

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«18» июля 2014 г.

№ ОМ-114/11-01

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

«Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации, с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации

(протокол от 11 июля 2014 г. № 35К (981))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год (пункты 2.3.7.2, 2.3.7.2.1), поручение Президента Российской Федерации от 20 октября 2013 г. № Пр-2451 ГС.

2. Предмет контрольного мероприятия: Государственная программа Российской Федерации «Содействие занятости населения»;

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (с изменениями);

Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (с изменениями);

послания Президента Российской Федерации;

указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года;

основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года;

прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года;

концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года;

концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года;

стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года;

отраслевые стратегии и другие документы стратегического планирования.

3. Объект контрольного мероприятия: Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

4. Срок проведения контрольного мероприятия – с 19 мая по 11 июня 2014 г.

5. Цели контрольного мероприятия:

5.1. Оценить степень сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов государственной программы Российской Федерации, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации.

5.2. Проанализировать планирование и управление реализацией мероприятий государственной программы за 2013 год и истекший период 2014 года.

5.3. Проанализировать реализацию мероприятий ГП и подпрограмм за 2013 год и истекший период 2014 года.

6. Проверяемый период деятельности: 2013 год и истекший период 2014 года.

7. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

7.1. (Цель 1 - оценить степень сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов государственной программы Российской Федерации, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации)

Государственная программа «Содействие занятости населения» (далее – Государственная программа, Госпрограмма, ГП) ранее была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 2149-р. В целях реализации Бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 годах, поручения Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № ДМ-П13-7861 Минтрудом России разработана новая редакция ГП и утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 298.

Срок реализации ГП определен на 2013 – 2020 годы (этапы реализации не выделяются) и по сравнению с предыдущей редакцией не изменился.

Ответственным исполнителем ГП является Минтруд России, соисполнителем – ФМС России, участниками – Роструд и Минфин России.

ГП включает 3 подпрограммы: «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан», «Внешняя трудовая миграция», «Развитие институтов рынка труда».

7.1.1. Анализ и оценка соответствия целей ГП и подпрограмм приоритетам и целям государственной политики в сфере социально-экономического развития Российской Федерации показал следующее.

Исходя из тенденций развития экономики и рынка труда в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года², перечнем поручений

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

² Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351.

Президента Российской Федерации от 22 декабря 2012 г. № Пр–3410 целью государственной политики в области развития рынка труда в долгосрочной перспективе является создание правовых, экономических и институциональных условий, обеспечивающих развитие гибкого эффективно функционирующего рынка труда, позволяющего преодолеть структурное несоответствие спроса и предложения на рабочую силу, сократить долю нелегальной занятости, повысить мотивацию к труду и трудовую мобильность.

С учетом приоритетов государственной политики сформулирована цель государственной программы – создание правовых, экономических и институциональных условий, способствующих эффективному развитию рынка труда.

Цели ГП и подпрограмм, закрепленные в действующей редакции Госпрограммы, в целом соответствуют основным стратегическим документам Российской Федерации и целям Правительства Российской Федерации.

Также цели ГП и подпрограмм в полной мере соответствуют требованиям Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации³ (далее – Методические указания).

Достижение поставленной цели ГП будет осуществляться посредством решения следующих задач:

1. Предотвращение роста напряженности на рынке труда;
2. Привлечение иностранных работников в соответствии с потребностями экономики;
3. Содействие поддержанию высокой квалификации и сохранению здоровья работников, а также обеспечение защиты трудовых прав граждан.

Проверкой установлено, что на уровне государственной программы не ставится цель по привлечению в Российскую Федерацию квалифицированной и высококвалифицированной иностранной рабочей силы.

При этом, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года⁴ предусматривается необходимость осуществления мер, направленных на стимулирование миграции лиц, имеющих особо востребованные на российском рынке труда профессии и специальности, высокую квалификацию, а также привлечение в Российскую Федерацию на основе предоставления вида на жительство высококвалифицированных специалистов из числа иностранных граждан.

Привлечение квалифицированных иностранных специалистов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию в качестве одной из основных задач предусмотрено и Концепцией демографической политики Российской Федерации⁵.

Также Государственной программой не предусматривается в качестве цели или задачи развитие занятости лиц старшего возраста, хотя такой приоритет обозначен в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года.

³ Утверждены приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690.

⁴ Утверждены Председателем Правительства РФ 31 января 2013 г.

⁵ Утверждена Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351.

Кроме того, задача по продлению трудоспособного периода жизни пожилых людей содержится и в Концепции демографической политики Российской Федерации.

7.1.2. Анализ состава задач, решаемых ГП и подпрограммами, оценка их необходимости и достаточности для достижения соответствующих целей свидетельствует о том, что задачи ГП в целом соответствуют основным стратегическим документам Российской Федерации и целям Правительства Российской Федерации, а также Методическим указаниям.

Вместе с тем, задачи неравнозначны по степени их важности.

Так, задача по привлечению иностранных работников является локальной, а воздействие результатов ее реализации на рынок труда нашей страны несравнимо как с двумя другими основными задачами государственной программы, так и с некоторыми задачами, поставленными в подпрограммах, поскольку касается лишь незначительной части этого рынка.

Потребность Российской Федерации в привлечении иностранных работников в 2013 году составляла 1,7 млн. человек, или 2,3% от численности экономически активного населения страны.

Представляется, что успешное решение таких задач, как «Создание условий для повышения качества рабочей силы и развития ее профессиональной мобильности» (подпрограмма «Развитие институтов рынка труда») или «Повышение эффективности содействия трудоустройству безработных граждан» (подпрограмма «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан») может оказать значительно большее влияние на общую ситуацию на рынке труда Российской Федерации, чем привлечение иностранных работников.

Кроме того, наиболее важной задачей в сфере внешней трудовой миграции (на чем акцентируется внимание и в самой одноименной подпрограмме), является привлечение в Российскую Федерацию квалифицированной и высококвалифицированной иностранной рабочей силы, однако данная задача разработчиками на уровне государственной программы приоритетной не признана.

7.1.3. Оценка обоснованности состава и значений целевых показателей (индикаторов) ГП и подпрограмм, а также мероприятий для их достижения. Оценка согласованности значений целевых показателей ГП и подпрограмм со значениями, установленными документами стратегического планирования.

Достижение цели и решение задач ГП характеризуются следующими основными целевыми показателями (индикаторами):

Показатели (индикаторы)	2014		2015		2016		2020	
	в редакции до изменений	в редакции после изменений	в редакции до изменений	в редакции после изменений	в редакции до изменений	в редакции после изменений	в редакции до изменений	в редакции после изменений
Уровень безработицы (по методологии МОТ), %	5,9	5,7	5,9	5,7	5,9	5,7	5,5	5,8
отклонение	х	-0,2	х	-0,2	х	-0,2	х	0,3
Уровень регистрируемой безработицы, %	1,9	1,5	1,9	1,7	1,9	1,7	2,0	1,7
отклонение	х	-0,4	х	-0,2	х	-0,2	х	0,3
Уровень удовлетворенности потребности экономики субъектов Российской Федерации	80	80	80	80	81	81	82,5	82,5

Федерации в иностранных работниках, %								
отклонение	х	0,0	х	0,0	х	0,0	х	0,0
Удельный вес работников, занятых в условиях, не отвечающих гигиеническим нормативам условий труда, в списочной численности работников, %	28	28	27	27	26	26	22	22
отклонение	х	0,0	х	0,0	х	0,0	х	0,0

Состав основных показателей ГП позволяет говорить о том, что разработчиками ГП ее основные индикаторы выделялись исходя не из их важности для рынка труда, а из тематики подпрограмм и необходимости присутствия в ГП хотя бы одного показателя, характеризующего реализацию каждой из них.

При этом, такой показатель, как уровень удовлетворенности потребности экономики субъектов Российской Федерации в иностранных работниках несравним по своей значимости с тремя другими важнейшими индикаторами, затрагивающими всех занятых граждан.

Кроме того, как уже отмечалось выше, при анализе общих задач государственной программы, в области внешней трудовой миграции главным приоритетом должно стать не просто привлечение любых иностранных работников, а привлечение рабочей силы, обладающей необходимой для российской экономики высокой квалификацией, что отмечается и в тексте самой подпрограммы «Внешняя трудовая миграция».

Сопоставление итоговых и промежуточных показателей, содержащихся в ГП, позволяет говорить о недостаточной амбициозности планируемых к достижению к 2020 году результатов. Положение с безработицей, по существу, консервируется с некоторой тенденцией к ухудшению, а показатели безработицы (по методологии МОТ) по сравнению с первоначальной редакцией Госпрограммы ухудшаются ко времени завершения Госпрограммы.

Так, значение показателя уровня безработицы (по методологии МОТ) в 2014-2016 годы предполагается снизить до 5,7 % (вместо 5,9 %, предусмотренных первоначальной редакцией), с 2017 года предполагается увеличение уровня безработицы и в 2020 году он составит 5,8 % (вместо 5,5 %).

Анализ соответствия целевого значения показателя ГП уровня безработицы (по методологии МОТ) свидетельствует о наличии расхождения с целевым значением, приведенного в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Концепция). Концепцией предусмотрено, что уровень общей безработицы должен снизиться к 2020 году до 2-3 процентов.

Следует отметить, что согласно прогнозу долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанному Минэкономразвития России, плановые значения показателя «уровень безработицы к экономически активному населению» к 2020 году должны составить 5,8 %.

Показатели регистрируемой безработицы в новой редакции улучшаются. Ее уровень в 2014-2016 годах планируется снизить до 1,7 % (вместо 1,9 % первоначальной редакции), в 2017-2018 годах предусмотрено увеличение этого показателя, но к 2020 году он вновь должен составить 1,7 % (вместо 2,0 % первоначальной редакции).

В сравнении с зарубежными странами уровень занятости в России является достаточно высоким, а уровень безработицы (по методологии МОТ) – относительно низким. Так, по итогам 2012 года уровень безработицы в России составил 6,2 %, Германии – 6,5 %, Канаде – 7,3 %, Швеции – 7,5 %, США – 8,2 %, Италии – 10,9 процента.

Анализ соответствия целевых значений показателей подпрограмм ГП свидетельствует об отсутствии расхождений с целевыми значениями показателей, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политике».

В ГП значения показателя подпрограммы «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» № 1.1 «Отношение численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, к численности безработных граждан (по методологии МОТ)» увеличиваются с 2013 года по 2020 год с 24 % до 30 %. Сближение регистрируемой и общей безработицы прогнозируется в связи с повышением качества предоставляемых услуг в области содействия занятости населения, что приведет к увеличению численности безработных граждан, обращающихся в органы службы занятости.

Первоначальной редакцией Государственной программы рост этого показателя с 2016 по 2020 год был запланирован от 33 % до 38 %. Следует отметить, что по данным Росстата динамика указанного показателя в предыдущем периоде имела противоположную тенденцию. Так, в 2007 году он составлял 34,4 %, в 2008 – 32,4 %, в 2009 – 34,2 %, в 2010 – 28,7 %, в 2011 – 26,1 %, в 2012 – 25,8 %.

Анализируя значения данного показателя, можно сделать вывод о том, что к 2020 году не предполагается достижение даже уровня 2007 года, то есть привлекательность и качество услуг, предоставляемых органами службы занятости населения, будут повышаться крайне низкими темпами.

В показателях госпрограммы не нашли отражение ряд положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, а именно:

- норма подпункта «в» пункта 2 Указа № 597 предусматривающая разработку комплекса мер, направленных на повышение эффективности реализации мероприятий по содействию трудоустройству инвалидов, на обеспечение доступности профессионального образования, включая совершенствование методов профессиональной ориентации детей-инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, на подготовку специализированных программ профессионального обучения инвалидов с учетом особенностей их психофизического развития и индивидуальных возможностей;

- норма подпункта «е» пункта 1 Указа № 606, предусматривающая необходимость реализации мер, направленных на совершенствование миграционной политики, включая содействие миграции в целях обучения и осуществления преподавательской и научной деятельности;

- норма подпункта «а» пункта 3 Указа № 606, предусматривающего принятие мер, направленных на создание условий для совмещения женщинами

обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью, а также на организацию профессионального обучения (переобучения) женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет.

Кроме того, показатель «Увеличение размера реальной заработной платы (по отношению к 2011 году, нарастающим итогом)» не дает наглядной картины о процентном соотношении заработной платы работников государственных (муниципальных) учреждений (по отдельным категориям бюджетников) со средней заработной платой в субъектах Российской Федерации.

Одной из задач подпрограммы «Внешняя трудовая миграция» является снижение численности иностранных работников, незаконно осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации.

При этом динамика некоторых показателей, предусмотренных подпрограммой, создает существенные риски получения совершенно противоположного этой задаче результата.

Так, значения показателя, характеризующего изменение количества разрешений на привлечение и использование иностранных работников, выданных работодателям, предполагают тенденцию к уверенному снижению их количества на протяжении всего периода действия государственной программы (отношение количества разрешений, выданных в текущем году всегда меньше 100% от количества разрешений, выданных в предыдущем году).

В условиях, когда снижения численности иностранных работников не предполагается, это означает увеличение доли мигрантов, работающих нелегально либо вообще не работающих.

Возникновению такой ситуации будет способствовать и крайне незначительные темпы роста показателя № 4 подпрограммы «Доля иностранных граждан, получивших патент, от общей численности иностранных граждан, въехавших на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы, с целью осуществления трудовой деятельности и поставленных на миграционный учет», значение которого к 2020 году предполагается довести всего лишь до 43%. При этом в ранее действовавшей редакции государственной программы значение этого показателя должно было увеличиться до 53%.

Таким образом, остается непонятным, каким образом заложенные значения вышеназванных показателей подпрограммы соотносятся с задачей максимальной легализации иностранных работников.

Кроме того, подпрограмма «Внешняя трудовая миграция» не в полной мере учитывает задачи, поставленные Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года по социальной адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество.

Так, подпрограмма включает задачу «создание условий для адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество» и единственный целевой индикатор и показатель его оценки – «удельный вес иностранных работников, подтвердивших документальное владение русским языком, знание

истории России, основ законодательства Российской Федерации в общей численности работников, получивших разрешение на трудовую деятельность (разрешение на работу)», что является недостаточным.

Представляется, что набор показателей и индикаторов было бы целесообразно расширить с учетом того, что задача подпрограммы должна быть направлена на обеспечение доступа иностранных граждан и членов их семей к социальным, медицинским и образовательным услугам. Аналогичным образом необходимо дополнить и перечень мероприятий подпрограммы.

Целевые индикаторы и показатели подпрограммы «Развитие институтов рынка труда» не в достаточной степени иллюстрируют выполнение задачи «улучшение условий труда». В частности, в целевых индикаторах, показателях и мероприятиях подпрограммы не учтено влияние реализованных в 2013 году мер по введению дополнительных страховых взносов в Пенсионный фонд России для работодателей в отраслях и сферах, дающих право на досрочную трудовую пенсию, а также введенного с 2014 года института специальной оценки условий труда, включая установление досрочных пенсий с учетом результатов этой оценки.

Кроме того, не усматривается влияние мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний, предусмотренных Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

В дополнительных и обосновывающих материалах к ГП представлен перечень госпрограмм, которые будут оказывать влияние на ее реализацию.

В тоже время отсутствует увязка мероприятий ГП с Государственной программой «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», предусматривающей, в частности, меры по реализации задачи, поставленной Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» в части создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест (согласно Указу - 25 млн. к 2020 году).

Представляется очевидным, что эту задачу невозможно решить без помощи мер, реализуемых на рынке труда, которые закреплены в анализируемой ГП.

7.1.4. Анализ структуры и объемов финансовых ресурсов ГП и подпрограмм и их увязки с установленными целевыми показателями свидетельствует о том, что источником ресурсного обеспечения ГП являются только средства федерального бюджета.

По сравнению с предыдущей редакцией ГП существенно изменилась структура и объем финансового обеспечения ГП. Так, из источников ресурсного обеспечения исключены консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и средства юридических лиц, при этом объем средств федерального бюджета увеличился в целом по программе на 1,7 %.

Объем бюджетных ассигнований на реализацию ГП в 2014 - 2016 годах соответствует показателям, утвержденным Федеральным законом от 2 декабря

2013 г. № 349-ФЗ⁶. Общий объем бюджетных ассигнований на реализацию ГП составляет 579 026,0 млн. рублей.

В составе дополнительных и обосновывающих материалов приведено обоснование необходимых финансовых ресурсов для реализации ГП. Структура и объем финансовых ресурсов ГП и подпрограмм увязаны с установленными целевыми показателями.

7.1.5. Анализ учета положений Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. в мероприятиях и целевых показателях подпрограмм показал следующее.

Норма пп. «а» п.1 Указа 597⁷, характеризующая увеличение к 2020 году числа высококвалифицированных работников, с тем, чтобы оно составляло не менее трети от числа квалифицированных работников, реализуется одним основным мероприятием подпрограммы 2 «Внешняя трудовая миграция». Значение показателя «Численность иностранных граждан – квалифицированных специалистов, привлекаемых на территорию Российской Федерации в соответствии с перечнем профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся профессии (специальности), на которых квоты не распространяются», в 2013 году превысило плановое в 3,8 раза.

Норма пп. «а» п.1 Указа 597, предусматривающая создание ежегодно в период с 2013 по 2015 год до 14,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов, реализуется одним основным мероприятием подпрограммы 1 «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан». В 2013 году создано 14,7 тыс. специально оборудованных (оснащенных) для инвалидов рабочих мест, или 103,5% от установленного значения (14,2 тыс. рабочих мест), что на 512 рабочих мест больше целевого показателя.

Норма пп. «г» п.1 Указа 597, предусматривающая разработать к 2015 году и утвердить не менее 800 профессиональных стандартов, реализуется одним основным мероприятием подпрограммы 3 «Развитие институтов рынка труда». Разработаны 252 профессиональных стандарта из 400 запланированных на 2013 год. Отклонение значений показателя вызвано длительностью и трудоемкостью процедур проведения аукционов, длительностью процедур согласования проектов профессиональных стандартов, связанных с необходимостью их размещения в целях общественного обсуждения, получения заключения от соответствующего федерального органа исполнительной власти, отраслевого объединения работодателей, отраслевого объединения профсоюзов; рассмотрения на Экспертном совете по профессиональным стандартам при Минтруде России, проработки проекта профессионального стандарта с точки зрения коррекционной и юридико-технической экспертизы.

Нормы пп. «а» и «е» п.1 Указа 597, предусматривающие повышение соотношения средней заработной платы по категориям работников социальной

⁶ Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

сферы к средней заработной плате по субъекту Российской Федерации в бюджетном секторе экономики, реализуется одним основным мероприятием 3.2 «Содействие увеличению размера реальной заработной платы» подпрограммы 3 «Развитие институтов рынка труда», в рамках которого были утверждены:

Программа⁸ поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 гг. (далее – Программа);

Единые рекомендаций⁹ по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений.

В 2013 году, по данным Росстата, по четырем категориям работников не достигнуты предусмотренные ГП целевые значения показателя «Соотношение средней заработной платы работников государственных (муниципальных) учреждений со средней заработной платой в субъектах Российской Федерации»:

- младшему медицинскому персоналу (персоналу, обеспечивающему предоставление медицинских услуг) - отклонение от целевого показателя не превышает 5%. Работники данных категорий имеют разный уровень квалификации, и в настоящее время Минздрав России осуществляет работу по уточнению контингента младшего медицинского персонала в целях исключения из него должностей, по которым не требуется медицинская подготовка. До завершения этой работы возможно отставание от целевого показателя, установленного Программой;

- педагогическим работникам учреждений дополнительного образования детей - отклонение от целевого показателя не превышает 5%, что обусловлено преимущественно неточностью прогноза средней заработной платы учителей в 2013 году в связи с ее ростом, в том числе за счет мероприятий, проводимых по программе модернизации образования;

- педагогическим работникам образовательных учреждений общего образования - отклонение от целевого показателя в 79 регионах не превышает 5%, что обусловлено в основном неточным прогнозированием уполномоченными органами регионов среднемесячной заработной платы по субъектам Российской Федерации;

- педагогическим работникам дошкольных образовательных учреждений - отклонение от уровня целевого показателя находится на уровне 5 % и связано с увеличением контингента детей и мерами по открытию новых детских садов.

Следует отметить, что с 2014 года указанный выше показатель в ГП отсутствует. В госпрограмму включен показатель «Увеличение размера реальной заработной платы (по отношению к 2011 году, нарастающим итогом)», который в 2014 году должен составить 1,2 раза, а к 2018 году – 1,4 раза¹⁰.

⁸ утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р

⁹ утверждены решением Российской трехсторонней комиссии по урегулированию социально трудовых отношений на 2013 год – 21 декабря 2012 года, на 2014 год - 25 декабря 2013 г.

¹⁰ Согласно пп.а п.1 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» размер реальной заработной платы к 2018 году должен увеличиться в 1,4 – 1,5 раза

Норма пп. «ж» п.1 Указа 597, предусматривающая создать прозрачный механизм оплаты труда руководителей организаций, финансируемых за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, установив соотношение средней заработной платы руководителей и работников этих организаций и предусмотрев представление руководителями этих организаций сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера реализуется основным мероприятием подпрограммы 3 «Развитие институтов рынка труда». В части установления соотношения средней заработной платы руководителей и работников действуют постановления Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2012 г. № 975 и распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2627-р.

В целях обеспечения прозрачности оплаты труда принято постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2013 г. № 329 «О типовой форме трудового договора с руководителем государственного (муниципального) учреждения».

Норма пп. «з» п.1 Указа 597, предусматривающая разработать комплекс мероприятий по развитию институтов самоуправления и принятию кодексов профессиональной этики, реализуется основным мероприятием подпрограммы 3 «Развитие институтов рынка труда». В рамках развития социального партнерства подписано Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014-2016 годы. Мероприятия, предусмотренные Генеральным соглашением на 2011-2013 годы, выполнены.

Приказом Минтруда России от 31 декабря 2013 г. № 792 утвержден Кодекс этики и служебного поведения работников органов управления социальной защиты населения и учреждений социального обслуживания, для использования в практической деятельности организациями, оказывающие услуги в социальной сфере.

Норма пп. «е» п.1 Указа 606¹¹, предусматривающая обеспечить реализацию мер, направленных на совершенствование миграционной политики, включая содействие миграции в целях обучения и осуществления преподавательской и научной деятельности, участие Российской Федерации в программах гуманитарной миграции, а также разработку и реализацию программ социальной адаптации и интеграции мигрантов, реализуется основным мероприятием подпрограммы 2 «Внешняя трудовая миграция». Одним из направлений деятельности в области адаптации и интеграции мигрантов является взаимодействие с национально-общественными объединениями мигрантов (диаспорами). В связи с этим ФМС России налажено постоянное взаимодействие с 1488 национальными объединениями. На регулярной основе территориальные органы проводят встречи с их представителями, в ходе которых проводится разъяснение норм и нововведений в миграционное законодательство Российской Федерации. В 2013 году было проведено 4314 таких встреч.

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

Кроме того, особое внимание уделяется организации курсов русского языка для иностранных мигрантов. В настоящее время на территории страны действуют 298 курсов по изучению русского языка иностранными гражданами, 99 из них, открытые при содействии территориальных органов ФМС России, работают на безвозмездной основе.

Норма пп. «а» п.3 Указа 606, предусматривающая принять меры, направленные на создание условий для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью, а также на организацию профессионального обучения (переобучения) женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, реализуется субъектами Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 7.1-1 Закона о занятости населения в Российской Федерации вправе организовывать профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование, в том числе женщин в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Финансирование указанного направления осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. В 2011 – 2013 годах на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование были направлены около 50 тысяч женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до 3-х лет, планирующих возвращение к трудовой деятельности, в том числе в 2013 году – 13,5 тыс. человек. За указанный период закончили профессиональное обучение или получили дополнительное профессиональное образование 38,3 тыс. женщин, в том числе в 2013 году – 13,1 тыс. человек.

7.2. (Цель 2 - проанализировать планирование и управление реализацией мероприятий государственной программы за 2013 год и истекший период 2014 года)

7.2.1. Анализ своевременности подготовки ответственным исполнителем, соисполнителем и участниками Госпрограммы нормативных правовых актов в целях реализации мероприятий ГП показал следующее.

В целях реализации мероприятий Госпрограммы ответственным исполнителем, соисполнителем и участниками Госпрограммы подготовлен ряд нормативных правовых актов. В частности, приняты федеральные законы,¹² направленные на:

недопущение дискриминации на рынке труда в части распространения информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей ограничения дискриминационного характера;

совершенствование порядка определения потребности в иностранных работниках и формирования соответствующих квот на осуществление

12 от 02 июля 2013 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 7 мая 2013 г. № 82-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; от 28 декабря 2013 г. № 390-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.»; от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда»; от 28 декабря 2013 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда».

иностранными работниками трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

реализацию Российской Федерацией принятых на себя обязательств (в связи со вступлением в ВТО) в части регулирования присутствия иностранных физических лиц в Российской Федерации при оказании услуг;

обеспечение дифференцированного подхода к привлечению иностранной рабочей силы в зависимости от профессии (специальности), предусматривающего усовершенствование механизма выдачи разрешительных документов и упрощение процедуры выдачи рабочих виз для высококвалифицированных категорий иностранных граждан.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 были приняты нормативные правовые акты¹³, целью которых, является создание в 2013 году до 14,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов.

В рамках решения задач Госпрограммы во всех субъектах Российской Федерации утверждены и реализовывались региональные программы, предусматривающие мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, находящихся под риском увольнения, а также граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы.

В соответствии со статьей 15.1 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» в 2013 году разработаны и утверждены приказами Минтруда России¹⁴ федеральные государственные стандарты государственных услуг (функций) в области содействия занятости населения, что позволит обеспечить единство предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций) в Российской Федерации, полноту и качество предоставления, равную доступность государственной услуги.

7.2.2. Оценка обеспечения ответственным исполнителем ГП координации деятельности соисполнителей и участников ГП по ее реализации.

Минтруд России, являясь ответственным исполнителем Госпрограммы, в рамках координации деятельности соисполнителя (ФМС России) и участников Госпрограммы (Роструд, Минфин России) по ее реализации, осуществляет соответствующие процедуры в части:

разработки проекта Госпрограммы, а также планов по ее реализации путем их формирования в электронном виде с использованием аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на основе данных, представленных

¹³ распоряжения Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 1921-р, от 17 декабря 2012 г. № 2411-р; постановления Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2012 г. № 1307, от 26 сентября 2013 г. № 844, от 20 декабря 2013 г. № 1198; приказы Минтруда России от 29 декабря 2012 г. № 643, от 29 декабря 2012 г. № 645, от 28 февраля 2013 г. № 82, от 11 марта 2013 г. № 94, от 30 апреля 2013 г. № 185, от 7 мая 2013 г. № 246; совместный приказ Минтруда России и Минобрнауки России от 25 апреля 2013 г. № 163/309 «О реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 и от 7 мая 2012 г. № 606».

¹⁴ от 9 января 2013 г. № 3н; от 9 января 2013 г. № 4н; от 29 января 2013 г. № 34н; от 11 февраля 2013 г. № 52н; от 12 февраля 2013 г. № 58н; от 7 марта 2013 г. № 98н; от 30 апреля 2013 г. № 181н; от 11 июля 2013 г. № 303н; от 23 августа 2013 г. № 380н; от 24 декабря 2013 г. № 773н; от 17 апреля 2014 г. № 262н.

соисполнителем и участниками Госпрограммы;

периодического сбора информации о ходе выполнения контрольных событий и мероприятий подпрограмм, в том числе об исполнении расходных обязательств в целях мониторинга и внесения отчетных данных в аналитическую информационную систему.

При разработке проекта госпрограммы в 2013–2014 годах, а также при формировании Годового отчета допускались случаи задержки информации от ФМС России. Следует отметить, что у Минтруда России, как ответственного исполнителя Госпрограммы, отсутствуют эффективные рычаги воздействия на соисполнителя и участников Госпрограммы в части полного и своевременного предоставления соответствующей информации.

В настоящее время, во исполнение пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298, готовится проект приказа Минтруда России об организации работы по реализации мероприятий ГП и координации деятельности ответственных исполнителей, соисполнителей и участников Госпрограммы.

7.2.3. Анализ плана реализации ГП и детального плана-графика, а также организации текущего управления реализацией Госпрограммой показал следующее.

Согласно утвержденным плану¹⁵ реализации и детальному плану-графику¹⁶ реализации Госпрограммы на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов в 2013 году было запланировано 68 контрольных событий, из них 2 – исключены из проекта детального плана-графика реализации Госпрограммы на очередной финансовый 2014 год и плановый период 2015-2016 годы, не реализовано 10 контрольных событий (15,1%). Степень реализации контрольных событий составила 84,9 процента.

Анализ плана реализации Госпрограммы и детального плана-графика реализации Госпрограммы на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов показал, что запланированные на 2013 год результаты Госпрограммы в целом достигнуты, основные мероприятия, в рамках поставленных на 2013 год задач, также в целом реализованы.

Вместе с тем, не в полной мере реализованы основные мероприятия 1.1. «Разработка нормативной правовой и методической базы в сфере содействия занятости населения», 1.2. «Реализация мероприятий активной политики занятости населения и дополнительных мероприятий в сфере занятости населения», 1.5. «Социальные выплаты безработным гражданам и оптимизация критериев назначения и размеров пособия по безработице», 2.2. «Использование дифференцированного подхода к привлечению и использованию иностранных работников», 2.3. «Противодействие незаконной трудовой деятельности иностранных работников в Российской Федерации» и 2.4. «Организация системы учета иностранных граждан».

Причиной их частичного неисполнения преимущественно является не соблюдение сроков принятия некоторых нормативных правовых актов, среди которых приказы Минтруда России «Об утверждении федерального

¹⁵ утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2013 года № 1000-р.

¹⁶ утвержден приказом Минтруда России от 26 июня 2013 года № 280.

государственного стандарта государственной услуги по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации безработных граждан, включая обучение в другой местности»;

приказ Минтруда России «Об утверждении правил прекращения, приостановки выплаты пособия по безработице, снижения его размера»; «Об утверждении порядка продления сроков выплаты пособия по безработице»; «Об утверждении правил оказания и условий выплаты материальной помощи гражданам, указанным в статье 36 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».

На момент проведения проверки Минтрудом России подготовлен проект плана реализации ГП на очередной финансовый 2014 год и плановый период 2015-2016 годы и направлен в Правительство Российской Федерации.

7.2.4. Взаимодействие Минтруда России с субъектами Российской Федерации, общественными, научными и иными организациями, государственными внебюджетными фондами в рамках реализации, мониторинга и оценки эффективности реализации Госпрограммы осуществляется в соответствии с принятыми нормативными правовыми актами.

Так, на основании приказов Минтруда России¹⁷ проводятся мониторинги: высвобождения работников организаций в связи с ликвидацией организаций, либо сокращением численности или штата работников, а также неполной занятости работников;

трудоустройства выпускников профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, обращающихся в органы службы занятости субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа.

Взаимодействие с общественными, научными и иными организациями, государственными внебюджетными фондами осуществляется по мере необходимости.

7.3. (Цель 3 - проанализировать реализацию мероприятий ГП и подпрограмм за 2013 год и истекший период 2014 года)

7.3.1, 7.3.2. Анализ своевременности и полноты распределения лимитов бюджетных обязательств на реализацию ГП и обоснованности изменений, вносимых в бюджетную роспись показал следующее.

В 2013 году первоначальной редакцией Федерального закона № 216-ФЗ¹⁸ на реализацию ГП предусматривались бюджетные ассигнования в размере 72 237,1 млн. рублей, из них Минтруду России - 382,9 млн. рублей, или 0,5 % от общего объема бюджетных средств, предусмотренных на реализацию ГП. Остальные средства были распределены между Рострудом и ФМС России.

¹⁷ от 26 июня 2013 г. № 281 «О проведении мониторинга высвобождения работников организаций в связи с ликвидацией организаций, либо сокращением численности или штата работников, а также неполной занятости работников»; от 18 февраля 2013 г. № 63 «О проведении мониторинга трудоустройства выпускников профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, обращающихся в органы службы занятости субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа».

¹⁸ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

Федеральным казначейством доведены Минтруду России бюджетные ассигнования в сумме 382,9 млн. рублей, что соответствовало показателям сводной бюджетной росписи расходов федерального бюджета, в том числе:

по Рз 01 «Общегосударственные расходы» - 212,9 млн. рублей;

по Рз 10 «Социальная политика» - 170,0 млн. рублей.

Лимиты бюджетных обязательств доведены Минтруду России в сумме 382,9 млн. рублей, или 100,0 % доведенных бюджетных ассигнований.

В 2013 году в Закон о бюджете 2013 года были внесены изменения, предусматривающие уменьшение расходов Минтруду России на 32,3 млн. рублей. Необходимость данного изменения связана с уменьшением объема бюджетных ассигнований на обеспечение разработки профессиональных стандартов в связи с передачей полномочий по их разработке ФГБУ «Научно-исследовательский институт труда и социального страхования Минтруда России» в рамках реализации госпрограммы «Социальная поддержка граждан».

Общая сумма внесенных изменений в сводную бюджетную роспись по ГП составила 21,1 млн. рублей, в том числе увеличение на 2,3 млн. рублей и уменьшение на 23,4 млн. рублей.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 г. № 48-р¹⁹ Минтруду России был увеличен объем средств федерального бюджета на 2,3 млн. рублей. Данное изменение связано с финансированием мероприятий в рамках форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество».

Уменьшение Минтруду России объема средств на 23,4 млн. рублей связано с образованием экономии средств при проведении конкурсных процедур. В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 средства в объеме 11,7 млн. рублей перераспределены на целевую субсидию ФГБУ «Научно-исследовательский институт труда и социального страхования Минтруда России» для разработки дополнительного количества профессиональных стандартов и 11,7 млн. рублей, в соответствии с пунктом 5 постановления Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2012 г. № 1272²⁰, направлены Минфином России на увеличение бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда.

Общий объем бюджетных ассигнований на реализацию Госпрограммы Минтрудом России составил 329,5 млн. рублей. Кассовое исполнение Госпрограммы по Минтруду России составило 100%.

В 2014 году в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ бюджетные ассигнования на реализацию ГП предусмотрены в сумме 75 756,3 млн. рублей, из них Минтруду России - 492,8 млн. рублей (0,65 %).

¹⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 г. № 48-р «О финансировании с 2013 года на ежегодной основе российской части проектов форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество».

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2012 года № 1272 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

Доведение в 2013 году и истекший период 2014 года Минтрудом России лимитов бюджетных обязательств осуществлялось Федеральным казначейством в соответствии с Порядком²¹ в установленные сроки.

Изменение лимитов бюджетных обязательств в связи с блокировкой расходов на сумму нецелевого использования бюджетных средств федерального бюджета не осуществлялось.

Ведение, утверждение и внесение изменений в бюджетную роспись Минтрудом в 2013 году и истекший период 2014 года осуществлялось в соответствии с приказом Минфина России от 23 ноября 2011 года № 159н²².

7.3.3. Анализ сопоставления кассовых расходов с Детальным планом-графиком реализации ГП показал, что в 2013 году Минтрудом России, Рострудом и ФМС России расходы средств федерального бюджета, предусмотренные детальным планом-графиком на реализацию мероприятий ГП, исполнены в объеме 69 703,8 млн. рублей, или 97,3% к сводной бюджетной росписи и 97,3% к плановым назначениям. Исполнение кассовых расходов в разрезе основных мероприятий также свидетельствует о достаточно высоком уровне их исполнения. При этом следует отметить, что наименьший объем расходов сложился по подпрограмме 1 «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» по основному мероприятию 1.5 «Социальные выплаты безработным гражданам и оптимизация критериев назначения и размеров пособия по безработице».

Так, кассовые расходы на реализацию данного мероприятия составили 36 537,7 млн. рублей, или 95,4 % к сводной бюджетной росписи на 31 января 2014 года, что вызвано уменьшением фактической среднегодовой численности безработных граждан, которая составила 973,8 тыс. человек, против 1146,2 тыс. человек в 2012 году.

В ходе сопоставления кассовых расходов с детальным планом-графиком реализации ГП выявлено несоответствие суммы, предусмотренной планом-графиком на 2013 год, и сводной бюджетной росписи на 1 января 2013 года.

Так, в целом по ГП сумма бюджетной росписи на начало 2013 года превысила сумму по плану-графику на 587,9 млн. рублей и составила 100,8 %, в.т.ч:

по подпрограмме 1 сумма сводной бюджетной росписи превысила план график на 4 772,7 млн. рублей и составила 111,5 %;

по подпрограмме 2 сумма сводной бюджетной росписи меньше суммы, предусмотренной планом-графиком на 4 389,6 млн. рублей и составила 83,8 %;

по подпрограмме 3 сумма сводной бюджетной росписи превысила план - график на 205,5 млн. рублей и составила 107,0 %.

²¹ Приказ Минфина России от 30 сентября 2008 г. № 104н «Об утверждении Порядка доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня».

²² Приказ Минфина России от 23 ноября 2011 г. № 159н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)».

В связи с тем, что утвержденными методическими рекомендациями не предусмотрена квартальная форма отчетности исполнения федерального бюджета на реализацию ГП в разрезе ее мероприятий, сопоставить кассовые расходы за I квартал 2014 года с детальным планом-графиком не представляется возможным.

Вместе с тем, согласно отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за январь-март 2014 года исполнение ГП составило 17 654,2 млн. рублей, или 23,3 % сводной бюджетной росписи, в том числе: по подпрограмме 1 – 12 015,9 млн. рублей (26,5 %), по подпрограмме 2 – 5 201,6 млн. рублей (19,2 %), по подпрограмме 3 – 436,7 млн. рублей (12,9 %).

7.3.4. *Анализ неиспользованных бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию ГП за 2013 год,* показал, что неиспользованные бюджетные ассигнования, предусмотренные на реализацию государственной программы, за 2013 год составили 1 906,6 млн. рублей, или 2,7% от предусмотренных средств. Из этой суммы 1 759,5 млн. рублей, или 95,4% составили остатки средств субвенций на осуществление социальных выплат безработным гражданам. Невостребованные в субъектах Российской Федерации остатки сложились в основном по причине уменьшения фактической среднегодовой численности безработных граждан, которая составила 973,8 тыс. человек, против 1146,2 тыс. человек в 2012 году. Наряду с этим на образование остатков субвенций повлияли следующие факторы – реализация в 2013 году дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда отдельных субъектов Российской Федерации и увеличение в ряде субъектов Российской Федерации численности безработных граждан, получающих пособие по безработице в минимальном размере.

7.3.5. В проверяемом периоде *в рамках Госпрограммы средства на финансирование государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ)* не предусматривались.

7.3.6. В проверяемом периоде *инвестиционные проекты* Минтрудом России в рамках ГП не реализовывались.

7.3.7. *Анализ проведения конкурсных и закупочных процедур в соответствии с законодательством Российской Федерации и исполнения государственных контрактов (гражданско-правовых договоров) в целях реализации мероприятий Госпрограммы* показал следующее.

В связи с тем, что Закон о бюджете 2013 года не формировался по программному принципу, а бюджетные ассигнования не были связаны с мероприятиями ГП, определить общий объем средств, запланированных и направленных на осуществление закупок в целях реализации ГП, не представляется возможным.

В рамках ГП Минтрудом России конкурсные и закупочные процедуры в 2013 году и 1 квартале 2014 года не проводились.

По информации, поступившей в ходе проведения мероприятия в Минтруд России из Роструда, в ведомстве в 2013 году в рамках Госпрограммы проведено 122 процедуры закупок, из которых 36 открытых конкурсов, 30 открытых аукционов в электронной форме, 7 запросов котировок, 49 закупок у

единственного поставщика. По результатам проведенных торгов заключено 117 контрактов и договоров на общую сумму 316,2 млн. рублей.

За 1 квартал 2014 года Рострудом в рамках Госпрограммы было осуществлено 18 закупочных процедур на общую сумму 427,1 млн. рублей, из которых 6 открытых конкурсов, 3 электронных аукциона и 9 закупок у единственного поставщика.

Анализ конкурсной документации и информации о контрактах, размещенной на сайте www.zakupki.gov.ru, показал, что Рострудом ряд закупок в 2013 году был осуществлен в целях, не связанных с реализацией задач, установленных ГП.

Так, по результатам открытого конкурса Рострудом был заключен государственный контракт №80-юр от 27 ноября 2013 года с ЗАО НПК «Высокие технологии и стратегические системы» на сумму 4,8 млн. рублей на проведение работ по разработке и сопровождению реестра получателей государственных пособий гражданам, имеющим детей.

Расходы по контракту были осуществлены Рострудом по ЦСР 0010400 «Центральный аппарат» ВР 242 «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий».

При этом средства на финансирование указанных выплат предусматриваются госпрограммой «Социальная поддержка граждан» и не связаны с целями и задачами ГП «Содействие занятости населения».

В 2013 году Рострудом был проведен открытый конкурс и в 2014 году заключен государственный контракт № 3-юр от 20 января 2014 года с ЗАО «Центр новых технологий «Парус» на выполнение технологических работ по доработке программного обеспечения по централизованным выплатам получателям ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда здоровью гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и программного обеспечения по формированию и обновлению баз данных получателей федеральных компенсационных выплат, а также сопровождение в 2014 году на сумму 11,8 млн. рублей.

В соответствии с условиями государственного контракта Рострудом платежным поручением № 94135 от 28 марта 2014 года была перечислена исполнителю часть средств за выполненные работы в сумме 4,0 млн. рублей. Согласно назначению платежа данные расходы были произведены Рострудом по ЦСР 0730019 «Расходы на обеспечение функций государственных органов, в том числе территориальных органов, в рамках подпрограммы «Развитие институтов рынка труда» государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» ВР 242 «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий» КОСГУ 226 «Прочие работы, услуги».

Средства на финансирование данных выплат предусматриваются Госпрограммой «Социальная поддержка граждан» и не связаны с подпрограммой «Развитие институтов рынка труда» ГП «Содействие занятости населения», целями и задачами которой являются «содействие поддержанию высокой квалификации и сохранению здоровья работников, обеспечение защиты трудовых прав граждан», а задачами – «создание условий для

повышения качества рабочей силы и развития ее профессиональной мобильности»; «улучшение условий труда» и «обеспечение соблюдения трудовых прав граждан».

Мероприятия по разработке программного обеспечения для финансирования и осуществления каких-либо социальных выплат не предусмотрены подпрограммой «Развитие институтов рынка труда», ни планом реализации ГП, ни детальным планом-графиком ее реализации.

Таким образом, направление Рострудом средств федерального бюджета в сумме 4,0 млн. рублей на оплату работ по государственному контракту № 3-юр от 20 января 2014 года с ЗАО «Центр новых технологий «Парус» не соответствует целям, определенным Законом о бюджете 2014 года.

4 июня 2014 года Рострудом на сайте www.zakupki.gov.ru опубликовано извещение о проведении открытого конкурса от №0173100008514000028 на выполнение технологических работ по разработке новых модулей в реестре получателей государственных пособий гражданам, имеющим детей, и его сопровождение во второй половине 2014 года на сумму 4,0 млн. рублей.

Согласно пункту 9 Информационной карты конкурса в качестве источника финансирования данной закупки предполагается использовать средства федерального бюджета, предусмотренные Рострудом по КБК 150 04 01 0730019 242 320 (226) (ЦСР 0730019 «Расходы на обеспечение функций государственных органов, в том числе территориальных органов, в рамках подпрограммы «Развитие институтов рынка труда» государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» ВР 242 «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий»).

Средства на финансирование государственных пособий гражданам, имеющим детей, предусматриваются Госпрограммой «Социальная поддержка граждан» и не связаны с целями и задачами подпрограммы «Развитие институтов рынка труда» ГП «Содействие занятости населения». Мероприятия по разработке программного обеспечения для финансирования и осуществления данных выплат не предусматриваются ни подпрограммой, ни планом реализации ГП, ни детальным планом-графиком ее реализации.

Данная ситуация связана с тем, что при подготовке предложений по формированию проекта федерального бюджета на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов Роструд, руководствовался методическими материалами Минфина России, опубликованными на его официальном сайте и разосланными федеральным органам исполнительной власти²³, согласно которым все расходы на закупку товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий, осуществляемые центральным аппаратом Роструда, были отнесены к КБК 150 04 01 0730019 242 в рамках подпрограммы 3 «Развитие институтов рынка труда» государственной программы 07 «Содействие занятости населения».

23 «Аналитическое распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» и «Сопоставительная таблица целевых статей расходов для составления проекта федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов к целевым статьям, применяемым в 2013 году»

Следует отметить, что вышеназванные методические материалы не являются нормативными правовыми актами.

В то же время, Роструд не имел законной возможности предусмотреть по другому КБК и произвести закупку соответствующего программного обеспечения за счет средств, предусмотренных Законом о бюджете 2014 года по госпрограмме «Социальная поддержка граждан», поскольку средства на эти цели там предусмотрены не были, как и средства на организацию обеспечения соответствующих выплат. В данной Госпрограмме предусматриваются только расходы на сами выплаты и их доставку до получателя.

Представляется, что решение этой проблемы лежит в области совершенствования бюджетной классификации при переходе к программному бюджету.

7.3.8. *Анализ рисков реализации Госпрограммы* показал, что по информации представленной Минтрудом России основными рисками в сфере реализации ГП, в первую очередь, являются последствия воздействия негативных факторов макроэкономического, финансового, организационного характера, которые напрямую могут препятствовать выполнению поставленных задач.

В частности, к основным рискам относятся финансовые риски, вызванные недостаточностью объемов финансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации, возникающие в связи с закреплением с 2012 года за субъектами Российской Федерации полномочий по реализации мероприятий активной политики занятости населения, а также материально-техническому и финансовому обеспечению деятельности органов службы занятости. Преодоление рисков возможно путем перераспределения финансовых ресурсов, а также предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (в случае недостаточности собственных средств).

В первоначальной редакции ГП выделялись риски реализации основного мероприятия 1.2 «Реализация мероприятий активной политики занятости населения и дополнительных мероприятий в сфере занятости населения», связанные с отсутствием финансирования из федерального бюджета дополнительных мероприятий в сфере занятости населения.

Также, в случае недостаточного (или полного отсутствия) финансирования из федерального бюджета существуют риски реализации основного мероприятия 1.4 «Мониторинг состояния и разработка прогнозных оценок рынка труда» в части проведения опросов населения, необходимых для определения доли граждан, удовлетворенных полностью и качеством государственных услуг в области содействия занятости населения, а также основного мероприятия 1.5 «Социальные выплаты безработным гражданам и оптимизация критериев назначения и размеров пособия по безработице».

Преодоление указанных рисков возможно при условии достаточного и своевременного финансирования упомянутых мероприятий из федерального бюджета.

Кроме того, существуют макроэкономические и организационные риски реализации программы.

Так, ухудшение внутренней и внешней экономической конъюнктуры, снижение объемов производства, рост инфляции, усиление социальной напряженности в связи со снижением уровня жизни населения, массовым высвобождением работников может привести к ухудшению ситуации на рынке труда, росту безработицы.

По мнению разработчиков ГП преодоление макроэкономических рисков возможно путем выделения дополнительных бюджетных средств на реализацию мероприятий активной политики занятости населения, осуществления дополнительных мер по поддержке рынка труда и занятости населения.

Помимо указанных существуют риски организационного характера, такие как несвоевременное, поспешное и/или недостаточно проработанное принятие нормативных правовых актов Российской Федерации, а также субъектов Российской Федерации; недостатки в процедурах управления и контроля; дефицит квалифицированных кадров. Преодоление рисков возможно путем своевременной подготовки и тщательной проработки проектов нормативных правовых актов, внесения изменений в принятые нормативные правовые акты, оперативного реагирования на выявленные недостатки в процедурах управления, контроля и кадрового обеспечения.

Реализация поставленной Президентом Российской Федерации задачи по созданию и модернизации к 2020 году 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест, которая в основном должна осуществляться через Госпрограмму «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», трудноосуществима без помощи мер, реализуемых на рынке труда и закрепленных в ГП «Содействие занятости населения». Однако данные госпрограммы между собой никак не увязаны.

Негативное влияние на ход реализации ГП может оказать и тот факт, что ее основные задачи неравнозначны по степени их важности, что может свидетельствовать об их недостаточности для достижения цели ГП.

7.3.9. В ходе анализа отчета о ходе реализации и оценке эффективности ГП установлено, следующее.

Правила разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, а также контроля за ходом их реализации, определены Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588²⁴ (далее – Порядок).

Так, в соответствии с пунктом 31 Порядка, годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы подготавливается ответственным исполнителем совместно с соисполнителями до 1 марта года, следующего за отчетным.

Годовой отчет должен содержать, в том числе, конкретные результаты, достигнутые за отчетный период, а также данные об использовании бюджетных ассигнований и иных средств на выполнение мероприятий.

²⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

В целом годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности ГП за 2013 год соответствовал установленным требованиям по его составлению, а реализация мероприятий ГП в 2013 году способствовала достижению целей и решению задач ГП.

Минтрудом России годовой отчет о реализации ГП в соответствии с Порядком был направлен в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и в Минфин России 28 февраля 2014 года. Данный годовой отчет в соответствии с письмом Минэкономразвития России был доработан и вновь направлен²⁵ в Правительство Российской Федерации и Минэкономразвития России.

Согласно отчету, реализация Госпрограммы в 2013 году обеспечила достижение следующих ожидаемых результатов:

- уровень общей безработицы составил в декабре 2013 года 5,6% от численности экономически активного населения, что на 0,3% ниже значения прогнозного показателя (индикатора) Госпрограммы;

- уровень регистрируемой безработицы в целом по Российской Федерации по сравнению с декабрем 2012 года снизился на 0,2% и составил на конец декабря 2013 года 1,2% от численности экономически активного населения, что на 0,7% ниже значения прогнозного показателя (индикатора) Госпрограммы;

- во всех субъектах Российской Федерации утверждены и реализовывались региональные программы, предусматривающие мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, находящихся под риском увольнения, а также граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы;

- по итогам 2013 года все субъекты Российской Федерации с напряженной ситуацией на рынке труда выполнили или перевыполнили запланированные целевые показатели по численности участников мероприятий региональных программ по снижению напряженности на рынке труда.

- создано 14,7 тыс. специально оборудованных (оснащенных) для инвалидов рабочих мест;

- создан Единый целостный банк дактилоскопической информации ФМС России для осуществления электронного дактилоскопирования и автоматизированной проверки лиц по отпечаткам пальцев рук в режиме «реального времени»;

- разработаны 252 профессиональных стандарта, из которых 42 – для работников социальной сферы;

- утверждены Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2014 год.

Ожидаемые результаты от реализации основных мероприятий подпрограммы 1 «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» достигнуты – сохранена социальная стабильность в обществе, не произошло роста напряженности на рынке труда.

²⁵ Письма от 30 апреля 2014 г. № 16-3/10/П-2297 и от 5 мая 2014 г. № 16-3/10/В-2476.

В результате реализации основных мероприятий подпрограммы 2 «Внешняя трудовая миграция» обеспечен дифференцированный подход к привлечению иностранной рабочей силы в зависимости от профессии (специальности), совершенствование механизма выдачи разрешительных документов и расширен перечень профессий (специальностей, должностей) по видам экономической деятельности, на которые не распространяются квоты на осуществление иностранными, упрощены процедуры выдачи рабочих виз для высококвалифицированных категорий иностранных граждан.

Фактическими результатами реализации основных мероприятий подпрограммы 3 «Развитие институтов рынка труда» явились: создание экономических условий стимулирования работодателей к улучшению условий и охраны труда на рабочих местах; повышение эффективности использования трудовых ресурсов в бюджетной сфере за счет более тесной увязки заработной платы с эффективностью работы и качеством предоставляемых услуг, сложностью и объемом выполняемой работы.

Анализ значений показателей (индикаторов) ГП и подпрограмм показал, что в 2013 году плановые значения по 4 основным показателям ГП были выполнены.

Достижение индикаторов и показателей госпрограммы представлено в следующей таблице.

№ п/п	Показатель (индикатор) (наименование)	Ед.	Значения показателей (индикаторов) государственной программы 2013 год		Обоснование отклонений значений показателя (индикатора) на конец отчетного года
			план	факт	
Государственная программа 7. Содействие занятости населения					
1	Уровень безработицы (по методологии МОТ)	%	5,9	5,6	фактическое значение показателя соответствует лучшему результату
2	Уровень регистрируемой безработицы	%	1,9	1,2	фактическое значение показателя соответствует лучшему результату
3	Уровень удовлетворенности потребности экономики субъектов Российской Федерации в иностранных работниках	%	79	79	фактическое значение показателя соответствует плановому
4	Удельный вес работников, занятых в условиях, не отвечающих гигиеническим нормативам условий труда, в списочной численности работников	%	29	29	фактическое значение показателя соответствует плановому

На 2013 год из 35 подпрограммных показателей плановые значения устанавливались по 33 показателям, однако по одному из них фактическое значение не рассчитывалось из-за изменений нормативного регулирования²⁶, а

²⁶ В связи со вступлением в силу Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 320-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в соответствии с которым работодатель и заказчик работ (услуг) имеет право привлекать и использовать иностранных работников, временно проживающих на территории Российской Федерации, без разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а иностранный гражданин, временно проживающий на территории Российской Федерации имеет право осуществлять трудовую деятельность без разрешения на работу

по другому, на момент проведения мероприятия, отсутствовали официальные данные Росстата о его значении²⁷.

Из оставшегося 31 показателя были достигнуты только 19 (61,3%). При этом некоторые из установленных на 2013 год значений были существенно превышены, что может свидетельствовать об их некачественном планировании либо изначальном занижении их плановых значений.

Так, из 9 индикаторов подпрограммы 2 «Внешняя трудовая миграция» по которым имеются и плановые и фактические значения, по 7 плановые значения либо не достигнуты, либо существенно перевыполнены.

Фактическое значение показателя «Численность иностранных граждан – квалифицированных специалистов, привлекаемых на территорию Российской Федерации в соответствии с перечнем профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся профессии (специальности), на которых квоты не распространяются» в 2013 году превысило плановое в 3,8 раза; фактическое значение индикатора «Численность высококвалифицированных иностранных специалистов, получивших разрешение на работу на территории Российской Федерации» – в 1,9 раза, а показателя «Число выданных патентов на осуществление трудовой деятельности иностранным гражданам, прибывшим в порядке, не требующем получения визы» – в 1,4 раза.

С другой стороны, по 4 показателям данной подпрограммы целевые значения на 2013 год достигнуты не были, в том числе: «Доля иностранных граждан, получивших патент, от общей численности иностранных граждан, въехавших на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы, с целью осуществления трудовой деятельности и поставленных на миграционный учет»; «Отношение численности иностранных граждан, получивших разрешение на работу в Российской Федерации в текущем году, к численности иностранных граждан, получивших разрешение на работу в Российской Федерации в предыдущем году»; «Отношение количества разрешений на привлечение и использование иностранных работников, выданных работодателям в текущем году, к количеству разрешений на привлечение и использование иностранных работников, выданных работодателям в предыдущем году»; «Численность иностранных граждан, получивших разрешение на работу в текущем году».

Кроме того, не выполнены 2 из 8 показателей подпрограммы 1 «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан»: «Отношение численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, к общей численности безработных в соответствии с методологией МОТ»; «Удельный вес трудоустроенных граждан в общей численности граждан, обратившихся за содействием в поиске подходящей работы в органы службы занятости». Среди перечисленных показателей следует отметить существенное снижение по сравнению с 2012 годом отношения численности безработных граждан,

²⁷ По показателю «Численность пострадавших при несчастных случаях на производстве со смертельным исходом в расчете на 1000 работающих» официальные статистические данные для расчета показателя за 2013 год Росстатом не опубликованы.

зарегистрированных в органах службы занятости, к общей численности безработных в соответствии с методологией МОТ (с 32 до 24%).

На 1 апреля 2014 года, по данным Росстата, значение показателя «Уровень безработицы (по методологии МОТ)» составило 5,4% (при годовом плановом значении – 5,7 %); значение показателя «Уровень регистрируемой безработицы» – 1,3 % (при годовом плановом значении – 1,5 %).

7.3.10. *Анализ организации внутреннего контроля за реализацией ГП в Минтруде России свидетельствует о том, что он осуществляется в рамках системы внутреннего контроля в Министерстве как главным администраторе средств федерального бюджета, организованной в соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами.*

В целях рационализации процедур внутриведомственного взаимодействия участников ГП в рамках осуществления функций мониторинга и контроля исполнения плана и детального плана-графика реализации Госпрограммы разработан и находится на согласовании проект приказа Минтруда России об организации работы по реализации мероприятий ГП и координации деятельности ответственных исполнителей.

8. Акт по результатам контрольного мероприятия подписан заместителем Министра труда и социальной защиты Российской Федерации А.В.Вовченко и заместителем директора Финансового департамента – главным бухгалтером Н.А.Ракшенко без замечаний и возражений.

9. Выводы:

9.1. Анализ и оценка соответствия целей государственной программы «Содействие занятости населения» и ее подпрограмм приоритетам и целям государственной политики в сфере социально-экономического развития Российской Федерации не позволяет говорить о полном учете указанных приоритетов и целей в Госпрограмме.

9.1.1. На уровне государственной программы не ставится цель по привлечению в Российскую Федерацию квалифицированной и высококвалифицированной иностранной рабочей силы.

При этом, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года²⁸ предусматривается необходимость осуществления мер, направленных на стимулирование миграции лиц, имеющих особо востребованные на российском рынке труда профессии и специальности, высокую квалификацию, а также привлечение в Российскую Федерацию на основе предоставления вида на жительство высококвалифицированных специалистов из числа иностранных граждан.

Привлечение квалифицированных иностранных специалистов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию в качестве одной из основных задач предусмотрено и Концепцией демографической политики Российской Федерации²⁹.

²⁸ Утверждены Председателем Правительства РФ 31 января 2013 г.

²⁹ Утверждена Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351.

9.1.2. Государственной программой не предусматривается в качестве цели или задачи развитие занятости лиц старшего возраста, хотя такой приоритет обозначен в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года.

Кроме того, задача по продлению трудоспособного периода жизни пожилых людей содержится и в Концепции демографической политики Российской Федерации.

9.2. Анализ состава задач, решаемых ГП и подпрограммами, оценка их необходимости и достаточности для достижения соответствующих целей выявил следующее.

9.2.1. Три основные задачи, устанавливаемые государственной программой, неравнозначны по степени их важности.

Так, задача по привлечению иностранных работников является локальной и касается лишь незначительной части рынка труда, поэтому воздействие результатов ее реализации на этот рынок несравнимо как с двумя другими основными задачами государственной программы, так и с некоторыми задачами, поставленными в подпрограммах.

Кроме того, как уже отмечалось выше, наиболее важной задачей в сфере внешней трудовой миграции (на чем акцентируется внимание и в самой одноименной подпрограмме) является привлечение в Российскую Федерацию квалифицированной и высококвалифицированной иностранной рабочей силы, однако данная задача на уровне государственной программы приоритетной не признана.

9.2.2. Подпрограмма «Внешняя трудовая миграция» не в полной мере учитывает задачи, поставленные Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года по социальной адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество.

9.3. Оценка обоснованности состава и значений целевых показателей (индикаторов) Госпрограммы, подпрограмм и мероприятий для их достижения, а также оценка согласованности их значений со значениями, установленными документами стратегического планирования позволила сделать следующие выводы.

9.3.1. Показатели Государственной программы не соответствуют целевым значениям показателей, закрепленных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Так, Концепцией предусмотрено снижение уровня общей безработицы к 2020 году до 2-3 %, тогда как в Госпрограмме предполагается увеличение уровня безработицы в 2020 году до 5,8 %.

9.3.2. Состав показателей позволяет говорить о том, что разработчиками Государственной программы ее основные индикаторы выделялись исходя не из их важности для рынка труда, а исходя из тематики подпрограмм и необходимости присутствия хотя бы одного показателя, характеризующего реализацию каждой из них.

При этом, такой показатель, как уровень удовлетворенности потребности экономики субъектов Российской Федерации в иностранных работниках,

несравним по своей значимости с тремя другими важнейшими показателями, затрагивающими всех занятых граждан.

9.3.3. Сопоставление итоговых и промежуточных показателей, содержащихся в Госпрограмме, позволяет говорить о недостаточной амбициозности планируемых к достижению в 2020 году результатов, несмотря на значительный объем финансовых затрат. Положение с безработицей, по существу, консервируется с некоторой тенденцией к ухудшению.

9.3.4. В показателях госпрограммы не нашли отражение ряд положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, а именно:

- норма подпункта «в» пункта 2 Указа № 597 предусматривающая разработку комплекса мер, направленных на повышение эффективности реализации мероприятий по содействию трудоустройству инвалидов, на обеспечение доступности профессионального образования, включая совершенствование методов профессиональной ориентации детей-инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, на подготовку специализированных программ профессионального обучения инвалидов с учетом особенностей их психофизического развития и индивидуальных возможностей;

- норма подпункта «е» пункта 1 Указа № 606, предусматривающая необходимость реализации мер, направленных на совершенствование миграционной политики, включая содействие миграции в целях обучения и осуществления преподавательской и научной деятельности;

- норма подпункта «а» пункта 3 Указа № 606, предусматривающего принятие мер, направленных на создание условий для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью, а также на организацию профессионального обучения (переобучения) женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет.

Кроме того, показатель «Увеличение размера реальной заработной платы (по отношению к 2011 году, нарастающим итогом)» не дает наглядной картины о процентном соотношении заработной платы работников государственных (муниципальных) учреждений (по отдельным категориям бюджетников) со средней заработной платой в субъектах Российской Федерации.

9.3.5. Анализ планируемых значений показателя, характеризующего отношение численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, к численности безработных граждан (по методологии МОТ), приводит к выводу о том, что к 2020 году не предполагается достижение даже уровня 2007 года, то есть привлекательность и качество услуг, предоставляемых органами службы занятости населения, будут повышаться крайне низкими темпами.

9.3.6. Одной из задач подпрограммы «Внешняя трудовая миграция» является снижение численности иностранных работников, незаконно осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации.

При этом динамика некоторых показателей, предусмотренных подпрограммой (в частности, показателей № 4 и № 6), создает существенные риски получения совершенно противоположного этой задаче результата, а

именно увеличения доли мигрантов, работающих нелегально либо вообще не работающих.

9.3.7. Целевые индикаторы и показатели подпрограммы «Развитие институтов рынка труда» не в достаточной степени иллюстрируют выполнение задачи «улучшение условий труда».

В частности, в целевых индикаторах, показателях и мероприятиях подпрограммы не учтено влияние реализованных в 2013 году мер по введению дополнительных страховых взносов в Пенсионный фонд России для работодателей в отраслях и сферах, дающих право на досрочную трудовую пенсию, а также введенного с 2014 года института специальной оценки условий труда, включая установление досрочных пенсий с учетом результатов специальной оценки труда.

Кроме того, не усматривается влияние мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний, предусмотренных Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

9.3.8. В дополнительных и обосновывающих материалах к ГП был представлен перечень госпрограмм, которые будут оказывать влияние на ее реализацию. В тоже время отсутствует увязка мероприятий ГП с Государственной программой «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», предусматривающей, в частности, меры по реализации задачи, поставленной Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 по созданию и модернизации высокопроизводительных рабочих мест.

Представляется очевидным, что эту задачу невозможно решить без помощи реализуемых на рынке труда мер, которые закреплены в анализируемой ГП.

9.4. Анализ структуры и объемов финансовых ресурсов ГП и подпрограмм и их увязки с установленными целевыми показателями показал следующее.

Источником ресурсного обеспечения Госпрограммы являются только средства федерального бюджета. Объем бюджетных ассигнований на реализацию Госпрограммы в 2014 - 2016 годах соответствует показателям, утвержденным Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов». Общий объем бюджетных ассигнований на реализацию ГП составляет 579 026,0 млн. рублей.

9.5. При проведении анализа своевременности подготовки нормативных правовых актов в целях реализации мероприятий Госпрограммы нарушений не выявлено.

9.6. В результате оценки обеспечения ответственным исполнителем Госпрограммы координации деятельности ее соисполнителей и участников по ее реализации установлено, что Минтруд России, являясь ответственным исполнителем Госпрограммы, в рамках координации деятельности соисполнителя (ФМС России) и участников Госпрограммы (Роструд, Минфин

России) по ее реализации, осуществлял соответствующие процедуры в части:

разработки проекта Госпрограммы, а также планов по ее реализации путем их формирования в электронном виде с использованием аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на основе данных, представленных соисполнителем и участниками Госпрограммы;

периодического сбора информации о ходе выполнения контрольных событий и мероприятий подпрограмм, в том числе об исполнении расходных обязательств в целях мониторинга и внесения отчетных данных в аналитическую информационную систему.

При разработке проекта госпрограммы в 2013–2014 годах, а также при формировании Годового отчета допускались случаи задержки информации от ФМС России. Следует отметить, что у Минтруда России, как ответственного исполнителя Госпрограммы, отсутствуют эффективные рычаги воздействия на соисполнителя и участников Госпрограммы в части полного и своевременного предоставления соответствующей информации.

9.7. Анализ плана реализации и детального плана-графика Госпрограммы показал следующее.

На 2013 год было запланировано 68 контрольных событий, степень их реализации составила 84,9%. Причиной неисполнения преимущественно является не соблюдение сроков принятия нормативных правовых актов.

9.8. Взаимодействие с субъектами Российской Федерации, общественными, научными и иными организациями, государственными внебюджетными фондами в рамках реализации, мониторинга и оценки эффективности реализации Госпрограммы осуществлялось в соответствии с установленным порядком.

9.9. При анализе своевременности и полноты распределения лимитов бюджетных обязательств на реализацию мероприятий ГП в проверяемом периоде нарушений не установлено.

9.10. При анализе обоснованности изменений, вносимых в бюджетную роспись, в проверяемом периоде нарушений не установлено.

9.11. Анализ сопоставления кассовых расходов с Детальным планом-графиком реализации ГП показал, что в 2013 году расходы средств федерального бюджета на реализацию мероприятий ГП исполнены в объеме 69 703,8 млн. рублей, или 97,3% к сводной бюджетной росписи.

9.12. Неиспользованные бюджетные ассигнования, предусмотренные на реализацию государственной программы, за 2013 год составили 1 906,6 млн. рублей, или 2,7%. Из этой суммы 1 759,5 млн. рублей, или 95,4%, составили остатки средств субвенций на осуществление социальных выплат безработным гражданам, что вызвано уменьшением их фактической среднегодовой численности, составившей 973,8 тыс. человек против 1 146,2 тыс. человек в 2012 году.

9.13. В проверяемом периоде в рамках Госпрограммы средства на финансирование государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) не предусматривались.

9.14. В проверяемом периоде инвестиционные проекты Минтрудом России в рамках ГП не реализовывались.

9.15. Анализ проведения конкурсных и закупочных процедур в соответствии с законодательством Российской Федерации и исполнения государственных контрактов (гражданско-правовых договоров) в целях реализации мероприятий Госпрограммы показал следующее.

В Законе о бюджете 2014 года по Роструду, в соответствии с методическими материалами Минфина России, все расходы на закупку товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий, осуществляемые центральным аппаратом, независимо от их содержания, были отнесены к КБК 150 04 01 0730019 242 в рамках подпрограммы 3 «Развитие институтов рынка труда» государственной программы 07 «Содействие занятости населения».

В результате, Рострудом, на основании заключенного государственного контракта № 3-юр от 20 января 2014 года с ЗАО «Центр новых технологий «Парус» за счет средств, предусмотренных Законом о бюджете 2014 года по указанному КБК, была произведена оплата выполненных работ на сумму 4,0 млн. рублей по доработке программного обеспечения по централизованным выплатам получателям ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда здоровью гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и программного обеспечения по формированию и обновлению баз данных получателей федеральных компенсационных выплат.

Мероприятие по выполнению данных работ не включено в подпрограмму «Развитие институтов рынка труда» Госпрограммы.

Аналогичная ситуация сложится в случае оплаты Рострудом за счет средств, предусмотренных Роструду по КБК 150 04 01 0730019 242 государственного контракта, заключенного по результатам проведения открытого конкурса, объявленного 4 июня 2014 года на сайте www.zakupki.gov.ru, на выполнение технологических работ по разработке новых модулей в реестре получателей государственных пособий гражданам, имеющим детей, и его сопровождение во второй половине 2014 года на сумму 4,0 млн. рублей.

Представляется, что решение этой проблемы лежит в области совершенствования бюджетной классификации при переходе к программному бюджету.

9.16. Анализ рисков реализации Госпрограммы показал, что по информации, представленной Минтрудом России, основными рисками в сфере реализации ГП, в первую очередь, являются последствия воздействия негативных факторов макроэкономического, финансового, организационного характера, которые напрямую могут препятствовать выполнению поставленных задач.

В частности, к основным рискам относятся финансовые риски, вызванные недостаточностью объемов финансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации, возникающие в связи с закреплением с 2012 года за субъектами Российской Федерации полномочий по реализации мероприятий активной политики занятости населения, а также материально-техническому и

финансовому обеспечению деятельности органов службы занятости. Преодоление рисков возможно путем перераспределения финансовых ресурсов, а также предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (в случае недостаточности собственных средств).

9.17. Анализ отчета о ходе реализации и оценке эффективности ГП за 2013 год, включая достижения целей, решения задач и достижения индикаторов и показателей, финансовых ресурсов ГП на основе государственного статистического наблюдения, бухгалтерской и финансовой отчетности показал следующее.

9.17.1. В целом годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности ГП за 2013 год соответствовал установленным требованиям по его составлению, а реализация мероприятий ГП в 2013 году способствовала достижению целей и решению задач ГП. Минтрудом России годовой отчет о реализации ГП в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и в Минфин России был направлен в установленные сроки – 28 февраля 2014 года.

9.17.2. Анализ значений показателей (индикаторов) ГП и подпрограмм показал, что в 2013 году плановые значения по 4 основным показателям ГП были выполнены. Так, фактическое значение показателя «Уровень безработицы (по методологии МОТ)» составило 5,6 % (при плановом – 5,9 %); фактическое значение показателя «Уровень регистрируемой безработицы» – 1,2 % (1,9 %); фактическое значение показателя «Уровень удовлетворенности потребности экономики субъектов Российской Федерации в иностранных работниках» – 79 % (79%); фактическое значение показателя «Удельный вес работников, занятых в условиях, не отвечающих гигиеническим нормативам условий труда, в списочной численности работников» – 29 % (29 %).

На 1 апреля 2014 года, по данным Росстата, значение показателя «Уровень безработицы (по методологии МОТ)» составило 5,4% (при годовом плановом значении – 5,7 %); значение показателя «Уровень регистрируемой безработицы» – 1,3 % (при годовом плановом значении – 1,5 %).

На 2013 год из 35 подпрограммных показателей плановые значения устанавливались по 33 показателям, однако по одному из них фактическое значение не рассчитывалось из-за изменений нормативного регулирования, а по другому, на момент проведения мероприятия, отсутствовали официальные данные Росстата о его значении.

Из оставшегося 31 показателя были достигнуты только 19 (61,3%).

9.17.3. Некоторые из установленных на 2013 год значений показателей были существенно превышены, что может свидетельствовать об их некачественном планировании либо изначально занижении их плановых значений.

Так, из 9 индикаторов подпрограммы 2 «Внешняя трудовая миграция», по которым имеются и плановые и фактические значения, по 7 плановые значения либо не достигнуты (4 показателя), либо существенно перевыполнены (от 1,4 до 3,8 раза).

Также не выполнены 2 из 8 показателей подпрограммы 1 «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан»:

«Отношение численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, к общей численности безработных в соответствии с методологией МОТ»; «Удельный вес трудоустроенных граждан в общей численности граждан, обратившихся за содействием в поиске подходящей работы в органы службы занятости». Среди перечисленных показателей следует отметить существенное снижение по сравнению с 2012 годом отношения численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, к общей численности безработных в соответствии с методологией МОТ (с 32 до 24%).

9.17.4. Анализ хода реализации положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года показал следующее.

Норма пп. «г» п.1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политике», предусматривающая разработать к 2015 году и утвердить не менее 800 профессиональных стандартов, реализуется одним основным мероприятием подпрограммы 3 «Развитие институтов рынка труда». Разработаны 252 профессиональных стандарта из 400 запланированных на 2013 год.

Нормы пп. «а» и «е» п.1 Указа 597, предусматривающие повышение соотношения средней заработной платы по категориям работников социальной сферы к средней заработной плате по субъекту Российской Федерации в бюджетном секторе экономики, реализуется одним основным мероприятием 3.2 «Содействие увеличению размера реальной заработной платы» подпрограммы 3 «Развитие институтов рынка труда».

В 2013 году, по данным Росстата, по четырем категориям работников не достигнуты предусмотренные ГП целевые значения показателя «Соотношение средней заработной платы работников государственных (муниципальных) учреждений со средней заработной платой в субъектах Российской Федерации». Отклонение от целевого показателя не превышает 5%.

9.18. Анализ организации внутреннего контроля за реализацией ГП в Минтруде России свидетельствует о том, что он осуществляется в рамках системы внутреннего контроля в Министерстве как главным администраторе средств федерального бюджета, организованной в соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами.

В целях рационализации процедур внутриведомственного взаимодействия участников ГП в рамках осуществления функций мониторинга и контроля исполнения плана и детального плана-графика реализации Госпрограммы разработан и находится на согласовании проект приказа Минтруда России об организации работы по реализации мероприятий ГП и координации деятельности ответственных исполнителей.

10. Предложения:

10.1. Направить информационное письмо в Минфин России с рекомендациями:

- обеспечить при формировании проекта федерального бюджета на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов возможность осуществления

Рострудом закупок программного обеспечения по различным государственным программам (их подпрограммам) в зависимости от их тематики через введение соответствующих кодов бюджетной классификации либо путем отнесения этих расходов к непрограммной части бюджета;

- сформулировать официальную позицию министерства по вопросу финансирования Рострудом в 2014 году закупок программного обеспечения, не связанных с целями и задачами, установленными в подпрограмме «Развитие институтов рынка труда» Госпрограммы, по соответствующему коду целевой статьи и виду расходов федерального бюджета (0401 0730019 242).

10.2. Направить информационное письмо в Роструд с предложением при формировании проекта федерального бюджета на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов учитывать необходимость распределения финансирования закупок программного обеспечения по государственным программам, участником которых является Роструд, в соответствии с их содержанием и предназначением результатов.

Аудитор



В.С.Катренко