субсидию, уровень регистрируемой безработицы снизился в 32 субъектах Российской Федерации, остался на прежнем уровне – в 11 субъектах Российской Федерации, увеличился – в 14 субъектах Российской Федерации.

Таким образом, однозначно оценить эффективность мер, направленных на снижение напряженности на рынке труда, и результативность использования субсидий федерального бюджета, выделенных на эти цели, не представляется возможным. По всей видимости, наиболее значимой для снижения напряженности на рынке труда является не выделение дополнительных финансовых средств, а качество организации работы и взаимодействия всех участников мероприятий, обеспечивающих занятость населения – органов государственной власти, работодателей, профессиональных объединений работников и пр.

В ходе проверки проведена оценка количественных показателей результативности реализации дополнительных мероприятий по состоянию на 1 октября 2015 года по 8 субъектам Российской Федерации, по которым распоряжения Правительства Российской Федерации приняты в марте и мае 2015 года.

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Наименование показателя результативности предоставления субсидии											
		Численность участников мероприятия по временной занятости работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу, человек			Численность участников мероприятия по опережающему профессиональному обучению и стажировке работников организаций, находящихся под риском увольнения и граждан, ищущих работу, человек			Число социальных проектов, реализуемых молодежью в возрасте от 22 до 30 лет, ед.			Численность участников мероприятия по социальной занятости инвалидов, человек		
		значение показателя результативности предоставления субсидии, установленного Соглашением	фактическое значение на 1 октября 2015 года	оценка выполнения на 1 октября 2015 года, %	значение показателя результативности предоставления субсидии, установленного Соглашением	фактическое значение на 1 октября 2015 года	оценка выполнения на 1 октября 2015 года, %	значение показателя результативности предоставления субсидии, установленного Соглашением	фактическое значение на 1 октября 2015 года	оценка выполнения на 1 октября 2015 года, %	значение показателя результативности предоставления субсидии, установленного Соглашением	фактическое значение на 1 октября 2015 года	оценка выполнения на 1 октября 2015 года, %
	Всего:	31 230	51 822	165,9	21 228	13 592	64,0	445	433	97,30	2 638	2 941	111,5
1	Тамбовская область	1 397	1 702	121,8	1 200	339	28,2	20	10	50,00	118	117	99,1
2	Тверская область	852	6 099	715,8	833	780	93,6	3	3	100,00	200	204	102,0
3	Республика Мордовия	2 343	3 053	130,3	3 444	2 820	81,9	100	98	98,00	200	200	100,0
4	Республика Татарстан	10 070	24 933	247,6	6 834	5 821	85,2	7	7	100,00	820	1 015	123,8
5	Нижегородская область	8 568	6 592	76,9	2 052	614	29,9	0	0	-	0	0	-
6	Пензенская область	800	104	13,0	315	0	0,0	5	5	100,00	0	0	-
7	Самарская область	5 000	5 563	111,3	5 010	2 165	43,2	300	300	100,00	1 200	1 267	105,6
8	Алтайский край	2 200	3 776	171,6	1 540	1 053	68,4	10	10	100,00	100	138	138,0

Наибольшее количество участников приходилось на мероприятие по временной занятости работников – 51,8 тыс. человек, или 75,3% от фактической численности участников. При этом в данном мероприятии приняло участие на 20,6 тыс. человек, или на 65,9%, больше, чем было установлено в Соглашениях. Плановые значения в 6 регионах значительно перевыполнены. Так, в Тверской

области число участников мероприятия по временной занятости выполнено на 715,9%, в Республике Татарстан – на 247,6%, в Алтайском крае – на 171,6%, в Республике Мордовия – на 130,3%, в Тамбовской области – на 121,8%, в Самарской области – на 111,3%. Одновременно в Нижегородской и Пензенской областях данный плановый показатель не достигнут и выполнен на 76,9% и 13,0% соответственно.

При этом иногда во временную занятость вовлекается большая часть работников предприятия. Так, на ОАО «Тольяттинский завод технологического оснащения» (Самарская область) во временной занятости один раз в неделю участвуют 1 140 человек, что составляет почти 85% среднесписочной численности работников предприятия. Временные работы на предприятии предусматривали ремонт производственных помещений, отделочные работы в строящемся дополнительном производственном помещении, демонтаж устаревшего незадействованного в производстве оборудования и подготовку цехов и производственных помещений к вводу нового оборудования.

В мероприятии по опережающему профессиональному обучению и стажировке работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу, приняли участие 13,6 тыс. человек (19,8% от фактической численности участников), что на 7,6 тыс. человек (36%) меньше установленного Соглашениями планового уровня.

При этом проверкой установлено, что в тех регионах, которым субсидия на реализацию мероприятий региональной программы была перечислена в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 993-р (Республика Мордовия, Тамбовская, Нижегородская, Пензенская области), данная работа или вообще не организована, либо проводится недостаточно активно. Так, по состоянию на 1 октября 2015 года в Пензенской области из 315 работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу, опережающее профессиональное обучение и стажировку не прошел ни один, в Нижегородской области из 2052 человек участвовали в мероприятии 614 человека (29,9%), в Тамбовской области из 1 200 человек – 339 человек (28,2%).

По данным Роструда на 1 ноября 2015 г. в Самарской области фактическая численность участников мероприятия по опережающему профессиональному обучению и стажировке работников находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу, составила 4723 человека (34,3% от общего количества участников мероприятий по дополнительным мерам в сфере занятости населения). При этом приступили к трудовой деятельности на постоянных рабочих местах по полученной профессии (специальности) только 925 человек (19,6% от фактической численности участников мероприятия). Расходы на реализацию мероприятия составили

119 782,4 тыс. рублей, в том числе за счет субсидии из федерального бюджета 101 815,1 тыс. рублей. В среднем расходы на обучение одного человека составляют 25,4 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета 21,6 тыс. рублей.

В частности, на ООО «Самарский Стройфарфор» опережающее профессиональное обучение и стажировку на базе учебного центра предприятия с целью продолжить работу на этом предприятии прошел 381 человек (19,0% от среднесписочной численности работников предприятия).

Все работники проходили дополнительное профессиональное обучение в форме повышения квалификации в целях присвоения следующего разряда. Обучение проводилось по 34 специальностям, в том числе слесарь-ремонтник, укладчик-упаковщик, глазуровщик изделий строительной керамики, оператор-литейщик на автоматах и автоматических линиях, литейщик гипсовых форм, транспортировщик, наладчик оборудования керамического производства, контролер-приемщик фарфоровых, фаянсовых и керамических изделий, резчик керамических изделий. При этом срок обучения составляет 3 месяца вне зависимости от квалификации работника и профессии, что вызывает сомнения в качестве проводимого обучения.

В среднем расходы на обучение одного человека на предприятии составляют 59,3 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета 50,4 тыс. рублей, что в 2,3 раза выше, чем в среднем по Самарской области.

Договорами, заключенными ООО «Самарский Стройфарфор» с работниками, предусматривалось обязательство работодателя перевести работника на должность, соответствующую полученной квалификации, в течение одного месяца после сдачи квалификационного экзамена.

Учитывая, что информация о перемещении работников на должность в соответствии с вновь полученной профессией на момент проверки отсутствовала, оценить необходимость проведения данного мероприятия возможно только к концу года.

Фактическая численность участников вышеуказанного мероприятия в Алтайском крае по состоянию на 1 ноября 2015 года составляет 1 368 человек, или 92,4 % от установленного показателя.

Кроме того, в отсутствие методических указаний по расходованию средств на опережающее профессиональное обучение предприятия самостоятельно разрабатывают структуру затрат. При этом далеко не всегда средства направляются собственно на обучение, а не на сопутствующие его организации меры. Так, на АО «Алтайвагон» (Алтайский край) для организации процесса обучения на базе учебного центра завода за счет средств субсидии приобретено дорогостоящее оборудование (организация учебного

интерактивного класса на 3 учебных места для изучения процессов технологического программирования токарной и фрезерной обработки деталей на станках с современными системами числового программного управления общей стоимостью 5 520,9 тыс. рублей), затраты на которое предусмотрены в различных сметах на обучение в рамках данного мероприятия.

Таким образом, в АО «Алтайвагон» непосредственно на обучение было израсходовано 6,7% от общей суммы затрат на обучение, на хозяйственные расходы – 2,6%, а на приобретение оборудования, инструментов, материальных ресурсов, необходимых для учебного процесса – 90,7 процентов.

Федеральным казенным предприятием «Бийский олеумный завод» (Алтайский край) в сметы расходов на опережающее профессиональное обучение граждан включались затраты на текущий ремонт помещения учебного центра завода, в котором проводилось обучение (замена окон в обучающих классах, их ремонт (облицовка стен гипсокартоном, покраска стен, замена линолеума, замена приборов освещения), а также затраты на приобретение оборудования, инструментов, других материальных ресурсов, необходимых для учебного процесса, приобретение мебели (учебный стол, стол для преподавателя, стулья). Общая стоимость ремонтных работ в учебном центре ФКП «Бийский олеумный завод» составила 272,0 тыс. рублей, в том числе 208,2 тыс. рублей - из средств федерального бюджета, 63,8 тыс. рублей - из средств краевого бюджета. Общая стоимость приобретенной мебели для учебного центра завода составила 124,2 тыс. рублей, в том числе 95,1 тыс. рублей (76,6%) – средства федерального бюджета, 29,1 тыс. рублей – средства краевого бюджета.

В мероприятии по стимулированию занятости молодежи при реализации социальных проектов по 18 субъектам Российской Федерации приняли участие 433 человека, или 0,6% от численности участников всех мероприятий. При этом плановые значения по состоянию на 1 октября 2015 года достигнуты Алтайским краем, Республикой Татарстан, Самарской, Тверской, Тамбовской областями.

В то же время однозначно оценить результативность использования финансовых средств, направляемых на данное мероприятие, невозможно. Так, в ходе проверки установлено, что центрами занятости городских округов и муниципальных районов Самарской области плановый показатель выполнен, отобрано 300 проектов из 322 поступивших на рассмотрение, 300 человек фактически оформили право на предпринимательскую деятельность, получили социальные выплаты. Однако, согласно бизнес-планам получателями социальных выплат в 2015 году должно быть создано дополнительно 440 рабочих мест. По состоянию на момент проведения проверки (14 сентября 2015 года) данный показатель выполнен только на 2,5%, создано 11 рабочих мест.

Имеются существенные риски, что получатели субсидии не смогут выполнить свои обязательства до конца 2015 года.

В рамках реализации региональных программ в мероприятии по социальной занятости инвалидов приняли участие 2,9 тыс. человек – на 11,5% больше установленного в Соглашениях на 2015 год количества (2,6 тыс. человек). При этом плановые значения по состоянию на 1 октября 2015 года перевыполнены практически всеми субъектами Российской Федерации, за исключением Тамбовской области, где значение показателя составило 99,2 процента.

Направление основных усилий на организацию временной занятости, безусловно, способствовало сохранению занятости работников предприятий в 2015 году. Однако при этом системно данная задача не решается. В 2016 году в случае ухудшения экономической ситуации на предприятиях, в которых реализовывались мероприятия по временной занятости, данное положение удержать не удастся и либо потребуются дополнительные средства на пролонгирование временной занятости, либо все-таки придется провести высвобождение работников.

В соответствии с пунктом 6 Соглашений средства федерального бюджета на реализацию дополнительных мероприятий направлялись в управления федерального казначейства по субъектам Российской Федерации платежными поручениями (средства по первому этапу – 70% от общего объема субсидии) и, в соответствии с письмом Роструда от 29 июня 2015 г. № 2115-ТЗ, расходными расписаниями доводились лимиты бюджетных обязательств (по второму этапу – 30 % от общего объема субсидии).

По состоянию на 2 ноября 2015 года 18 субъектам Российской Федерации доведено 100% (3 935 159,6 тыс. рублей) средств субсидий из федерального бюджета.

Перечисление субсидий произведено Рострудом в сроки от 5 до 30 дней со дня принятия соответствующего распоряжения Правительства Российской Федерации.

По состоянию на 1 октября 2015 года к освоению средств по финансированию дополнительных мероприятий приступили только 8 регионов (Республика Татарстан, Тверская область, Алтайский край, Самарская область, Республика Мордовия, Тамбовская область, Нижегородская область, Пензенская область), которым субсидии предоставлены по распоряжениям Правительства Российской Федерации от 28 марта 2015 г. № 532-р и от 29 мая 2015 г. № 993-р. По остальным 10 субъектам Российской Федерации кассовые расходы по состоянию на 1 октября 2015 года не осуществлялись.

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Объем финансирования, тыс. рублей			Кассовое исполнение					% исполнения от объема финансирования
		Всего	средства федерального бюджета	средства бюджета субъектов	Всего	средства федерального бюджета	% исполнения	средства бюджета субъектов	% исполнения	
1		2	3	4	5	6	7 = 6/3	8	9 = 8/4	10 = 5/2
Всего по субъектам		2 837 119,8	2 505 257,0	331 862,8	1 622 515,5	1 430 993,3	57,1	191 522,2	57,7	57,2
1.	Республика Татарстан	1 101 304,9	936 083,7	165 221,2	989 612,9	858 999,6	91,8	130 613,3	79,1	89,9
2.	Алтайский край	178 662,2	169 729,1	8 933,1	95 045,8	89 078,2	52,5	5 967,6	66,8	53,2
3.	Республика Мордовия	331 449,6	314 877,0	16 572,6	171 344,2	162 273,0	51,5	9 071,2	54,7	51,7
4.	Тверская область	93 312,9	88 350,0	4 962,9	38 960,5	35 466,2	40,1	3 494,3	70,4	41,8
5.	Самарская область	795 534,7	676 204,4	119 330,3	268 200,1	227 995,5	33,7	40 204,6	33,7	33,7
6.	Нижегородская область	153 528,1	145 851,7	7 676,4	35 874,7	35 033,7	24,0	841,0	11,0	23,4
7.	Тамбовская область	127 914,3	121 518,6	6 395,7	20 603,6	19 573,4	16,1	1 030,2	16,1	16,1
8.	Пензенская область	55 413,1	52 642,5	2 770,6	2 873,7	2 573,7	4,9	300,0	10,8	5,2

Анализ отчетных данных, предоставленных в Роструд субъектами Российской Федерации, показал, что общий объем предоставленных бюджетных средств по 8 субъектам Российской Федерации составляет 2 837 119,8 тыс. рублей, кассовые расходы по состоянию на 1 октября 2015 года составили 1 622 515,5 тыс. рублей, или 57,2%, в том числе: средства федерального бюджета – 1 430 993,3 тыс. рублей (57,1%) и средства бюджетов субъекта Российской Федерации – 191 522,2 тыс. рублей (57,7%). При этом в 5 из 8 субъектов Российской Федерации кассовые расходы составили меньше 50% выделенных средств.

Наибольшее кассовое освоение средств имеет место в Республике Татарстан – 989 612,9 тыс. рублей, или 89,9% от общего объема средств финансирования программы (1 101 304,9 тыс. рублей), в том числе: средства федерального бюджета – 858 999,6 тыс. рублей или 91,8% от общего объема средств федерального бюджета (936 083,7 тыс. рублей) и средства субъекта Российской Федерации – 130 613,3 тыс. рублей или 79,1% от общего объема средств бюджета субъекта Российской Федерации (165 221,2 тыс. рублей).

Пензенской областью 19 октября 2015 года произведен частичный возврат (без внесения изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 993-р) субсидии на сумму 31 149,8 тыс. рублей (84,5% от доведенных бюджетных ассигнований). Причиной возврата является отказ от участия в региональной программе ОАО «Пензадизельмаш» в связи с получением заказа от РАО «РЖД» на изготовление дизельных двигателей.

Учитывая достаточно низкий уровень освоения средств субсидии, а также то обстоятельство, что 10 регионов к расходованию средств субсидии по состоянию на 1 октября 2015 года не приступили, имеются риски, что в полном

объеме направленные в субъекты Российской Федерации средства использованы не будут.

Кассовое исполнение по состоянию на 1 октября 2015 года по 8 субъектам Российской Федерации в разрезе дополнительных мероприятий представлено в следующей таблице:

№ п/п	Наименование мероприятия	Кассовое исполнение, тыс. рублей					% исполнения от объема финансирования
		Всего	средства федерального бюджета	% исполнения	средства бюджета субъектов	% исполнения	
1		5	6	7 = 6/3	8	9 = 8/4	10 = 5/2
Итого на реализацию дополнительных мероприятий, в том числе:		1 622 515,5	1 430 993,3	57,1	191 522,1	57,7	57,2
1.	временная занятость работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работ	823 534,4	749 895,8	71,8	78 638,6	58,7	69,9
2.	опережающее профессиональное обучение и стажировка работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу	586 162,2	505 291,0	62,3	80 871,2	59,3	61,9
3.	социальная занятость инвалидов	78 779,8	62 258,8	44,2	16 521,0	35,7	42,0
4.	стимулирование занятости молодежи при реализации социальных проектов	129 039,1	113 547,7	98,2	15 491,3	90,4	97,2

Из приведенных в таблице данных следует, что динамика освоения средств является достаточно низкой. Этот вывод также подтверждается оперативными данными - по состоянию на 15 декабря 2015 года израсходовано 86,7 % средств. Такая ситуация (с учетом возврата большей части субсидии Пензенской областью) может свидетельствовать о недостаточной проработанности договоров с участниками мероприятий, поскольку они заключены практически на всю сумму полученных субсидий (96,7%) и влечет существенные риски не освоения средств федерального бюджета.

В ходе контрольного мероприятия в субъектах Российской Федерации (Самарская область и Алтайский край) при выборочной проверке документов нарушений при заключении договоров о реализации дополнительных мероприятий в сфере занятости населения не выявлено.

При выборочной проверке документов, подтверждающих использование средств федерального бюджета, а также выборочной проверке направления указанных средств конечным получателям, нарушений целевого использования этих средств не выявлено.

8.3. Оценка контроля за расходованием субсидии

Роструд проводит оценку эффективности расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых

являются субсидии, на основании отчета, форма которого утверждена приказом Минтруда России от 6 февраля 2015 г. № 64н.

В нарушение приказа Минтруда России от 6 февраля 2015 г. № 64н (далее – приказ Минтруда России № 64н) и подпункта «з» пункта 10 Соглашений официальная отчетность об осуществлении расходов бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является субсидия, 8 субъектами Российской Федерации представлена в Роструд позже 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом. Так отчет по состоянию на 1 октября 2015 года от Тверской области поступил 3 ноября 2015 года, от Нижегородской области - 2 ноября 2015 года, от Челябинской и Саратовской областей - 30 октября 2015 года, от Республики Татарстан и Пензенской области - 29 октября 2015 года, от Алтайского края - 28 октября 2015 года, от Самарской области - 27 октября 2015 года.

Отчеты (за исключением Самарской области) представлялись регионами не в соответствии с формой, утвержденной приказом Минтруда России № 64н.

Республика Мордовия отразила в отчете по форме, утвержденной приказом № 64н, поступление объема финансирования на реализацию мероприятия «трудоустройство частными агентствами занятости работников организаций, находящихся по риску увольнения» в объеме 19 542,8 тыс. рублей, в том числе субсидии из федерального бюджета 18 565,7 тыс. рублей, средства бюджета субъекта Российской Федерации – 977,1 тыс. рублей. При этом в региональной программе и Соглашении указанное мероприятие отсутствует, соответственно, кассовые расходы не производятся. Указанные данные также были учтены Рострудом в сводной отчетности по форме, утвержденной приказом Минтруда России № 64н, направленной в Минтруд России.

Таким образом, представленная Рострудом в Минтруд России сводная отчетность (по форме, утвержденной приказом Минтруда России № 64н) на 1 октября 2015 года является недостоверной.

В нарушение пункта 10 соглашений, подписанных Рострудом и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, официальная отчетность (с подписью руководителя органа, уполномоченного высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и главного бухгалтера) о достижении значений показателей результативности предоставления субсидии по состоянию на 1 октября 2015 года в Роструд от 17 субъектов Российской Федерации не представлялась. Отчеты по форме, утвержденной приказом Минтруда России № 63н, указанными регионами представлялись только в электронном виде.

9. Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия.

Возражений или замечаний руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия не имеется.

10. Выводы:

1. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р утвержден План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году. Одной из мер, включенных в перечень первоочередных мероприятий (пункт 52 Плана), является реализация дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, в том числе предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации.

Еще до принятия указанного Плана постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2015 года № 35 утверждены Правила предоставления и распределения в 2015 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда.

2. Промежуточные итоги исполнения пункта 52 Плана показали необоснованность запланированных объемов средств федерального бюджета на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения.

Так, по данным Росстата, уровень регистрируемой безработицы в целом по Российской Федерации на начало 2015 года оставался на прежнем уровне по сравнению с началом 2014 года и составлял 1,2%. Численность безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости населения, в целом по Российской Федерации на конец 2014 года составила 885,6 тыс. человек, что на 32,1 тыс. человек (3,5%) ниже значения, сложившегося на начало 2014 года.

В результате из первоначально запланированного для реализации пункта 52 Плана объема средств (до 52,2 млрд. рублей) в качестве субсидий было направлено в субъекты Российской Федерации лишь около 3,9 млрд. рублей (7,7%) и субсидии получили всего 18 субъектов Российской Федерации, из которых 10 регионам средства перечислены после 24 сентября 2015 г.

Также отсутствуют убедительные основания для признания эффективным выделения субсидий из федерального бюджета этим 18 регионам.

По итогам 9 месяцев 2015 года отсутствует какая-либо четко выраженная тенденция изменения ситуации с регистрируемой безработицей в регионах, реализующих антикризисные мероприятия в сфере занятости, по сравнению с положением дел в других регионах. Даже в двух проверенных субъектах Российской Федерации (Алтайском крае и Самарской области), одними из первых начавших реализовывать дополнительные мероприятия в сфере занятости, положение дел с регистрируемой безработицей носит

разнонаправленный характер. В январе-сентябре 2015 года уровень регистрируемой безработицы в Алтайском крае снизился с 1,9% до 1,6%, а в Самарской области увеличился с 1,0% до 1,1%.

По всей видимости, наиболее значимым для снижения напряженности на рынке труда является не выделение дополнительных финансовых средств, а качество организации работы и взаимодействия всех участников мероприятий, обеспечивающих занятость населения – органов государственной власти, работодателей, профессиональных объединений работников и пр.

3. Приказом Минтруда России от 26 февраля 2015 г. № 124 образована межведомственная рабочая группа по рассмотрению и отбору региональных программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих дополнительные мероприятия в сфере занятости населения, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (далее - МРГ) и утверждено положение о ней.

В состав МРГ включены представители Минтруда России, Роструда, Минпромторга России, Минобрнауки России, ФМС России, Минфина России, Минсельхоза России, Минэкономразвития России, Минтранса России, Федерации независимых профсоюзов России, Российского союза промышленников и предпринимателей.

Отбор региональных программ субъектов Российской Федерации осуществлялся МРГ на основе заявок органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В ходе контрольного мероприятия установлены нарушения при отборе субъектов Российской Федерации для целей предоставления им субсидий из федерального бюджета на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения.

В нарушение требований подпункта «б» пункта 5 Правил, из 18 одобренных региональных программ по 8 при подаче заявок в Минтруд России не представлена копия нормативного правового акта (выписка из закона субъекта Российской Федерации о бюджете на текущий финансовый год и плановый период) о наличии в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих расходных обязательств, возникающих при реализации региональной программы (Чувашская Республика, Республика Коми, Ивановская, Кировская, Нижегородская, Самарская, Саратовская и Челябинская области). В частности, в обращении исполняющего обязанности Губернатора Челябинской области Е.В.Редина (от 14 апреля 2015 г. № 01/2324) указывается, что нормативные правовые акты о наличии в бюджете Челябинской области бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, возникающих при реализации региональной программы, будут приняты и представлены после согласования проекта с МРГ.

К 8 заявкам не были приложены копии договоров, заключенных между высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и организациями, участвующими в реализации дополнительных мероприятий (Республикой Татарстан, Чувашской Республикой, Республикой Коми, Ивановской, Кировской, Нижегородской, Самарской и Саратовской областями), что является нарушением подпункта «в» пункта 5 Правил.

4. Организационное обеспечение деятельности МРГ по рассмотрению и отбору региональных программ субъектов Российской Федерации осуществлялось ненадлежащим образом.

В нарушение требований пункта 8 Положения о МРГ, отсутствует план заседаний МРГ, утвержденный ее руководителем.

В нарушение пункта 11 Порядка отбора, устанавливающего, что заявки рассматриваются по мере их поступления в Минтруд России до 1 июля 2015 года, 8 региональных программ были одобрены за пределами установленного срока. Так, региональные программы Республики Башкортостан, Чувашской Республики, Республики Коми, Ивановской и Челябинской областей были одобрены 7 июля 2015 года, региональные программы Саратовской, Владимирской и Кемеровской областей - 17 июля 2015 года.

В нарушение требования пункта 10 Положения о МРГ, решения заседаний МРГ протоколами не оформлялись, соответственно, в нарушение пункта 22 Порядка отбора, протокол заседания МРГ по результатам отбора на сайте Минтруда России не позднее 3-х рабочих дней со дня подписания не публиковался.

В отсутствии письменно оформленного мотивированного решения МРГ о поддержке или отклонении региональной программы оценить степень обоснованности предоставления субсидии не представляется возможным. Из 18 отобранных субъектов Российской Федерации 9 регионов входят в состав Приволжского федерального округа, что с учетом ситуации на рынке труда в других федеральных округах нельзя признать обоснованным. Так, на начало 2015 года уровень зарегистрированной безработицы превышал средний по Российской Федерации (1,2%) в 4 федеральных округах, в то время как в Приволжском федеральном округе он составлял 1,0%.

При одобрении региональной программы членами МРГ подписывались листы согласования, что не предусмотрено Порядком отбора, при этом даты на них отсутствуют.

5. Поздние сроки принятия распоряжений Правительства Российской Федерации о распределении субсидий на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения и, соответственно, направления средств субсидий субъектам Российской Федерации формируют риски их неполного освоения.

При этом Пензенской областью 19 октября 2015 года произведен частичный возврат (без внесения изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 993-р) субсидии на сумму 31 149,8 тыс. рублей (84,5% от доведенных бюджетных ассигнований). Причиной возврата является отказ от участия в региональной программе ОАО «Пензадизельмаш» в связи с получением заказа от РАО «РЖД» на изготовление дизельных двигателей.

6. Правилами не предусматривается перераспределение средств между направлениями дополнительных мероприятий в программе субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, в программу Тамбовской области неоднократно вносились изменения, предусматривающие изменения исходных данных, применяемых для расчета объема расходов на реализацию отдельных мероприятий программы, в том числе в части численности лиц, принимающих участие в мероприятиях программы, а также стоимости возмещения затрат на временное трудоустройство, опережающее обучение и стажировку (общий объем финансирования программы Тамбовской области не изменился).

7. Показатели, которые должны характеризовать эффективность принимаемых мер, а также применяться для расчета размера субсидий регионам, носят преимущественно количественный характер (наряду с уровнем регистрируемой безработицы, это численность переобучившихся и трудоустроенных по итогам реализации дополнительных мероприятий) и не позволяют оценить эту эффективность с точки зрения стабильности и продолжительности занятости.

Учитывая, что субсидии из федерального бюджета бюджетам регионов предоставляются преимущественно на реализацию активной политики занятости населения (временная занятость работников, находящихся под риском увольнения, их опережающее профессиональное обучение и стажировка, стимулирование занятости молодежи при реализации социальных проектов и пр.), в качестве показателя результативности дополнительных мероприятий в сфере занятости населения целесообразно было бы использовать показатель «уровень общей безработицы в субъекте Российской Федерации», (по методологии МОТ), как наиболее объективно отражающий ситуацию с фактической занятостью населения. Данный показатель по инициативе региональных органов власти предусмотрен в Соглашениях с тремя регионами (Республике Татарстан, Республике Башкортостан, Чувашской Республике).

8. Мероприятия региональных программ направлены в основном на решение проблем отдельных производственных предприятий. В программах практически не учитываются иные угрозы роста напряженности на рынке труда, формируемые рисками сокращения работников непромышленных сфер – здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты и др.

9. Не подтвердила свою актуальность такая, предусмотренная Правилами, мера, как трудоустройство частными агентствами занятости работников организаций, находящихся под риском увольнения. Соответствующие мероприятия в региональных программах отсутствуют.

10. Невозможно однозначно оценить результативность мероприятий по стимулированию занятости молодежи при реализации социальных проектов. Так, в ходе проверки установлено, что центрами занятости городских округов и муниципальных районов Самарской области плановый показатель выполнен, отобрано 300 проектов из 322 поступивших на рассмотрение, 300 человек фактически оформили право на предпринимательскую деятельность. Однако согласно бизнес-планам получателями социальных выплат в 2015 году должно быть создано дополнительно 440 рабочих мест. На момент проведения проверки (14 сентября 2014 года) данный показатель выполнен только на 2,5%, создано 11 рабочих мест. Имеются существенные риски, что получатели субсидии не смогут выполнить свои обязательства до конца 2015 года.

11. Невозможно сделать вывод о целесообразности оказания поддержки предприятиям, на которых трудоустроены инвалиды, в целях сохранения для них рабочих мест. В региональных программах приводятся лишь перечни предприятий, на которых трудоустроены инвалиды, без отражения информации о финансовой устойчивости данных предприятий.

12. Направление основных усилий на организацию временной занятости, безусловно, способствовало сохранению занятости работников предприятий в 2015 году. Однако при этом системно данная задача не решена. Анализ показывает, что в 2016 году в случае ухудшения экономической ситуации на предприятиях, в которых реализовывались мероприятия по временной занятости, данное положение удержать не удастся и либо потребуются дополнительные средства на пролонгирование временной занятости, либо все-таки придется провести высвобождение работников.

13. В отсутствие методических указаний по расходованию средств на опережающее профессиональное обучение предприятия самостоятельно разрабатывают структуру затрат. При этом далеко не всегда средства направляются собственно на обучение. Вместо этого реализуются меры, сопутствующие и обеспечивающие процесс обучения. Так, на АО «Алтайвагон» (Алтайский край) для организации процесса обучения на базе учебного центра завода за счет средств субсидии приобретено дорогостоящее оборудование (организация учебного интерактивного класса на 3 учебных места для изучения процессов технологического программирования токарной и фрезерной обработки деталей на станках с современными системами числового программного управления общей стоимостью 5 520,9 тыс. рублей).

Таким образом, в АО «Алтайвагон» непосредственно на обучение было израсходовано 6,7% от общей стоимости обучения, на хозяйственные расходы

– 2,6%, а на приобретение оборудования инструментов, сырья, других материальных ресурсов, необходимых для учебного процесса – 90,7 процента.

14. В нарушение приказа Минтруда России от 6 февраля 2015 г. № 64н (далее – приказ Минтруда России № 64н) и подпункта «з» пункта 10 Соглашений официальная отчетность об осуществлении расходов бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является субсидия, 8 субъектами Российской Федерации представлена в Роструд позже 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом. Так отчет по состоянию на 1 октября 2015 года от Тверской области поступил 3 ноября 2015 года, от Нижегородской области - 2 ноября 2015 года, от Челябинской и Саратовской областей - 30 октября 2015 года, от Республики Татарстан и Пензенской области - 29 октября 2015 года, от Алтайского края – 28 октября 2015 года, от Самарской области - 27 октября 2015 года.

Отчеты (за исключением Самарской области) представлялись регионами не в соответствии с формой, утвержденной приказом Минтруда России № 64н.

Республика Мордовия отразила в отчете по форме, утвержденной приказом № 64н, поступление объема финансирования на реализацию мероприятия «трудоустройство частными агентствами занятости работников организаций, находящихся по риску увольнения» в объеме 19 542,8 тыс. рублей, в том числе субсидии из федерального бюджета 18 565,7 тыс. рублей, средства бюджета субъекта Российской Федерации – 977,1 тыс. рублей. При этом в региональной программе и Соглашении указанное мероприятие отсутствует, соответственно, кассовые расходы не производятся. Указанные данные также были учтены Рострудом в сводной отчетности по форме, утвержденной приказом Минтруда России № 64н, направленной в Минтруд России.

Таким образом, представленная Рострудом в Минтруд России сводная отчетность (по форме, утвержденной приказом Минтруда России № 64н) на 1 октября 2015 года является недостоверной.

15. В нарушение пункта 10 соглашений, подписанных Рострудом и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, официальная отчетность (с подписью руководителя органа, уполномоченного высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и главного бухгалтера) о достижении значений показателей результативности предоставления субсидии по состоянию на 1 октября 2015 года в Роструд от 17 субъектов Российской Федерации не представлялась. Отчеты по форме, утвержденной приказом Минтруда России № 63н, указанными регионами представлялись только в электронном виде.

11. Предложения:

Использовать материалы отчета для подготовки доклада Президенту Российской Федерации о реализации подпункта «а» пункта 1 поручения Президента Российской Федерации от 26 февраля 2015 г. № Пр-318.

- Приложение: 1. Перечень законов и иных нормативных правовых актов, исполнение которых проверено в ходе контрольного мероприятия на 3 л. в 1 экз.
2. Перечень актов, оформленных по результатам контрольного мероприятия на 1 л. в 1 экз.

Аудитор



В.С.Катренко