

Практика реализации  
дополнительных мероприятий в  
сфере занятости населения,  
направленных на снижение  
напряженности на рынках труда  
субъектов Российской  
Федерации



---

## Содержание

<b>Аннотация</b>	<b>3</b>
<b>Нормативное правовое обеспечение дополнительных мероприятий</b>	<b>5</b>
<b>Концептуальные и методические основы проведения дополнительных мероприятий</b>	<b>7</b>
Критерии отбора субъектов Российской Федерации и формируемые на их основе перечни территорий – получателей субсидий для реализации дополнительных мероприятий	7
Виды и перечни дополнительных мероприятий, финансируемых за счет субсидий	9
Категории участников дополнительных мероприятий	12
Условия предоставления субсидий и формулы определения их размеров	14
Финансирование дополнительных мероприятий	16
<b>Основные результаты реализации дополнительных мероприятий</b>	<b>22</b>
Численность участников дополнительных мероприятий	22
Направления дополнительных мероприятий	23
Результативность дополнительных мероприятий	24
Эффективность дополнительных мероприятий	24
<b>Выводы и предложения</b>	<b>28</b>
<b>Приложение</b>	<b>31</b>

## Аннотация

*Государственная политика в сфере обеспечения занятости населения в субъектах Российской Федерации в соответствии с нормами федерального и регионального законодательства и иных нормативных правовых актов реализуется в рамках федеральных и территориальных целевых программ.*

*До 2009 года в Российской Федерации разрабатывались и реализовывались федеральные<sup>1</sup> и территориальные программы содействия занятости населения, представлявшие собой комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных, нормативно-правовых и других мероприятий, взаимосвязанных по финансовым ресурсам, исполнителям, срокам реализации, направленных на проведение активной политики занятости и социальную поддержку безработных<sup>2</sup>.*

*В 2008 году в связи с международным финансовым кризисом, сопровождавшимся ростом безработицы в стране, Правительством Российской Федерации было принято решение о внедрении нового финансового механизма – субсидирования из федерального бюджета бюджетов субъектов Российской Федерации для реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (далее – дополнительные мероприятия).*

*Механизм субсидирования из федерального бюджета бюджетов субъектов Российской Федерации для реализации дополнительных мероприятий используется по настоящее время в рамках региональных программ субъектов Российской Федерации, утвержденных либо в качестве самостоятельных региональных целевых программ, либо как подпрограммы государственных*

---

<sup>1</sup> См., например, постановление Правительства Российской Федерации от 24.07.98 № 828 (ред. от 11.04.2000) «О федеральной целевой программе содействия занятости населения Российской Федерации на 1998–2000 годы».

<sup>2</sup> См. Методические рекомендации по разработке территориальных программ содействия занятости населения. Утверждены постановлением Минтруда России от 15.11.2000 № 83. Размещены в сети Интернет по адресу: [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_14918.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_14918.html)

*программ субъектов Российской Федерации «Содействие занятости населения».*

*В бюллетене на основе обобщения изложены результаты изучения практики реализации дополнительных мероприятий в субъектах Российской Федерации в 2009-2014 годах и предложения по ее совершенствованию.*

*Информационной основой бюллетеня явились законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации, ведомственные акты, методические, отчетные и информационные материалы Минтруда России и Роструда, статистические данные Росстата и Федерального казначейства, а также иные размещенные в сети Интернет сведения, относящиеся к вопросу реализации дополнительных мероприятий.*

## Нормативное правовое обеспечение дополнительных мероприятий

Дополнительные мероприятия разрабатываются и реализуются в субъектах Российской Федерации в соответствии с положениями Закона Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», нормами федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год, а также постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации (приложение 1).

Нормативными правовыми актами Российской Федерации определяются:

- правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий в очередном году (далее — правила);
- методика распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий (далее — методика);
- объемы субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий (далее — субсидии).

В отдельных случаях постановлениями Правительства Российской Федерации определялись специальные меры по снижению напряженности на рынках труда Самарской области (2009 год), Кировской области (2010 год), регионов Дальнего Востока, пострадавших от крупномасштабного наводнения (2013 год).

Субъектами Российской Федерации в соответствии с положениями этих документов разрабатывались и реализовывались региональные программы, направленные на снижение напряженности на рынках труда (далее — региональные программы).

Сравнительный анализ вышеупомянутых документов позволяет сделать следующие выводы.

1. В указанном периоде практически ежегодно пересматривались основные положения, регламентирующие реализацию дополнительных мероприятий в субъектах Российской Федерации. Эти изменения касались, в первую очередь, правил предоставления субсидий, предопределяющих, по существу, как параметры региональных программ, так и объемы их финансирования за счет субсидий.

2. В правилах предоставления субсидий ряд положений оставался неизменным на протяжении 2009–2015 годов, в том числе:

- назначение субсидий — софинансирование региональных программ;

- механизм отбора региональных программ — межведомственная рабочая группа;
- уровень софинансирования региональных программ / дополнительных мероприятий из федерального бюджета — не выше 95% и не ниже 85%<sup>3</sup>;
- механизм контроля за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий: контрольные полномочия возложены на Федеральную службу по труду и занятости и Федеральную службу финансово-бюджетного надзора.

3. Иные принципиальные положения правил, носящие концептуальный и методический характер, определяющие условия и результаты реализации дополнительных мероприятий, неоднократно пересматривались на протяжении всего рассматриваемого периода (2009–2015 годы). К ним относятся:

- критерии отбора субъектов Российской Федерации и формируемые на их основе перечни территорий — получателей субсидий для реализации дополнительных мероприятий;
- виды и перечни дополнительных мероприятий, финансируемых за счет субсидий;
- категории участников дополнительных мероприятий;
- условия предоставления субсидий и формулы определения их размеров;
- критерии оценки результативности дополнительных мероприятий.

4. Единые, унифицированные в масштабах страны, требования к региональным программам были определены нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации только в 2008 и 2009 годах.

---

<sup>3</sup> За исключением случаев увеличения субъектом Российской Федерации собственных средств в общем объеме консолидированного бюджета на исполнение расходного обязательства по реализации дополнительных мероприятий, особо оговоренных в правилах, на 2011–2012 годы.

## Концептуальные и методические основы проведения дополнительных мероприятий

### Критерии отбора субъектов Российской Федерации и формируемые на их основе перечни территорий – получателей субсидий для реализации дополнительных мероприятий

Включение в правила предоставления субсидий критериев отбора регионов, базирующихся на объективных, количественно определенных статистических показателях, характеризующих ситуацию на рынках труда, является важным и обоснованным подходом.

Разработка и использование критериев отбора концептуально ориентированы на концентрацию ресурсов федерального бюджета на действия/мероприятия в тех субъектах Российской Федерации, где наблюдается или прогнозируется наиболее сложная ситуация на рынках труда, то есть предполагают целевой и селективный отбор регионов для предоставления субсидий.

В анализируемом периоде перечень критериев отбора субъектов Российской Федерации для реализации дополнительных мероприятий неоднократно пересматривался, причем по мере выхода из международного финансового кризиса расширялся.

Помимо критериев, характеризующих состояние региональных рынков труда и отражающих потребность в дополнительных мероприятиях, в перечень стали включаться дополнительные критерии, содержащие:

- новые характеристики региональных рынков труда;
- новые категории участников региональных программ, в первую очередь — наименее социально защищенные, с особыми потребностями группы населения, испытывающие существенные сложности при трудоустройстве (инвалиды, семьи с детьми, молодежь и др.);
- принципиально иные параметры — требования к региональным программам (ожидаемая результативность региональных программ; наличие плана (программы) мероприятий по замещению иностранных граждан, привлекаемых в целях осуществления трудовой деятельности, российскими гражданами; включение в региональные программы организаций, имеющих программы повышения производительности труда, оптимизации расходов и (или) развития персонала и (или) реализующих проекты, направленные на импортозамещение, и др.).

Проведенные в посткризисный период изменения критериев отбора регионов представляются не вполне корректными в методологическом отношении, поскольку предполагали осуществление отбора на основе значительного числа (5 — в 2015 году) качественно и функционально различных, несопоставимых показателей. В результате осложнилось проведение и снизилась объективность отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий.

Несовершенство методологии отбора регионов на основе системы подобных критериев проявилось на практике.

Как следует из законодательных и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации<sup>4</sup> и субъектов Российской Федерации, размещенных в информационной системе «КонсультантПлюс Регион», число и перечень регионов, отобранных посредством утвержденных критериев для предоставления субсидии, оставались в основном неизменными в 2009–2014 годах: *в него входили и входят, за некоторым исключением, практически все субъекты Российской Федерации*<sup>5</sup>.

Таким образом, утвержденные критерии отбора регионов по существу не использовались, а сам отбор носил формальный характер. В результате не обеспечивалась селективность, адресность предоставления субсидий из федерального бюджета на реализацию дополнительных мероприятий, что, при прочих равных условиях, сопровождалось ростом бюджетных расходов.

Предоставление субсидий практически всем субъектам Российской Федерации может быть признано оправданным лишь в период экономического кризиса — в связи с повсеместным обострением проблемы занятости и необходимостью ее оперативного решения, в том числе за счет дополнительных мероприятий.

Однако «сплошной», неселективный подход к отбору регионов для предоставления субсидий в посткризисный период не вполне обоснован и логичен, с учетом позитивной динамики показателей региональных рынков труда в России, в первую очередь — показателей занятости и безработицы.

---

<sup>4</sup> Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» от 02.12.2013 № 349-ФЗ (таблица 28 приложения 34 «Распределение субсидий на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения бюджетам субъектов Российской Федерации на 2014 год»), распоряжения Правительства Российской Федерации от 17.04.2012 № 490-р, от 17.12.2012 № 2411-р, от 04.11.2013 № 1790-р.

<sup>5</sup> Из материалов, имеющихся в открытом доступе, следует, что не получали субсидии в различные годы лишь 4 субъекта Российской Федерации: Республика Ингушетия — в 2010–2011 годах; Республика Северная Осетия — Алания — в 2011 году; Ненецкий автономный округ — в 2009–2011 годах; города Москва и Санкт-Петербург — в 2012–2014 годах. При наличии уточненной информации данный перечень субъектов Российской Федерации может быть скорректирован.



Между тем, отсутствие реального отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий на осуществление дополнительных мероприятий по объективным критериям способно породить серьезные долговременные последствия:

- субсидии будут рассматриваться региональными администрациями как новый, дополнительный источник софинансирования из федерального бюджета мероприятий по содействию занятости населения, отнесенных законодательством к полномочиям субъектов Российской Федерации. Это может вызвать сокращение собственных расходов бюджетов Российской Федерации на реализацию соответствующих полномочий и, одновременно, рост запросов на дополнительные ассигнования из федерального бюджета, что не вполне корректно и целесообразно с позиций бюджетной эффективности;
- реализация дополнительных мероприятий может выступать в качестве фактора, снижающего заинтересованность как работников в самостоятельной адаптации к меняющимся условиям на рынке труда, так и работодателей — в проведении эффективной кадровой политики, в том числе с позиций профессионального и квалификационного роста, обеспечения внутрифирменной мобильности персонала.

### **Виды и перечни дополнительных мероприятий, финансируемых за счет субсидий**

Дополнительные мероприятия по своим видам, целям и направленности представляют собой известные в мировой практике направления активной политики занятости, реализуемые на национальных рынках труда.

Все дополнительные мероприятия, используемые в региональных программах, могут быть распределены, с позиций целей и направленности, на три группы:

- развитие человеческого капитала;
- стимулирование сбалансированности спроса и предложения рабочей силы на рынке труда;
- стимулирование создания/сохранения рабочих мест.

Виды конкретных дополнительных мероприятий как терминологически, так и содержательно в значительной степени соответствуют видам государственных услуг в области содействия занятости населения, отнесенным федеральным законодательством о занятости населения к компетенции субъектов Российской Федерации.

При этом ряд дополнительных мероприятий действующим законодательством *не отнесен ни к компетенции федеральных органов власти, ни к компетенции субъектов Российской Федерации* (стимулирование работодателей к замещению свободных

рабочих мест, социальная занятость инвалидов и др.). Организация и финансирование этих мероприятий за счет бюджетных средств представляются в этих условиях не в полной мере легальными.

Имеет место несоответствие терминологии, используемой для определения большинства дополнительных мероприятий, направленных на развитие человеческого капитала, отдельных мероприятий, направленных на стимулирование сбалансированности спроса и предложения рабочей силы на рынке труда, а также на стимулирование создания/сохранения рабочих мест, нормам действующего отраслевого законодательства.

Подобного рода терминологические различия носят, во многих случаях, конъюнктурный характер, с целью придания дополнительным мероприятиям специфического содержания, в то время как в действительности эта специфика отсутствует. Так, дополнительное мероприятие «Оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест» с позиций назначения и механизма реализации аналогично государственной услуге «Содействие безработным гражданам в переезде и безработным гражданам и членам их семей в переселении в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости».

Следует отметить также отсутствие в нормативных правовых актах Российской Федерации определений и характеристик ряда дополнительных мер.

Дефицит определений и характеристик отмечается, в том числе, в отношении дополнительных мероприятий, направленных на развитие человеческого капитала. Термины «опережающее профессиональное обучение», «опережающее профессиональное обучение и стажировка», используемые в правилах предоставления субсидий, упоминаются лишь в ведомственных документах. Однако при этом их назначения и механизмы реализации не раскрываются.

Отсутствие четких определений и фиксации на федеральном уровне целей, содержания и ожидаемых результатов реализации ряда дополнительных мероприятий, в том числе направленных на развитие человеческого капитала, имеет не только и не столько лингвистическое значение.

Например, эффективная практическая реализация мероприятий, направленных на развитие человеческого капитала, предполагает наличие в субъектах Российской Федерации достоверных и обоснованных данных о прогнозной потребности регионов в кадрах в профессиональном разрезе. Подобные документы в субъектах Российской Федерации в настоящее время разрабатываются, однако базируются на различных

---

методических подходах, носят краткосрочный характер (горизонт прогнозирования — один год).

Унифицированная официальная методика разработки прогноза баланса трудовых ресурсов в профессиональном разрезе на уровне субъекта Российской Федерации в настоящее время отсутствует. Соответственно, данные для определения перспективной, а не текущей потребности в опережающем профессиональном обучении (численность, состав обучающихся, области их дальнейшего трудоустройства) оказываются недостаточно статистически обоснованными и сопоставимыми в территориальном отношении.

Как результат, опережающее профессиональное обучение ориентировано не на перспективную, хотя бы среднесрочную (на 3–5 лет), а на текущую потребность регионов в кадрах, то есть фактически не имеет опережающего характера, ориентированного на структурные изменения в экономике, модернизацию производств и др.

В итоге снижается результативность и эффективность данных дополнительных мероприятий, усложняется их оценка, в том числе — с позиций расходования средств федерального бюджета.

Анализ динамики видов дополнительных мероприятий, реализуемых в рамках региональных программ, позволяет сделать вывод о том, что в посткризисный период их субсидирование из федерального бюджета было ориентировано не столько на решение проблем занятости безработных и высвобождаемых работников, предопределяющих ситуацию на региональных рынках труда, сколько на решение иных, в том числе социально-экономических проблем — занятости наиболее социально уязвимых групп населения (инвалиды, молодежь и др.).

При очевидной важности и необходимости решения этих проблем, в кризисный период более актуальным и приоритетным, с учетом напряженности бюджетов всех уровней и их оптимизации, является содействие занятости безработным и высвобождаемым работникам, численность которых увеличивается.

Данное положение не в полной мере учитывается как в правилах предоставления субсидий из федерального бюджета в 2015 году, так и в утвержденных в соответствии с этими правилами региональных программах и объемах их субсидирования<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Правила предоставления и распределения в 2015 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации. Утверждены постановлением правительства Российской Федерации от 22.01.2015 № 35. Подробно

Анализ направлений дополнительных мероприятий показал также, что некоторые из них осуществляются и финансируются параллельно с аналогичными мероприятиями, реализуемыми в рамках иных государственных программ Российской Федерации. Например, дополнительное мероприятие «Содействие развитию малого предпринимательства» предусматривается также в рамках государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» в качестве основного мероприятия ОМ 2.1 «Федеральная финансовая программа поддержки малого и среднего предпринимательства».

Дополнительное мероприятие «Оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность» предусмотрено государственной программой Российской Федерации «Содействие занятости населения» (основное мероприятие 1.3 «Развитие трудовой мобильности населения» и др.).

Возникающее при этом дублирование и «перекрестное» финансирование из федерального бюджета функционально однородных мероприятий в рамках региональных программ и государственных программ Российской Федерации представляется нецелесообразным с позиций объективности оценки достигаемых результатов и эффективности их финансирования.

## Категории участников дополнительных мероприятий

Анализ правил предоставления субсидий на реализацию дополнительных мероприятий позволил сформировать перечень категорий участников дополнительных мероприятий и проследить динамику его изменения в 2009–2015 годах (Таблица 1).

**Таблица 1**

**Динамика состава участников дополнительных мероприятий на региональных рынках труда в разрезе категорий в 2009–2015 годах**

Показатель	2009	2011	2012	2013	2015
<b>1. Категории участников, определенные законодательством о занятости населения</b>					
Работники в случае угрозы массового увольнения / Работники, находящиеся под угрозой увольнения / Работники организаций, находящиеся под риском увольнения	✓			✓	✓
Работники организаций	✓	✓			
Работники системообразующих и градообразующих предприятий, находящиеся под угрозой увольнения		✓			

результаты анализа практики реализации дополнительных мероприятий в 2015 году будут изложены в отдельном выпуске.

Показатель	2009	2011	2012	2013	2015
Безработные граждане	✓	✓	✓	✓	
Граждане, ищущие работу / Граждане, обратившиеся в органы службы занятости в целях поиска работы	✓	✓	✓	✓	✓
Граждане, ищущие работу, проживающие в монопрофильных населенных пунктах с напряженной ситуацией на рынке труда		✓			
Работодатели		✓	✓	✓	
Инвалиды / Незанятые инвалиды		✓	✓	✓	✓
Многодетные родители		✓	✓		
Родители, воспитывающие детей-инвалидов		✓	✓		
Женщины, работающие во вредных и тяжелых условиях труда		✓			
Женщины, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком до 3 лет		✓			
<b>2. Категории участников, не определенные законодательством о занятости населения</b>					
Выпускники образовательных учреждений / Выпускники учреждений профессионального образования		✓	✓	✓	
Врачи		✓			
Штурманы и бортиженеры		✓			
Граждане, пострадавшие от крупномасштабного наводнения				✓	
Граждане, проживающие в субъектах Российской Федерации с напряженной ситуацией на рынке труда				✓	
Крестьянские фермерские хозяйства, пострадавшие от крупномасштабного наводнения				✓	
Молодежь при реализации социальных проектов					✓
Частные агентства занятости					✓

Источник – анализ правил предоставления субсидий на реализацию дополнительных мероприятий (Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации)

Как видно из Таблицы 1, участниками дополнительных мероприятий являются:

- категории, определенные законодательством о занятости населения;
- иные категории, не определенные законодательством о занятости населения.

Таким образом, наряду с универсальным подходом, при котором содействие в обеспечении занятости оказывается всем законодательно определенным участникам, в практике дополнительных мероприятий используется также селективный подход к отбору участников.

Данный подход представляется оправданным, поскольку повышает адресность содействия в обеспечении занятости определенных групп населения и предпринимателей в конкретных условиях, способствует оперативному решению возникающих проблем в рамках дополнительных мероприятий и, при прочих равных условиях, эффективному использованию бюджетных расходов<sup>7</sup>.

Однако, как видно из приводимых данных, назрела необходимость законодательного закрепления статуса целого ряда участников дополнительных мероприятий.

### **Условия предоставления субсидий и формулы определения их размеров**

Проведенное изучение показало, что в 2009–2014 годах лишь одно условие предоставления этих субсидий оставалось без изменений: необходимость определения уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации для взаимодействия с Федеральной службой по труду и занятости.

Иные существенные условия софинансирования дополнительных мероприятий менялись, вероятно, с учетом нужд практики, для решения проблем, возникающих в ходе предоставления субсидий. В целом эти изменения носили позитивный характер и были направлены на повышение результативности как механизма субсидирования, так и самих дополнительных мероприятий.

Одновременно с изменением условий предоставления вводились новые формулы определения размеров субсидий.

При всех изменениях в анализируемом периоде сохранялось единство методических подходов к проведению расчетов по этим формулам. В соответствии с этими подходами:

---

<sup>7</sup> Не вполне понятными остаются, тем не менее, логика и обоснованность включения в состав участников дополнительных мероприятий в 2015 году молодежи при реализации социальных проектов, а также частных агентств занятости.

- общий размер расходов на реализацию региональных программ определяется как сумма расходов на реализацию всех включаемых в них дополнительных мероприятий;
- расходы на реализацию конкретного дополнительного мероприятия определяются как произведение прогнозируемой численности участников и стоимости данного мероприятия;
- стоимость каждого отдельного дополнительного мероприятия рассчитывается на основе установленных на федеральном и/или региональном уровне стоимостных или временных нормативов, либо на основе некоторых средних показателей, достигнутых в субъекте Российской Федерации;
- размер субсидии из федерального бюджета, предоставляемый субъекту Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, определяется путем корректировки общего размера расходов на реализацию региональных программ на установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации уровень софинансирования (до 95%).

Используемая методика расчета размера субсидий в принципе представляется в целом логичной и обоснованной.

Вместе с тем, точность и обоснованность расчетов на основе используемых формул зависит, по крайней мере, от двух групп факторов:

### ***1. Точность и обоснованность прогнозирования численности участников дополнительных мероприятий.***

Наименее рискованными, с позиций достоверности, являются прогнозируемые показатели регистрируемого рынка труда (численность граждан, ищущих работу, численность трудоустроенных безработных и пр.), поскольку они могут быть определены на основе сравнительно устойчивых динамических рядов. Значительно более рискованными являются иные прогнозные показатели, базирующиеся на данных предприятий и организаций, расположенных в регионе (численность высвобождаемых, численность работников, находящихся под риском увольнения, потребность в квалифицированных кадрах и др.).

Отсутствие определенных на федеральном уровне методических подходов к разработке такого рода прогнозов может привести, при прочих равных условиях, к необоснованному завышению численности участников, что, в свою очередь, автоматически увеличивает потребность в бюджетных средствах на реализацию дополнительных мероприятий. Осложняется в результате также оценка результативности и эффективности реализации дополнительных мероприятий и выделяемых на эти цели бюджетных ассигнований.

## ***2. Точность и обоснованность применяемых методов определения стоимости отдельных дополнительных мероприятий, в том числе с позиций применения нормативов.***

Как показывает проведенный анализ, в динамике (2009–2015 годы) происходило расширение практики применения единых, установленных на федеральном уровне, нормативов. В результате к 2015 году преобладающая часть нормативов, используемых для определения стоимости дополнительных мероприятий, была унифицирована в масштабах страны.

Тем не менее, расходы на реализацию значительной части дополнительных мероприятий и в 2015 году определяются на основе не единых федеральных, а региональных показателей. Это приводит, как показано ниже, к региональной дифференциации бюджетных расходов на финансирование дополнительных мероприятий, далеко не всегда объяснимой и обоснованной.

### **Финансирование дополнительных мероприятий**

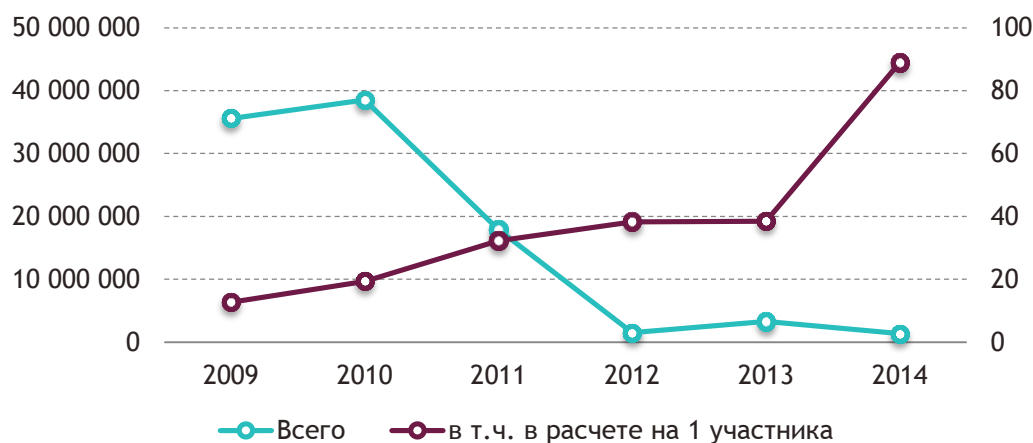
Финансирование дополнительных мероприятий осуществляется как за счет субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, так и за счет собственных бюджетов субъектов российской Федерации. При этом размеры субсидий из федерального бюджета определяются федеральными законами о федеральном бюджете на очередной год.

Судя по данным федерального казначейства, объемы субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий достаточно устойчиво снижаются, по мере преодоления последствий международного финансового кризиса и улучшения ситуации на региональных рынках труда (Графики 1, 2).



График 1

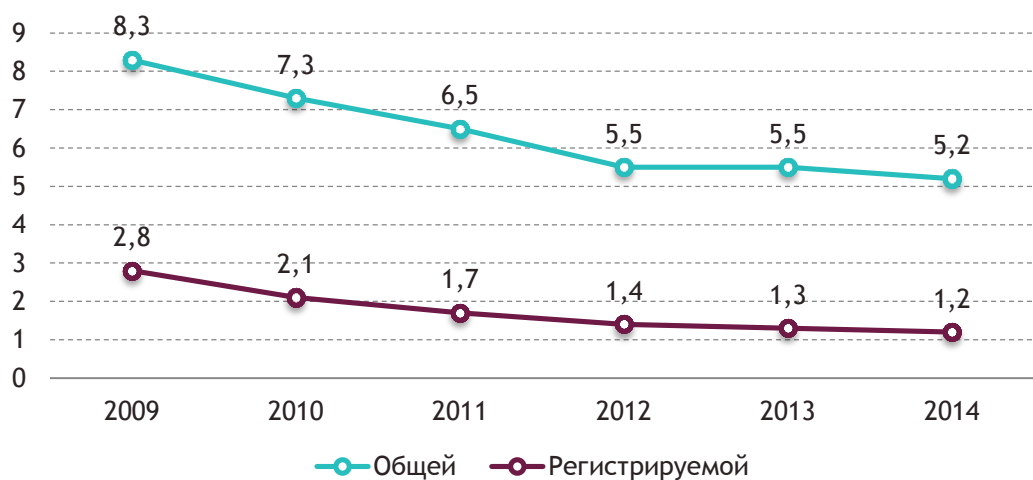
Динамика объемов субсидирования из федерального бюджета дополнительных мероприятий, тыс. рублей



Источник — Федеральное казначейство

График 2

Динамика показателей безработицы, %



Источник — Росстат

Исключение составил 2013 год, в связи с возникновением потребности в дополнительных средствах для финансирования мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынках труда в субъектах Российской Федерации, пострадавших от наводнения.

---

Софинансирование за счет субсидий из федерального бюджета дополнительных мероприятий в субъектах Российской Федерации в целом сохранялось на уровне, не превышающем 95%, то есть соответствовало установленным правилам.

В расчете на одного участника дополнительных мероприятий объем субсидий в 2009–2014 годах не только не сократился, но, наоборот, кратно возрос. Можно предположить, что подобная динамика, помимо инфляционных явлений, отражала действие иных факторов. К ним, с учетом действующих правил, следует отнести изменения набора/перечня реализуемых мероприятий, состава участников и расходов на проведение самих мероприятий, рассчитанных по установленным формулам.

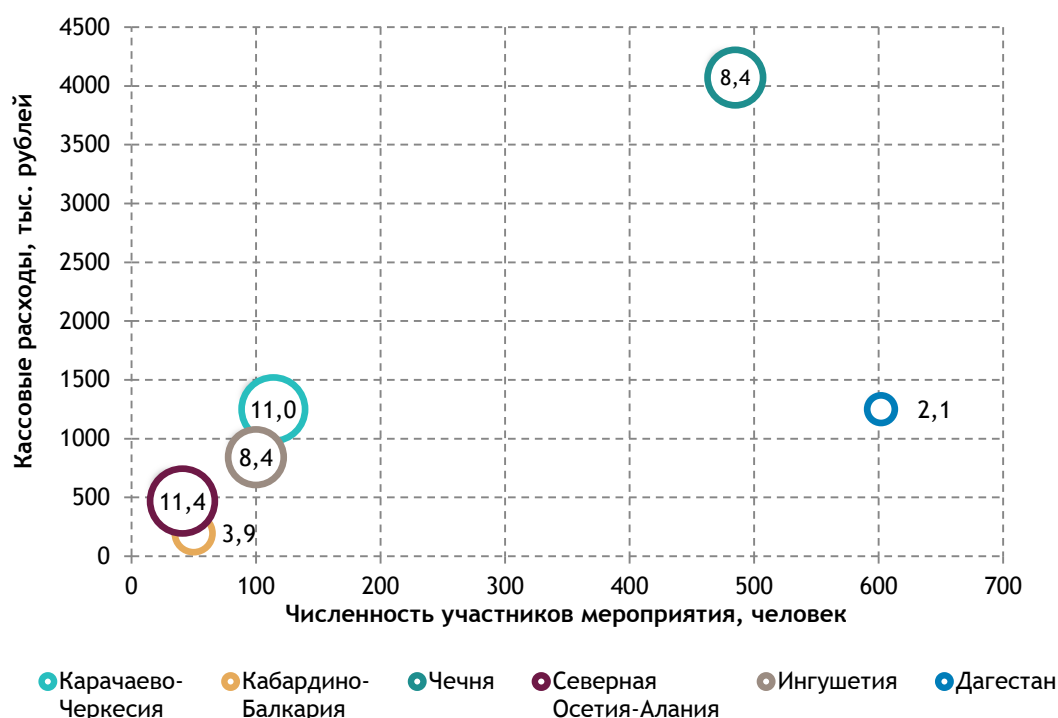
Для элиминирования влияния факторов, связанных с перечнем дополнительных мероприятий, численностью и составом их участников, и получения сопоставимых в региональном разрезе данных по материалам федерального статистического наблюдения были рассчитаны показатели удельных расходов на реализацию каждого мероприятия (кассовые расходы, деленные на число участников мероприятия) в 2013 году в разрезе федеральных округов и субъектов Российской Федерации.

Результаты проведенных расчетов позволяют сделать следующие выводы.

Удельные расходы на реализацию дополнительных мероприятий (как суммарные, так и в отношении отдельных мероприятий) различаются в региональном разрезе как на уровне федеральных округов, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Так, удельные расходы на профессиональное обучение и аттестацию ищущих работу граждан для получения документа, удостоверяющего профессиональную квалификацию, составляли в 2013 году в *Северо-Кавказском федеральном округе*: в Республике Дагестан 2,1 тыс. рублей, в Кабардино-Балкарской Республике — 3,9 тыс. рублей, в Карачаево-Черкесской Республике и Республике Северная Осетия-Алания — 11,0–11,4 тыс. рублей.

График 3

Расходы на профессиональное обучение и аттестацию ищущих работу граждан для получения документа, удостоверяющего профессиональную квалификацию, и численность участников мероприятия в 2013 году, Северо-Кавказский федеральный округ



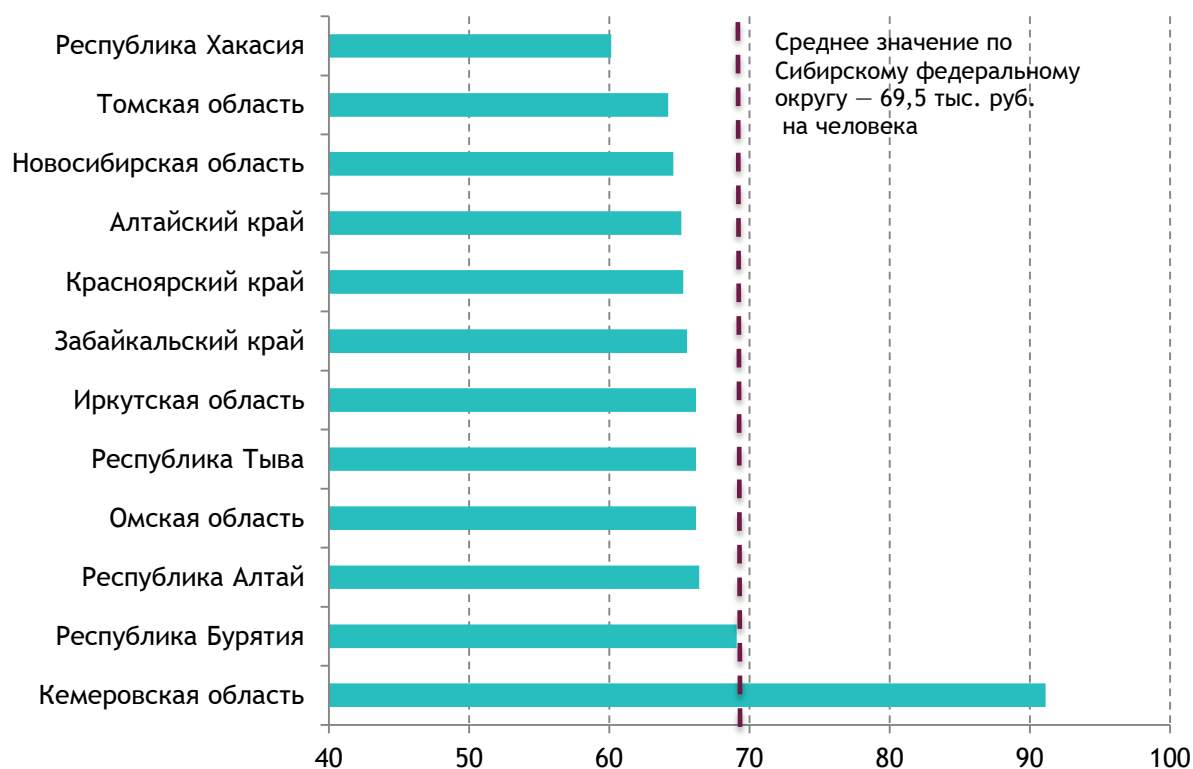
\* размер круга показывает удельные расходы по мероприятию, тыс. руб. на чел.

Источник — Минтруд России

Удельные расходы на дополнительное мероприятие «Содействие трудоустройству незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места» в Уральском федеральном округе в 2013 году колебались в диапазоне от 57,2 тыс. рублей в Ямало-Ненецком автономном округе до 73,9 тыс. рублей в Свердловской области; в Сибирском федеральном округе — от 60,1 тыс. рублей в Республике Хакасия до 91,1 тыс. рублей в Кемеровской области.

График 4

Расходы на содействие трудоустройству незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места в 2013 году, Сибирский федеральный округ, тыс. рублей на человека



Источник — Минтруд России

Наблюдаемая дифференциация удельных расходов на реализацию дополнительных мероприятий может рассматриваться, главным образом, как следствие выбора недостаточно экономически и финансово обоснованных вариантов использования бюджетных средств, а также использования при расчетах и в ходе реализации мероприятий завышенных нормативов затрат и численности участников мероприятий.

Тем самым подтверждается вывод о необходимости более широкого и последовательного внедрения в практику федеральных норм, используемых при расчете размеров субсидирования дополнительных мероприятий.

Расчеты показали, что в динамике (2009–2014 годы) по ряду дополнительных мероприятий удельные расходы в целом по Российской Федерации устойчиво возрастают (опережающее профессиональное обучение и стажировка работников организаций, находящихся под риском увольнения), по другим мероприятиям —

сокращаются (организация общественных работ, временного трудоустройства работников организаций в случае угрозы массового увольнения, признанных в установленном порядке безработных граждан и граждан, ищущих работу). По иным дополнительным мероприятиям удельные расходы на реализацию стабилизируются (содействие трудоустройству в других субъектах Российской Федерации граждан, проживающих в субъектах Российской Федерации с напряженной ситуацией на рынке труда).

Выяснение причин дифференциации подобных тенденций требует проведения углубленного исследования. Однако, при прочих равных условиях, можно предположить, что к числу причин, помимо влияния инфляции, могут относиться также упомянутые выше просчеты в планировании численности участников и определении стоимости дополнительных мероприятий.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что бюджетирование дополнительных мероприятий программ, особенно в условиях переживаемого экономического кризиса, нуждается в совершенствовании — как с позиций оптимизации бюджетных расходов, так и с точки зрения влияния дополнительных мероприятий на состояние региональных рынков труда, в первую очередь для снижения уровня общей и регистрируемой безработицы.

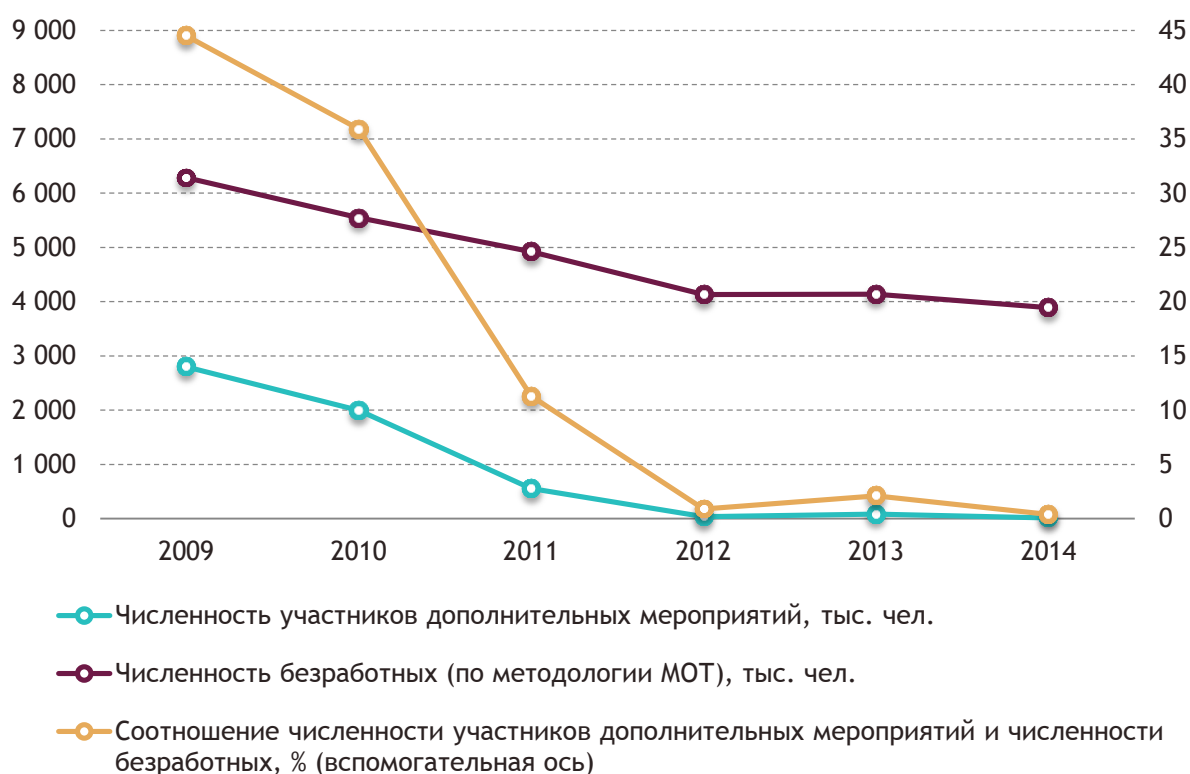
## Основные результаты реализации дополнительных мероприятий

### Численность участников дополнительных мероприятий

Информация Роструда, имеющаяся в открытом доступе, позволяет сделать вывод о том, что в динамике наблюдается устойчивая тенденция сокращения численности участников дополнительных мероприятий (График 5).

График 5

Динамика численности участников дополнительных мероприятий в Российской Федерации



Источник — Роструд и Росстат

Изменение численности участников дополнительных мероприятий отражало процессы, происходящие на региональных рынках труда, в том числе снижение остроты ситуации с обеспечением занятости населения в посткризисный период.

При этом отчетливо прослеживается значительное сокращение охвата дополнительными мероприятиями безработных граждан.

## Направления дополнительных мероприятий

Направления дополнительных мероприятий и их изменения в динамике прослеживаются с позиций числа их участников (График 6).

### График 6

**Динамика общей численности участников дополнительных мероприятий в сфере занятости населения в субъектах Российской Федерации**



Источник – Роструд

Как следует из Графика 6, в динамике, по мере выхода из кризиса, происходило ослабление внимания к мероприятиям, направленным на стимулирование сбалансированности спроса и предложения рабочей силы на рынке труда. Одновременно повышалось внимание к роли мероприятий, направленных на развитие человеческого капитала. При этом значение мероприятий, направленных на стимулирование создания/сохранения рабочих мест, оставалось в анализируемом периоде практически неизменным.

В целом динамика направлений дополнительных мероприятий, в том числе с учетом международного опыта, представляется обоснованной, достаточно объективно учитывающей процессы, происходящие на региональных рынках труда.

## Результативность дополнительных мероприятий

Судя по информации Роструда, показатели результативности реализации дополнительных мероприятий в 2010–2013 годах в целом по Российской Федерации выполнялись.

Однако, как следует из материалов Счетной палаты Российской Федерации, в разрезе субъектов Российской Федерации запланированные показатели результативности достигались не всегда и не повсеместно. В 2010 году в четырех, а в 2011 году в трех субъектах Российской Федерации не удалось достигнуть установленных значений показателя уровня регистрируемой безработицы<sup>8</sup>.

## Эффективность дополнительных мероприятий

Одной из важнейших характеристик итогов реализации региональных программ / дополнительных мероприятий является уровень их эффективности, традиционно оцениваемый путем сравнения затрат и результатов.

В настоящее время, как показал проведенный анализ, субъекты Российской Федерации при разработке и оценке эффективности региональных программ и входящих в них дополнительных мероприятий руководствуются иными подходами, определенными методическими рекомендациями Минздравсоцразвития России от 30.01.2009<sup>9</sup> и правилами предоставления субсидий из федерального бюджета на реализацию дополнительных мероприятий.

Согласно этим подходам эффективность дополнительных мероприятий оценивается путем сопоставления целевых и фактических значений показателей результативности. При этом оценивается только текущая результативность, достигнутая в отчетном году на регистрируемом рынке труда, но не их долговременные последствия, с позиций влияния на параметры занятости населения в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, при этом, по существу, игнорируется необходимость обеспечения взаимосвязи показателей бюджетных расходов на региональные программы / дополнительные мероприятия и результатов их реализации, то есть обеспечения экономической эффективности.

---

<sup>8</sup> Цитируется по данным отчета о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации в 2010–2011 годах». Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 10 (190), 2013 год.

<sup>9</sup> Методические рекомендации Минздравсоцразвития России от 30.01.2009 по основным требованиям к разработке и представлению региональных программ поддержки занятости. Источник: [http://www.labourmarket.ru/crisis\\_actions.php](http://www.labourmarket.ru/crisis_actions.php).



Несколько более развернутый и углубленный подход к оценке эффективности региональных программ / дополнительных мероприятий использован Счетной палатой Российской Федерации при проведении в 2012 году вышеупомянутого контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации в 2010–2011 годах»<sup>10</sup>.

Выводы Счетной палаты Российской Федерации по результатам оценки эффективности на основе приведенных критериев заключаются в том, что *«В целом в 2010–2011 годах 15 субъектами Российской Федерации в нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающей принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, израсходованы средства федерального бюджета без достижения установленных значений указанного показателя результативности предоставления субсидии (коэффициента напряженности на рынке труда — АЦ) на общую сумму 5 026 435,0 тыс. рублей»*.

Данный вывод более содержателен, но также не характеризует эффективность дополнительных мероприятий в общепринятом понимании, то есть не предполагает установления характера и уровня достигаемых связей показателей результативности и соответствующих финансовых показателей.

Для устранения этого недостатка в рамках проведенного анализа были рассчитаны удельные показатели бюджетных расходов на реализацию дополнительных мероприятий, а также некоторые показатели, характеризующие параметры рынков труда в субъектах Российской Федерации в 2013 году, а затем — вычислены коэффициенты парной корреляции этих показателей<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> В рамках данного мероприятия Счетной палатой Российской Федерации проводились, в том числе:  
а) оценка эффективности расходования средств, направленных на реализацию дополнительных мероприятий за счет всех источников финансирования, — путем анализа достижения значений целевых показателей на основе двух критериев:

- достигнутое значение коэффициента напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации соответствует установленному значению;
- достигнутый уровень регистрируемой безработицы соответствует установленному значению показателя;

б) определение результативности и экономичности использования государственных средств, направленных на дополнительные мероприятия по снижению напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, — на основе такого критерия эффективности, как «выделенные средства обеспечили выполнение региональных программ и позволили снизить напряженность на рынке труда субъектов Российской Федерации». Здесь и ниже цитируется по данным: Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 10 (190), 2013 год. Размещено на сайте по адресу: <http://www.ach.gov.ru/>.

<sup>11</sup> Метод парной корреляции позволяет оценивать силу и характер связей анализируемых показателей.

В качестве показателей удельных бюджетных расходов использовались рассчитанные по данным официальной отчетности величины суммарных кассовых расходов на реализацию региональных программ в субъектах Российской Федерации за 2013 год в расчете на:

- одного безработного по методологии МОТ;
- одного участника дополнительных мероприятий;
- одного зарегистрированного безработного.

В качестве характеристик рынков труда в субъектах Российской Федерации использовались такие показатели, как:

- уровень общей безработицы по методологии МОТ, %;
- уровень зарегистрированной безработицы, %;
- коэффициент напряженности на рынке труда, единиц;
- среднее время поиска работы безработным, месяцев.

Проведенные расчеты показали, что между анализируемыми группами показателей имеются *статистически несущественные связи* (значения коэффициентов парной корреляции находятся в интервале 0,039–0,257).

**Таблица 2**

**Коэффициент корреляции удельных бюджетных расходов в расчете на одного безработного и отдельных показателей рынка труда**

Коэффициент	Показатели рынка труда			
	Уровень общей безработицы по методологии МОТ	Уровень зарегистрированной безработицы	Коэффициент напряженности на рынке труда	Среднее время поиска работы
Бюджетные расходы в расчете на одного зарегистрированного безработного	0,119	0,038	0,161	0,162
Бюджетные расходы в расчете на одного безработного по методологии МОТ	0,257	0,222	0,246	0,131

Теснота и характер выявленных связей позволяют сделать выводы о том, что в анализируемом 2013 году бюджетные расходы, в том числе субсидии из федерального бюджета, практически не оказывали реального влияния на позитивные изменения параметров региональных рынков труда, то есть эффективность дополнительных мероприятий была крайне низкой.

---

Возможна и иная интерпретация результатов расчетов, а именно: параметры региональных рынков труда не в полной мере учитывались при определении направлений дополнительных мероприятий, численности их участников и бюджетных расходов на их реализацию.

Оба варианта свидетельствуют о недостаточной эффективности как самих дополнительных мероприятий, так и подходов, используемых при их планировании и бюджетировании в 2013 году.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод о том, что используемая в настоящее время методика оценки эффективности региональных программ / дополнительных мероприятий, основанная только на показателях результативности, не является комплексной и нуждается в пересмотре, в том числе путем использования подходов к оценке эффективности активных программ занятости, применяемых в зарубежной практике для оценки эффективности активных мер политики занятости<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Один из подходов заключается в измерении экономического и/или социального эффекта от рассматриваемой программы на микроуровне — для конкретных индивидов. При этом сравниваются, например, показатели результатов трудоустройства и последующей трудовой карьеры (динамика заработков, продолжительности пребывания на новом рабочем месте) двух групп получивших работу безработных — участников программ и тех, кто не участвовал в данной программе. Второй подход предполагает оценку результатов активных программ на макроуровне для различных групп населения, так или иначе затрагиваемых действием программы, или для общества в целом и основывается на определении косвенных эффектов от реализации программ: эффектов замещения (substitution effect), перемещения (displacement effect), налогообложения (tax effect) и потерь «мертвого груза» (deadweight losses).

## Выводы и предложения

Проведенный анализ показал, что реализация дополнительных мероприятий в сочетании с иными мерами, направленными на содействие занятости населения, осуществляемыми в рамках государственных программ Российской Федерации, и региональными целевыми программами способствовала в 2009–2014 годах смягчению напряженности на рынках труда субъектов Российской Федерации.

Представляя собой один из инструментов активной политики на рынке труда, внедрение дополнительных мероприятий позволило расширить перечень категорий получателей государственных услуг по содействию занятости, видов предоставляемых услуг, а также привлечь новый источник их финансирования в виде субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Изучение практики функционирования механизма дополнительных мероприятий в 2009–2014 годах в субъектах Российской Федерации позволило выявить резервы и разработать рекомендации, направленные на дальнейшее совершенствование данного механизма, особо актуальные для периода 2015–2016 годов, в том числе связанные с совершенствованием концептуальных, методологических и методических подходов к планированию, организации и бюджетированию дополнительных мероприятий.

*1. Предложения по совершенствованию нормативно-правовых, концептуальных и методологических подходов к планированию дополнительных мероприятий:*

- **внесение** в федеральное и региональное законодательства дополнений и изменений, обеспечивающих легализацию перечня дополнительных мероприятий: определение их видов, содержания и ожидаемых результатов реализации, устранение необоснованных различий в используемой терминологии, а также законодательное закрепление статуса участников дополнительных мероприятий;

- **обеспечение** взаимосвязки и соответствия критериев, используемых при отборе субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий, перечня дополнительных мероприятий, определяемых для субсидирования, а также показателей результативности, используемых для оценки эффективности расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются субсидии. Внесение соответствующих изменений в правила предоставления субсидий из федерального бюджета;

- **формирование** перечня дополнительных мероприятий с учетом мер, направленных на содействие занятости населения, реализуемых в других государственных и региональных целевых программах, — с целью предотвращения их дублирования и сокращения «перекрестного» финансирования.

2. *Предложения по совершенствованию методических подходов к реализации дополнительных мероприятий:*

- **разработка и внедрение** унифицированной научно обоснованной методики составления прогноза баланса трудовых ресурсов в профессиональном разрезе на уровне субъекта Российской Федерации;
- **разработка и внедрение** унифицированной научно обоснованной методики определения численности участников дополнительных мероприятий;
- **разработка и внедрение** федеральных нормативов затрат на реализацию дополнительных мероприятий, финансируемых за счет субсидий из федерального бюджета;
- **разработка, с учетом международного опыта, и внедрение** методики оценки социально-экономической эффективности дополнительных мероприятий / региональных программ, в том числе с позиций долговременных результатов/последствий их реализации для граждан и для субъектов Российской Федерации.

3. *Предложения по совершенствованию организации дополнительных мероприятий:*

- **организация** адресного селективного отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий на основе усовершенствованной системы критериев;
- **обеспечение** открытости данных о ходе и результатах реализации дополнительных мероприятий, в том числе об их финансировании;
- **изучение** международного опыта реализации активных мер на рынке труда с целью его возможной адаптации к условиям Российской Федерации.

4. *Предложения по совершенствованию бюджетирования дополнительных мероприятий:*

- **разработка и внедрение** в практику бюджетирования показателей территориально дифференцированных удельных бюджетных расходов на реализацию дополнительных мероприятий в Российской Федерации в расчете на одного участника.

Кроме того, целесообразно продолжить анализ результативности и эффективности региональных программ, субсидируемых из федерального бюджета в 2015 году.

Проведенные расчеты показали также перспективность использования:

- показателей удельных расходов бюджетных средств в расчете на одного безработного (по методологии МОТ) и расходы в расчете на одного

---

зарегистрированного безработного — при бюджетировании региональных программ / дополнительных мероприятий;

- показателей удельных расходов бюджетных средств в расчете на одного участника дополнительных мероприятий — при оценке эффективности региональных программ / дополнительных мероприятий в отчетном году;
- метода корреляционного анализа — при оценке характера и тесноты связей удельных показателей бюджетных расходов и показателей результативности региональных программ / дополнительных мероприятий.

Очевидно при этом, что достичь повышения эффективности региональных программ / дополнительных мероприятий можно, по крайней мере, в следующих направлениях:

5. *Повышение точности определения перечня дополнительных мероприятий, численности и состава участников, наиболее точно учитывающих параметры ожидаемой в планируемом году ситуации на региональных рынках труда.*
6. *Повышение обоснованности определения сумм расходов на реализацию отдельных дополнительных мероприятий и региональных программ в целом, то есть их более обоснованное бюджетирование.*

Приложение**Законодательные и иные нормативные правовые акты, регламентирующие реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации****1. Законодательство Российской Федерации**

Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»
Федеральный закон от 24.11.2008 № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»
Федеральный закон от 02.12.2009 № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»
Федеральный закон от 13.12.2010 № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»
Федеральный закон от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»
Федеральный закон от 03.12.2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»
Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»

*Источник — законодательство Российской Федерации*

**2. Постановления Правительства Российской Федерации****Реквизиты**

О предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации	от 31.12.2008 № 1089
О дополнительных мерах по снижению напряженности на рынке труда Самарской области	от 07.11.2009 № 902
О предоставлении в 2011 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации	от 14.12.2009 № 1011
О дополнительных мерах по снижению напряженности на рынке труда Кировской области	от 21.06.2010 № 459
О предоставлении и распределении в 2012 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на	от 26.12.2011 № 1146

2. Постановления Правительства Российской Федерации	Реквизиты
рынке труда субъектов Российской Федерации	
О предоставлении и распределении в 2013 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации	от 15.12.2012 № 1307
О предоставлении и распределении в 2015 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации	от 22.01.2015 № 35
Об увеличении в соответствии с частью 5 статьи 24 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным бюджетом на 2010 год Роструду на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, на 4190,3 млн. рублей	от 27.02.2010 № 238-р
Об утверждении прилагаемого распределения в 2012 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации	от 17.04.2012 № 490-р
Об утверждении прилагаемого распределения в 2013 году субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации	от 17.12.2012 № 2411-р
Об утверждении прилагаемого распределения в 2015 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации	от 28.03.2015 № 532-р

*Источник — законодательство Российской Федерации*



Авторский коллектив: Владимир Трубин, Наталья Николаева,  
Виктор Шахматов, Софья Гавдифаттова