

УДК 331.5.024.5

## **ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ МОНОГОРОДОВ**

**Г.К. Лапушинская**

Тверской государственный университет, Тверь

Занятость населения в моногородах выступает определяющим фактором сложности социально-экономической ситуации и отнесения их к той или иной категории риска. Воздействие на занятость населения моногорода осуществляется как прямыми, так и косвенными методами регулирования. В статье рассмотрены основные типы осуществляемых мероприятий и особенности их воздействия на занятость населения моногорода.

**Ключевые слова:** *занятость, безработица, моногорода, меры государственной поддержки занятости.*

Организация целевой поддержки моногородов в 2015 году в значительной степени стартует заново – начиная с перезапуска системы мониторинга и заканчивая созданием новых организационно-правовых и финансовых инструментов поддержки. Этому способствует принятие Комплекса мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности территорий моногородов, утвержденного Председателем Правительства РФ 4 сентября 2014 года. Комплекс мероприятий фактически становится основой для государственной политики в области поддержки моногородов и включает, в частности, разработку и внедрение методических и организационных основ деятельности заинтересованных органов государственной власти и организаций, направленных на содействие стабильному социально-экономическому развитию моногородов.

Прикладным ориентиром для осуществления государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований является утвержденный Правительством РФ перечень таких муниципальных образований (распоряжение от 29.07.2014 г. № 1398-р, последние изменения внесены распоряжением от 16.04.2015 г. № 688-р), а также критерии разнесения их по категориям риска (определены Постановлением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709).

Основные подходы к категоризации моногородов (помимо общих требований, регулирующих включение муниципальных образований в перечень) опираются на следующие показатели:

- 1) характеристика деятельности градообразующей организации муниципального образования:
  - прекратила производственную деятельность,

- и/или в ее отношении возбуждена процедура несостоятельности (банкротства),
  - либо осуществляет производственную деятельность);
- 2) планируемое высвобождение работников градообразующей организации:
- более 10% от среднесписочной численности работников,
  - от 3 до 10% от среднесписочной численности работников,
  - менее 3% или планы по высвобождению отсутствуют);
- 3) уровень регистрируемой безработицы в муниципальном образовании:
- в 2 и более раз превышает средний уровень по России,
  - превышает средний по России,
  - не превышает среднего по стране.

Таким образом, занятость населения моногородов выступает определяющим фактором сложности социально-экономической ситуации [1]. При этом мониторинг социально-экономической ситуации предусматривает выявление рисков ухудшения положения в моногородах и прогнозирование развития ситуации в этой сфере с учетом деятельности градообразующих предприятий, мониторинг занятости населения (приказ Минтруда России от 20 декабря 2012 г. № 608 "О проведении мониторинга занятости населения в монопрофильных населенных пунктах"), анализ данных о расходовании бюджетных средств на поддержку моногородов, оценку эффективности мероприятий и подготовку предложений по оказанию целевой поддержки моногородам в рамках существующих программ и механизмов.

Порядок мониторинга и перечень показателей установлены приказом Минэкономразвития России от 26.12.2014 г. № 854, который фактически заменяет собой приказ расформированного ранее Минрегиона России от 03.07.2013 г. № 282, включавший в себя методику и регламент проведения комплексного мониторинга состояния монопрофильных муниципальных образований.

Мониторинг в основном ориентирован на полугодовую периодичность, но показатели занятости собираются ежемесячно.

Отметим, что показатели состояния градообразующей организации отслеживаются с полугодовой периодичностью (т.е. достаточно редко) и не отражают ряд важных аспектов деятельности (например, долги, просроченную задолженность по заработной плате, динамику запасов и т.п.).

Ситуация на градообразующих предприятиях в настоящее время также является предметом оперативного (еженедельного) мониторинга по ряду показателей, характеризующих финансово-экономическое состояние предприятий, изменение портфеля заказов, уровень долговой

нагрузки и динамику уровня занятости. Указанный мониторинг осуществляется в рамках исполнения поручения помощника Президента Российской Федерации А.Р. Белоусова (протокол от 19 февраля 2015 г.). Данный мониторинг пока не привязан к осуществлению конкретных мер поддержки, но на его основе могут быть приняты соответствующие решения в рамках существующих механизмов.

Важным элементом мониторинга является выяснение настроений населения относительно социально-экономического положения в моногородах путем социологических опросов, проводимых силами Федеральной службы охраны России.

Дополнительно для моногородов категории 1 (с наиболее сложным социально-экономическим положением) предусмотрена одновременная оценка:

- состояния конъюнктуры рынка и (или) развития отрасли, в которой осуществляет деятельность градообразующая организация;
- оценка населением социально-экономической ситуации в муниципальном образовании.

Для моногородов категории 3 (со стабильной социально-экономической ситуацией) – только оценка населением социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, однако состояние конъюнктуры рынка или отрасли не учитывается.

Именно эти показатели являются конечными ориентирами как для федеральных министерств и ведомств, ответственных за организацию мер государственной поддержки моногородов, так и для субъектов Российской Федерации, которые непосредственно осуществляют такую поддержку в моногородах, находящихся на их территории.

Таким образом, результативность мер поддержки (не связанных непосредственно с деятельностью градообразующих организаций) оценивается фактически по двум параметрам: состояние рынка труда и оценка ситуации населением.

Реализация государственного регулирования занятости в моногородах опирается в настоящее время на:

- сформированную на различных уровнях власти в четком соответствии с распределением полномочий нормативно-правовую базу регулирования;
- выбор инструментария государственного регулирования на основе мониторинг занятости населения в монопрофильных населенных пунктах;
- организационный механизм реализации выбранного инструментария различными структурами органов исполнительной власти федерального и регионального уровня, а также органами местного самоуправления. В результате особую актуальность приобретает вопрос со-

гласованности действий и реализуемых мероприятий с учетом комплексности процессов, происходящих в моногородах.

При осуществлении государственной поддержки социально-экономического развития моногородов используются разнообразные формы и методы воздействия на занятость населения, анализируемыми различными авторами [3; 5]. Результаты воздействия соотносят с изменениями ситуации на рынке труда, возможностью формирования необратимых улучшений в развитии моногорода в соответствии с его стратегическим выбором.

Трудности в регулировании занятости населения в моногородах помимо традиционно называемых проблем – узкой сферы приложения труда в моногородах, дефицит квалифицированных кадров, низкой мобильности рабочей силы [4], связаны также с тем, что занятость выступает не только как объект регулирования (прямой или косвенный), но и как важнейший показатель ожидаемого результата вне зависимости от реализуемого воздействия - будь то реализация программ по поддержке малого и среднего предпринимательства, прямая поддержка градообразующих организаций, ввод капитальных объектов в социальной и иных сферах и др.

Можно выделить 4 типа реализуемых на настоящий момент мероприятий государственного регулирования занятости моногородов:

Форма регулирования	Тип мероприятий
Прямое воздействие	Целевые мероприятия содействия занятости
	Бюджетные мероприятия
	Налоговые мероприятия
Косвенное воздействие	Отраслевые и секторальные мероприятия

**Целевые мероприятия.** Меры данного типа могут быть выделены из основных мероприятий государственной программы «Содействие занятости населения» (утверждена постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 298), в рамках реализации которых может быть осуществлена поддержка и сферы занятости моногородов.

Некоторые из установленных ориентиров госпрограммы, позволяют выделить возможные направления государственной поддержки развития сферы занятости, которые возможно использовать и в моногородах:

- поддержка трудоустройства инвалидов через создание ежегодно до 14,2 тыс. специальных рабочих мест;
- удовлетворение не обеспеченного внутренними ресурсами спроса экономики на рабочую силу за счет внешней трудовой миграции;

- снижение численности иностранных граждан, незаконно осуществляющих трудовую деятельность в РФ.

Однако моногорода и сфера занятости в них как прямой объект государственной поддержки фактически не выделяется. Необходимо обратить внимание, что мероприятие 1.2.3 «Реализация мероприятий по содействию занятости населения монопрофильных населенных пунктов» государственной программы «Содействие занятости населения», в настоящее время не выполняется в связи с тем, что Правительством РФ не было принято решение о выделении средств из федерального бюджета на реализацию данных мероприятий по содействию занятости населения моногородов (прямые методы) еще в 2014 г. Данное мероприятие отражено только в отчете Министерства труда и социальной защиты населения РФ [2].

Фактически формой прямой поддержки развития сферы занятости в моногородах является создание в них территорий опережающего развития согласно Постановлению Правительства РФ от 22.06.2015 N 614 "Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)".

Для сферы занятости моногородов эти меры направлены на *создание в них новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих организаций*, а также формирование условий для отнесения моногородов к 3 категории – моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией, в которых уровень *регистрируемой безработицы не должен превышать среднероссийские показатели*.

Формирование территорий опережающего социально-экономического развития осуществляется для создания *в течении 10 лет* новых постоянных рабочих мест в результате реализации инвестиционных проектов. Количество создаваемых рабочих мест должно быть не меньше определенного требованиями:

А) не может быть менее 20 единиц в течение первого года после включения юридического лица в реестр резидентов территорий опережающего развития в рамках реализации инвестиционного проекта;

Б) не менее среднесписочной численности работников юридического лица за последние 3 года (либо за период его существования, если оно существует менее 3 лет) для юридических лиц, имеющих действующие производственные мощности на территории моногорода.

Кроме того, введено 2 ограничения:

- на возможности использования трудовых мигрантов - *не предусматривается привлечение иностранной рабочей силы в количестве, превышающем 25 процентов общей численности работников* осуществ-

вляющих свою деятельность в рамках реализации инвестиционного проекта.

*- не будут* включаться в реестр инвестиционные проекты по видам экономической деятельности, в которых занято 20 или более 20 процентов среднесписочной численности работников всех организаций моногорода.

Таким образом, целевым ориентиром поддержки развития сферы занятости в моногородах будет выступать сценарий диверсификации экономики моногорода с ориентацией на перевод моногородов из 1 и 2 категории в 3 категорию. При этом временная и событийная занятость населения моногородов не рассматривается как возможный вариант поддержки – очевидна ориентация на создание постоянных рабочих мест.

Кроме того, активность государственной поддержки занятости моногородов в существующих мероприятиях в настоящее время практически не зависит от уровня остроты сложившейся социально-экономической ситуации (выделяемые 3 категории моногородов). А включение в качестве результативного показателя формирования территорий опережающего развития – формирование условий для отнесения моногородов к моногородам со стабильной социально-экономической ситуацией – фактически исключает из поддержки моногорода категории 3.

**Бюджетные мероприятия.** В силу того, что в целях повышения эффективности мер государственной политики в области содействия занятости населения полномочия РФ в области содействия занятости населения, включая реализацию мероприятий активной политики занятости населения, с 2012 года закреплены за субъектами РФ в качестве их собственных полномочий (закон от 30.11.2011 г. N 361-ФЗ), расходование средств федерального бюджета осуществляется по двум направлениям:

- осуществление социальных выплат безработным гражданам. Финансирование осуществляется за счет средств федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Федерации в виде субвенции;

- реализация дополнительных мероприятий в сфере занятости населения. Финансирование осуществляется за счет средств региональных бюджетов и средств федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Федерации в виде субсидии (на условиях софинансирования).

В результате, прямым объектом государственной поддержки занятости в различных муниципальных образованиях, в том числе и в моногородах, выступает субсидирование из федерального бюджета реализации на территории субъектов РФ:

- Проведения дополнительных мероприятий в сфере занятости населения. Направления данных мероприятий осуществляется через приня-

тие Постановлений Правительства РФ (например, от 22.01.2015 N 35 (ред. от 11.06.2015) "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"). Реализация самих мероприятий осуществляется региональными органами власти.

- Включение средств федерального бюджета в объем финансирования мероприятий региональной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом (осуществляется на основании соглашения между Федеральной миграционной службой и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ о предоставлении субсидии из федерального бюджета на реализацию мероприятий программы, включенной в Государственную программу. – в ред. распоряжения Правительства РФ от 15.12.2014 N 2542-р)
- Софинансирование региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов в рамках подпрограммы "Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан" государственной программы РФ "Содействие занятости населения" по Перечню субъектов РФ, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2015 г. N 696-р.

**Налоговые мероприятия.** Предоставление государственной поддержки занятости через реализуемые налоговые мероприятия не ориентированы напрямую на поддержку моногородов, но четко связаны с возможностью реализации активной поддержки самозанятости безработных граждан.

Вопросы применения льготного налогообложения урегулированы пп. 11 п. 2 ст. 146 части второй Налогового Кодекса РФ предусматривающим, что выполнение работ (оказание услуг) в рамках «дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, реализуемых в соответствии с решениями Правительства РФ», не признаются объектом налогообложения при взимании налога на добавленную стоимость.

Статьями 223, 271, 273, 346.5 и 346.17 Налогового кодекса РФ установлено, что осуществляемые выплаты на содействие самозанятости безработных граждан и стимулирование создания ими дополнительных рабочих мест учитываются в составе доходов созданного хозяйствующего субъекта в течение трех налоговых периодов с одновременным отражением соответствующих сумм в составе расходов в пределах фактически осуществленных расходов каждого налогового периода, предусмотренных условиями получения указанных сумм выплат.

Налоговую поддержку самозанятости безработных граждан также можно считать прямым методом поддержки занятости, которой могут воспользоваться моногорода.

**Отраслевые мероприятия.** В качестве отраслевых мер государственной поддержки сферы занятости моногородов могут выступать мероприятия тех реализуемых государственных программ, которые в качестве одного или нескольких целевых индикаторов, предполагаемых к достижению в развитии отрасли, выбирают создание рабочих мест. При этом моногорода, как особые объекты государственной отраслевой поддержки при реализации этих государственных программ обычно отдельно не рассматриваются.

Например, к таким программам можно отнести:

- Государственная программа «Развитие рыбохозяйственного комплекса», утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 314.

Основная подпрограмма - «Повышение эффективности использования и развития ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса» - ориентирована, в частности, на создание рабочих мест при строительстве и реконструкции рыбоводных заводов.

При этом из 9 целевых индикаторов государственной программы 2 затрагивают сферу занятости:

- Темпы роста производительности труда по «рыболовству, рыбоводству» (%)

- Количество высокопроизводительных рабочих мест, тыс. ед.

Моногорода, имеющие выход к водным объектам способны воспользоваться финансовой поддержкой в рамках данной государственной программы.

- Государственная программа Российской Федерации «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы».

В рамках данной госпрограммы предусмотрена поддержка кредитования малых форм хозяйствования с ростом числа семейных животноводческих ферм и ростом количества рабочих мест, а также на грантовую поддержку сельскохозяйственных кооперативов, направленную на развитие их материально-технической базы, с ростом количества рабочих мест в них.

- Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 328.

Создание высокопроизводительных рабочих мест предусмотрено практически по всем программным отраслям (автомобильная промышленность; сельскохозяйственное машиностроение, машиностроение для пищевой и перерабатывающей промышленности;

машиностроение специализированных производств (строительно-дорожная и коммунальная техника, пожарная, аэродромная, лесная техника); легкая промышленность и народные художественные промыслы; ускоренное развитие оборонно-промышленного комплекса; транспортное машиностроение; станко-инструментальная промышленность; силовая электротехника и энергетическое машиностроение; развитие промышленности редких и редкоземельных металлов; современные средства индивидуальной защиты и системы жизнеобеспечения подземного персонала угольных шахт), но данный показатель планируется обеспечить через поддержку развития самих предприятий и, в первую очередь, снижение затрат на кредитование организаций. При этом данными мерами поддержки могут воспользоваться градообразующие предприятия моногородов в рамках проводимой модернизации.

**Секторальные мероприятия.** Формы государственной поддержки развития социальной сферы в субъектах Российской Федерации (сферы образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, культуры) при условии реализации инвестиционных проектов (по строительству и модернизации инфраструктуры дошкольного и общего образования, здравоохранения и т.п.) будут ориентированы на создание в этих секторах дополнительных рабочих мест. При этом отдельных прямых форм воздействия на развитие социальной сферы моногородов не выделено.

Кроме того, моногорода могут воспользоваться возможностью получения государственной поддержки в рамках государственной программы РФ «Развитие культуры и туризма на 2013 - 2020 годы», (утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. N 317). В этом случае моногорода должны быть нацелены на встраивание в формирование на территории субъекта Федерации туристско-рекреационного и/или автотуристского кластера, позволив активизировать развитие малого и среднего бизнеса, обеспечить приток инвестиций в основной капитал средств размещения (гостиницы, места для временного проживания); повысить уровень занятости населения за счет создания дополнительных рабочих мест в сфере туризма.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 г. № 833 предусмотрено создание туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе. Поэтому развития следующих моногородов данных территорий должно учитывать данные приоритеты: городской округ город Каспийск (Республика Дагестан), городской округ город Дагестанские Огни (Республика Дагестан), Медногорское городское поселение (Карачаево-Черкесская Республика), Городской округ - город Невинномысск (Ставропольский край).

Таким образом, практически все прямые виды поддержки сферы занятости муниципальных образований (без выделения моногородов,

как особых объектов) реализуются в форме субсидий из федерального бюджета на реализацию учитывающих специфику территории государственных программ субъектов РФ. Получение государственной поддержки моногородом в этом случае требует активного взаимодействия ОМСУ моногорода с органами власти субъекта РФ.

При этом ОМСУ моногородов в настоящее время практически исключены из активного влияния на сферу занятости. В сфере занятости населения, борьбы с безработицей и социальной поддержки населения ОМСУ не наделены обязательными полномочиями согласно закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 06.10.2003 г (ред. от 03.11.2015).

При этом статья 7.2. Закона РФ от 19.04.1991 N 1032-1 (ред. от 22.12.2014) "О занятости населения в Российской Федерации" с деятельностью ОМСУ в сфере занятости связывает их право участвовать:

- в организации и финансировании проведения оплачиваемых общественных работ;
- организации временного трудоустройства молодежи (несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время; граждан в возрасте от 18 до 20 лет, имеющих среднее профессиональное образование и ищущих работу впервые,
- проведении ярмарок вакансий и учебных рабочих мест,
- а также в привлечении трудовых ресурсов.

ОМСУ может осуществлять расходы на данные направления за счет средств местных бюджетов (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) (п. 3 введен законом от 22.12.2014 N 425-ФЗ). Но реально осуществить финансирование ОМСУ может лишь в рамках, закрепленных в законе № 131-ФЗ полномочий. Фактически существует «правовой брак» не отражающий в законе № 131-ФЗ возможности реализации прав, закрепленных в законе № 1032-1.

Но ОМСУ моногородов могут в своем развитии ориентироваться и на косвенные меры поддержки сферы занятости, реализация которых осуществляется через государственные программы развития отраслей, выступающих приоритетными для РФ и связанными с отраслевой спецификой функционирующих на территории моногородов градообразующих компаний (например, предприятия машиностроения, добывающий предприятия и т.п.) или позволяющие осуществить получение поддержки в рамках диверсификации экономики города. В основном форма государственной поддержки в этом случае – реализация инвестиционных проектов в форме государственно-частного партнерства или инфраструктурных проектов развития государственного сектора, в том числе социальной сферы, с созданием новых рабочих мест.

### **Список литературы**

1. Лапушинская Г.К., Баженова Т.Ю. Анализ мер государственной поддержки моногородов, направленных на содействие занятости населения// Вестник Тверского государственного университета. Серия «Экономика и управление», № 2. – Тверь: ТвГУ, 2015. – С. 161-176.
2. Отчет о ходе реализации государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» в 2014 году // Минтруда России: офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/migration/25> (дата обращения 25.06.2015 г.)
3. Карташов С. А., Санников А. В. Типология моногородов и меры по стабилизации рынка труда: содействие занятости, миграция// Международная торговля и торговая политика. 2014, № 10 (89), С. 65-80.
4. Здоровцова Л.В. Проблемы регулирования рынка труда монопрофильных населенных пунктов Воронежской области// Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2012. № 2. С. 82-86.
5. Фролова Е.Е. Обзор ситуации на рынке труда моногородов Республики Карелия и меры государственной поддержки занятости населения в моногородах. - В сборнике: Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России. Сборник докладов по материалам Одиннадцатой Всероссийской научно-практической Интернет-конференции. Под ред. В. А. Гуртова. Петрозаводск, 2014. С. 228-242

### **FEATURES OF STATE REGULATION OF EMPLOYMENT OF SINGLE-INDUSTRY TOWNS**

**G.K. Lapushinskaya**

Tver state university, Tver

Employment in single-industry towns is a determining factor of the complexity of the socio-economic situation and to refer them to a greater or lesser risk category. The impact on employment of the towns is both direct and indirect methods of regulation. The article describes the main types of activities and especially their impact on employment of single-industry towns.

**Keywords:** *employment, unemployment, single-industry towns, measures of state support*

*Об авторе*

ЛАПУШИНСКАЯ Галина Константиновна – д.э.н., профессор, заведующая кафедрой государственного управления Тверского государственного университета, e-mail: [laboratory-region@yandex.ru](mailto:laboratory-region@yandex.ru)