



АРБИТРАЖНЫЙ СУД ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664025, г. Иркутск, бульвар Гагарина, 70,

www.irkutsk.arbitr.ru

тел. 8(395-2)24-12-96; факс 8(395-2) 24-15-99

Именем Российской Федерации

Р Е Ш Е Н И Е

г. Иркутск

Дело № А19-13231/2011

01.06.2012г.

Резолютивная часть решения объявлена 29.05.2012 года.

Решение в полном объеме изготовлено 01.06.2012 года.

Арбитражный суд Иркутской области в составе судьи Мусихиной Т.Ю.,
при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания
Буценко Н.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению

Службы занятости населения Иркутской области (ОГРН 1073808028250, место
нахождения: 664011, г.Иркутск, ул.Желябова, 8-а)

к Территориальному управлению Федеральной службы финансово-бюджетного
надзора по Иркутской области (ОГРН 1043801756756, место нахождения: 664074, г.Иркутск,
ул.Курчатова, 14)

о признании недействительным в части Представления о ненадлежащим исполнении
бюджетного процесса от 03.06.2011г. №35,

при участии в заседании представителей:

от заявителя: Трутнева М.Г. – удостоверение, доверенность; Терентьева Т.Н. – паспорт,
доверенность; Михалева М.С. – паспорт, доверенность,

от ответчика: Ткаченко Т.А. – удостоверение, доверенность, Титаренко А.В. – паспорт,
доверенность,

установил:

Служба занятости населения Иркутской области (далее – заявитель, СЗН Иркутской
области, Служба) обратилась в Арбитражный суд Иркутской области с требованием,
уточненным в порядке, предусмотренном статьей 49 Арбитражного процессуального кодекса

Российской Федерации, о признании недействительными пунктов 1, 2, в части 3 раздела III «Иные финансовые нарушения» Представления о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса от 03.06.2011г. №35 Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по Иркутской области (далее – ответчик, ТУ Росфиннадзора в Иркутской области, административный орган).

В судебном заседании представители Службы заявленное требование поддержали по основаниям, изложенным в заявлении и уточнении к нему.

Представители административного органа требования не признали по основаниям, изложенным в отзыве и дополнительных пояснениях.

Дело рассмотрено в порядке, предусмотренном главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Судом установлены следующие обстоятельства дела.

Служба занятости населения Иркутской области зарегистрирована в качестве юридического лица, ОГРН – 1073808028250.

В соответствии с планом контрольной работы ТУ Росфиннадзора в Иркутской области на 2011г. проведена проверка Службы занятости населения Иркутской области по вопросам использования бюджетных средств, выделенных на реализацию дополнительных мероприятий по снижению напряженности на рынке труда Иркутской области в 2010г. за период с 01.01.2010г. 31.12.2010г.

По результатам проверки Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Иркутской области в отношении Службы занятости населения вынесено Представление о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса от 03.06.2011г. №35, согласно которому руководителю Службы занятости населения Иркутской области в срок до 30 дней с даты получения предложено рассмотреть данное представление и принять меры по недопущению в дальнейшем нарушений законодательства Российской Федерации, а именно:

- СЗН Иркутской области в Региональную программу для участия в общественных работах включены работники бюджетного учреждения - Центра трудовой адаптации осужденных Федерального бюджетного учреждения Исправительной колонии №8 Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний по Иркутской области (далее - ЦТАО ФБУ ИК №8 ГУФСИН России по Иркутской области), которые не могли находиться под угрозой увольнения. СЗН Иркутской области осуществлено финансирование ОГКУ ЦЗН города Саянска для возмещения ЦТАО ФБУ ИК №8 ГУФСИН России по Иркутской области расходов по оплате труда работников этого же учреждения, участвовавших в общественных работах. Сумма нарушений составила 496 478,00 руб., чем нарушены статьи 78, 161

Бюджетного кодекса Российской Федерации, письмо Минфина России от 19.03.2010г. №02-05-11/977;

- СЗН Иркутской области в Региональную программу для участия в опережающем профессиональном обучении включены работники 147 бюджетных учреждений, которые не могли находиться под угрозой увольнения. СЗН Иркутской области осуществлено финансирование 19 ОГКУ ЦЗН городов и районов Иркутской области для возмещения 147 бюджетным учреждениям затрат по опережающему профессиональному обучению работников этих же учреждений. Сумма нарушений составила 5 631 280,00 руб., чем нарушены статьи 78, 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации, письмо Минфина России от 19.03.2010г. №02-05-11/977;

- СЗН Иркутской области, при включении в Региональную программу 29 бюджетных образовательных учреждений (28 областных и 1 муниципальное), на базе которых было проведено опережающее профессиональное обучение работников и 2 муниципальных образовательных учреждений, в которых были организованы стажировки выпускников образовательных учреждений, не инициировала внесение изменений в Закон Иркутской области от 18.12.2009г. 100/66-оз «Об областном бюджете на 2010 год». В нарушение Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи областного бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств областного бюджета, утвержденного приказом Минфина Иркутской области от 23.04.2009г. №112-мпр, СЗН Иркутской области не направлялись в Минфин Иркутской области предложения об изменении показателей сводной бюджетной росписи, предусматривающие выделение средств для финансирования областных и муниципальных бюджетных учреждений в установленном порядке. Сумма нарушений составила 1 002 942, 04 руб., чем нарушены статьи 78, 158, 161, 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации, письмо Минфина России от 19.03.2010г. №02-05-11/977 письмо Минфина России от 19.03.2010г. №02-05-11/977.

Заявитель, полагая представление административного органа не соответствующим закону и нарушающим его права и законные интересы, обратился в арбитражный суд с требованием о признании его недействительным в части пунктов 1, 2, в части 3 раздела III «Иные финансовые нарушения».

В обоснование заявленного требования Служба указала, что СЗН Иркутской области в рамках реализации Программы дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда Иркутской области на 2010г. действовала в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и Иркутской области. Представление нарушает права и законные интересы заявителя, поскольку создает препятствия для реализации аналогичной Программы, утвержденной Правительством Иркутской области на 2011г. По

мнению заявителя, факт незаконного использования средств федерального бюджета и ненадлежащего исполнения бюджетного процесса административным органом не доказан.

Административный орган полагает оспариваемое представление законным и обоснованным.

Исследовав доказательства по делу: заслушав объяснения представителей лиц, участвующих в деле, ознакомившись с письменными доказательствами, суд приходит к следующему.

В соответствии с частью 1 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В силу части 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершение оспариваемых действий (бездействия), а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия),

возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействие).

Согласно пункту 1 статьи 284 Бюджетного кодекса Российской Федерации руководители федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов в области применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации имеют право в соответствии с договорами (соглашениями) о предоставлении средств из федерального бюджета выносить руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств представления о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, в том числе о возмещении средств.

Согласно абзацу 3 пункту 2 статьи 284 Бюджетного кодекса Российской Федерации руководители Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и ее территориальных органов в порядке, установленном настоящим Кодексом и иными нормативными правовыми актами, при наличии оснований, установленных статьей 283 настоящего Кодекса выносят руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств представления о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

В соответствии с пунктом 1 статьи 268 Бюджетного кодекса Российской Федерации Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, включая использование предоставляемых из указанных бюджетов субвенций, межбюджетных субсидий, иных субсидий и бюджетных кредитов.

Согласно пункту 1, пункту 5.14.3 Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2004г. №278, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, которому в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности предоставлено право направлять в проверенные организации обязательные для рассмотрения представления или обязательные для исполнения предписания по устранению выявленных нарушений.

Подпунктом 5.14.7 Положения о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, утвержденного Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 11.07.2005г. №89н, аналогичное право предоставлено территориальным органам Федеральной службы финансово-бюджетного надзора.

Исходя из положений статьи 284 Бюджетного кодекса Российской Федерации представление руководителей Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и ее территориальных органов о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса отнесено к мерам принуждения за нарушение бюджетного законодательства.

Закон Российской Федерации от 19.04.1991г. года №1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон «О занятости населения в Российской Федерации») определяет правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, в том числе гарантии государства по реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на труд и социальную защиту от безработицы.

В соответствии с подпунктом 4 пункта 1 статьи 7.1 Закона «О занятости населения в Российской Федерации» к полномочиям Российской Федерации в области содействия занятости населения, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относится, в том числе разработка и реализация региональных программ, предусматривающих 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.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2009г. №1011 утверждены Правила предоставления в 2010 и 2011 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (далее – Правила).

Согласно подпункту «д» пункта 2 указанных Правил субсидии предоставляются на софинансирование региональных программ, утвержденных в установленном порядке и предусматривающих следующие дополнительные мероприятия (далее - региональные программы): организация общественных работ, временного трудоустройства работников системообразующих и градообразующих предприятий, находящихся под угрозой увольнения, а также признанных в установленном порядке безработными граждан и граждан, ищущих работу, проживающих в монопрофильных населенных пунктах с напряженной ситуацией на рынке труда (далее - организация общественных и временных работ).

Из пункта 1 оспариваемого представления следует, что СЗН Иркутской области в Региональную программу для участия в общественных работах включены работники бюджетного учреждения - Центра трудовой адаптации осужденных Федерального бюджетного учреждения Исправительной колонии №8 Главного управления Федеральной

службы исполнения наказаний по Иркутской области (далее - ЦТАО ФБУ ИК №8 ГУФСИН России по Иркутской области), которые не могли находиться под угрозой увольнения. СЗН Иркутской области осуществлено финансирование ОГКУ ЦЗН города Саянска для возмещения ЦТАО ФБУ ИК №8 ГУФСИН России по Иркутской области расходов по оплате труда работников этого же учреждения, участвовавших в общественных работах. Сумма нарушений составила 496 478,00 руб.

Согласно Перечню организаций, в которых возможно будут организованы общественные работы, временное трудоустройство работников, находящихся под угрозой увольнения, а также признанных в установленном порядке безработными граждан и граждан, ищущих работу» (приложение №8 к Региональной программе), в него включено 1 бюджетное учреждение - ЦТАО ФБУ ИК-8 ГУФСИН России по Иркутской области, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется из федерального бюджета.

Фактически 25 работников ЦТАО ФБУ ИК-8 ГУФСИН России по Иркутской области приняли участие в общественных работах данного бюджетного учреждения.

СЗН Иркутской области осуществлено финансирование ОГКУ ЦЗН г. Саянска для возмещения ЦТАО ФБУ ИК № 8 ГУФСИН России по Иркутской области расходов по оплате труда работников этого учреждения в сумме 496 478,00 руб.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Пунктом 1 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Бюджетное учреждение осуществляет операции по расходованию бюджетных средств в соответствии с бюджетной сметой, ведущейся в соответствии с настоящим Кодексом. Заключение и оплата бюджетным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся в пределах доведенных ему по кодам классификации расходов соответствующего бюджета лимитов бюджетных обязательств и с учетом принятых и неисполненных обязательств. Субсидии и бюджетные кредиты бюджетным учреждениям не предоставляются (статья 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 26.04.2007г. №63-ФЗ).

Согласно Письму Министерства Финансов Российской Федерации от 19.03.2010г. №02-05-11/977 «О применении классификации операций сектора государственного управления при отражении расходов, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, предоставляемые из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации» (далее - письмо Минфина России от 19.03.2010г. №02-05-11/977) Министерство финансов Российской Федерации в связи с многочисленными запросами о применении классификации операций сектора государственного управления (приложение 4 к Указаниям о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденным Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. №150н (далее - Указания), при отражении расходов, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, предоставляемые из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (далее - Субсидии), в соответствии с правилами их предоставления в 2010 и 2011 годах, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 г. №1011 (далее - Правила N 1011), сообщает следующее.

В соответствии с пунктом 2 Правил №1011 субсидии предоставляются на софинансирование региональных программ, утвержденных в установленном порядке и предусматривающих дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (далее - Региональные программы).

Пунктом 5 Правил №1011 определены основные требования, которым должны отвечать Региональные программы. К их числу относится наличие перечня организаций, в которых будет реализовываться Региональная программа (далее - Перечень), с указанием количества участников дополнительных мероприятий.

Если в Перечень включены, в том числе, бюджетные учреждения, принимающие участие в организации вышеуказанных мероприятий, соответствующая Региональная программа должна содержать положения, учитывающие особенности финансового обеспечения указанной деятельности бюджетных учреждений.

Учитывая, что на основании статей 78 и 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии не могут предоставляться бюджетным учреждениям, бюджетные учреждения субъекта Российской Федерации и бюджетные учреждения муниципальных образований могут осуществлять расходы по участию в организации мероприятий

Региональной программы в пределах доведенных им в установленном порядке соответствующих лимитов бюджетных обязательств.

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

Пунктом 1 статьи 24 Закона «О занятости населения в Российской Федерации» установлено, что органы службы занятости организуют в целях обеспечения временной занятости населения проведение оплачиваемых общественных работ. Под общественными работами понимается трудовая деятельность, имеющая социально полезную направленность и организуемая в качестве дополнительной социальной поддержки граждан, ищущих работу.

Право на участие в общественных работах имеют граждане, зарегистрированные в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, безработные граждане. Преимущественным правом на участие в общественных работах пользуются безработные граждане, не получающие пособия по безработице, безработные граждане, состоящие на учете в органах службы занятости свыше шести месяцев. С лицами, желающими участвовать в общественных работах, заключается срочный трудовой договор. Срочный трудовой договор об участии гражданина в общественных работах может быть расторгнут им досрочно при устройстве на постоянную или временную работу (пункт 2 статьи 24 Закона «О занятости населения в Российской Федерации»).

Пунктом 12 Постановления Правительства Российской Федерации от 14.07.1997г. №875 «Об утверждении положения об организации общественных работ» граждане, зарегистрированные в органах службы занятости, имеют право участвовать в общественных работах по направлениям этих органов. Преимущественным правом на участие в общественных работах пользуются безработные граждане, не получающие пособие по безработице, и безработные граждане, состоящие на учете в органах службы занятости свыше 6 месяцев.

Участие граждан в общественных работах допускается только с их согласия. При направлении на общественные работы учитываются состояние здоровья, возрастные, профессиональные и другие индивидуальные особенности граждан. С лицами, желающими участвовать в общественных работах, работодатель заключает срочный трудовой договор. Срочный трудовой договор об участии гражданина в общественных работах может быть расторгнут им досрочно при устройстве на постоянную или временную работу (пункт 13 Постановления Правительства Российской Федерации от 14.07.1997г. №875 «Об утверждении положения об организации общественных работ»).

Из указанного следует, что право на участие в общественных работах имеют граждане, зарегистрированные в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, безработные граждане. Преимущественным правом на участие в общественных работах пользуются безработные граждане, не получающие пособия по безработице, безработные граждане, состоящие на учете в органах службы занятости свыше шести месяцев.

Пунктом 2 оспариваемого представления установлено, что СЗН Иркутской области в Региональную программу для участия в опережающем профессиональном обучении включены работники 147 бюджетных учреждений, которые не могли находиться под угрозой увольнения. СЗН Иркутской области осуществлено финансирование 19 ОГКУ ЦЗН городов и районов Иркутской области для возмещения 147 бюджетным учреждениям затрат по опережающему профессиональному обучению работников этих же учреждений. Сумма нарушений составила 5 631 280,00 руб.

Статьей 196 Трудового кодекса Российской Федерации предусмотрено, что необходимость профессиональной подготовки и переподготовки кадров для собственных нужд определяет работодатель. Работодатель проводит профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации работников, обучение их вторым профессиям в организации, а при необходимости - в образовательных учреждениях начального, среднего, высшего профессионального и дополнительного образования на условиях и в порядке, которые определяются коллективным договором, соглашениями, трудовым договором. Формы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников, перечень необходимых профессий и специальностей определяются работодателем с учетом мнения представительного органа работников в порядке, установленном статьей 372 настоящего Кодекса для принятия локальных нормативных актов. В случаях, предусмотренных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, работодатель обязан проводить повышение квалификации работников, если это является условием выполнения работниками определенных видов деятельности. По вопросу, касающемуся гарантий и компенсаций работникам, проходящим профессиональную подготовку, и работникам, направляемым работодателем для повышения квалификации, см. статьи 173 - 175, 187 данного документа. Работникам, проходящим профессиональную подготовку, работодатель должен создавать необходимые условия для совмещения работы с обучением, предоставлять гарантии, установленные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

Таким образом, Трудовой кодекс Российской Федерации, регламентирующий проведение профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников, делегирует полномочия по установлению прав и обязанностей работодателя по подготовке и переподготовке кадров.

Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан могут осуществляться по направлению органов службы занятости, если: гражданин не имеет профессии (специальности); невозможно подобрать подходящую работу из-за отсутствия у гражданина необходимой профессиональной квалификации; необходимо изменить профессию (специальность, род занятий) в связи с отсутствием работы, отвечающей имеющимся у гражданина профессиональным навыкам; гражданином утрачена способность к выполнению работы по прежней профессии (специальности) (пункт 1 статьи 23 Закона «О занятости населения в Российской Федерации»).

Пунктом 5 Порядка работы территориальных органов Министерства труда Российской Федерации по вопросам занятости населения по содействию работодателям в опережающем профессиональном обучении граждан, высвобождаемых из организаций, в целях обеспечения их занятости, утвержденного Постановлением Министерства труда Российской Федерации от 17.02.2000г. №18 (действовавшего в 2010г.) к гражданам, высвобождаемым из организаций и нуждающимся в опережающем профессиональном обучении, относятся лица: которым невозможно подобрать подходящую работу по имеющимся у них профессиям, специальностям, уровню квалификации как в данной, так и в других организациях; которым необходимо изменить профессию, специальность, род занятий в связи с отсутствием работы, отвечающей имеющимся у гражданина профессиональным навыкам; которые утратили способность к выполнению работы по прежней профессии, специальности.

При этом профессиональная переподготовка за счет бюджетного финансирования, допускается лишь в отношении граждан, ищущих работу - безработных, в том числе на момент обучения, в соответствии со статьей 2 Закона Российской Федерации от 19.04.1991г. №1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», признаваемых занятыми гражданами, но в соответствии с нормами Трудового кодекса Российской Федерации подлежащих сокращению, о чем свидетельствует уведомление о предстоящем сокращении работника с должности (специальности) (процесс сокращения)), либо работа, осуществляемая работником, чье обучение финансируется заявителем, не может быть признана подходящей в смысле статьи 4 Закона Российской Федерации от 19.04.1991г. №1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Указанное свидетельствует, что обучение по программам занятости населения, финансируемым государством и связанных с профессиональной переподготовкой

работников, в первую очередь обуславливается направлением субсидий на переобучение тех работников (граждан), которые не имеют профессии (специальности); которым невозможно подобрать подходящую работу из-за отсутствия у гражданина необходимой профессиональной квалификации; которым необходимо изменить профессию (специальность, род занятий) в связи с отсутствием работы, отвечающей имеющимся у гражданина профессиональным навыкам либо в связи предстоящим сокращением (куда входит состояние частичной занятости, время простоя); которыми утрачена способность к выполнению работы по прежней профессии (специальности). При этом конечной целью профессионального переобучения является трудоустройство работника прошедшего обучение на должность (специальность) по вновь приобретенным навыкам.

При угрозе массовых увольнений работодатель с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации принимает необходимые меры, предусмотренные настоящим Кодексом, иными федеральными законами, коллективным договором, соглашением (статья 180 Трудового кодекса Российской Федерации).

При принятии решения о сокращении численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя и возможном расторжении трудовых договоров с работниками в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 81 настоящего Кодекса работодатель обязан в письменной форме сообщить об этом выборному органу первичной профсоюзной организации не позднее чем за два месяца до начала проведения соответствующих мероприятий, а в случае, если решение о сокращении численности или штата работников может привести к массовому увольнению работников - не позднее чем за три месяца до начала проведения соответствующих мероприятий. Критерии массового увольнения определяются в отраслевых и (или) территориальных соглашениях (статья 82 Трудового кодекса Российской Федерации).

В силу статьи 292 Трудового кодекса Российской Федерации работодатель обязан предупредить работника, заключившего трудовой договор на срок до двух месяцев, о предстоящем увольнении в связи с ликвидацией организации, сокращением численности или штата работников в письменной форме под роспись не менее чем за три календарных дня.

Частью 2 статьи 25 Закона «О занятости населения в Российской Федерации» предусмотрено, что при принятии решения о ликвидации организации либо прекращении деятельности индивидуальным предпринимателем, сокращении численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя и возможном расторжении трудовых договоров работодатель-организация не позднее чем за два месяца, а работодатель - индивидуальный предприниматель не позднее чем за две недели до начала проведения соответствующих мероприятий обязаны в письменной форме сообщить об этом в органы

службы занятости, указав должность, профессию, специальность и квалификационные требования к ним, условия оплаты труда каждого конкретного работника, а в случае, если решение о сокращении численности или штата работников организации может привести к массовому увольнению работников, - не позднее чем за три месяца до начала проведения соответствующих мероприятий. При введении режима неполного рабочего дня (смены) и (или) неполной рабочей недели, а также при приостановке производства работодатель обязан в письменной форме сообщить об этом в органы службы занятости в течение трех рабочих дней после принятия решения о проведении соответствующих мероприятий.

По мнению суда, только указанные выше обстоятельства свидетельствуют о возможном массовом увольнении работников и свидетельствующих о нахождении таких работников под угрозой увольнения. Иного легального понятия «нахождения под угрозой увольнения» действующее законодательство не содержит.

Таким образом, под опережающим профессиональным переобучением работников, находящихся под угрозой увольнения, следует понимать, переобучение, в том числе и занятых граждан в смысле статьи 2 Закона «О занятости населения в Российской Федерации», в отношении которых работодателем приняты меры, установленные законодательством, в связи с принятием им решения о ликвидации организации либо прекращении деятельности индивидуальным предпринимателем, сокращении численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя и возможном расторжении трудовых договоров, либо введения режима неполного рабочего дня (смены) и (или) неполной рабочей недели, а также при приостановке производства, чем обусловлено предстоящее сокращение работников.

При этом само по себе приостановление производства либо установление режима неполного рабочего времени не может свидетельствовать о необходимости профессионального переобучения работников за счет бюджетного финансирования Службой без фактического перевода такого работника на иную должность или иной вид трудовой деятельности, требующих новых профессиональных знаний данного работника.

Сам по себе перевод работников на сокращенный рабочий день или приостановка производства, без одновременного намерения трудоустройства работников на иной вид деятельности, не может свидетельствовать о необходимости переобучения таких граждан за счет бюджетных средств новым специальностям.

Доказательств, что работники, прошедшие обучение за счет бюджетных средств, после его окончания были трудоустроены по иной, полученной специальности, заявителем в суд не представлено, что свидетельствует, о правомерности выводов административного органа.

Аналогичная правовая позиция изложена в Постановлении Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23.04.2012г. по делу №А19-12952/2011.

Пунктом 3 оспариваемого представления Управление установило, что СЗН Иркутской области, при включении в Региональную программу 29 бюджетных образовательных учреждений (28 областных и 1 муниципальное), на базе которых было проведено опережающее профессиональное обучение работников и 2 муниципальных образовательных учреждений, в которых были организованы стажировки выпускников образовательных учреждений, не инициировала внесение изменений в Закон Иркутской области от 18.12.2009г. 100/66-оз «Об областном бюджете на 2010 год». В нарушение Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи областного бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств областного бюджета, утвержденного приказом Минфина Иркутской области от 23.04.2009г. №112-мпр, СЗН Иркутской области не направлялись в Минфин Иркутской области предложения об изменении показателей сводной бюджетной росписи, предусматривающие выделение средств для финансирования областных и муниципальных бюджетных учреждений в установленном порядке. Сумма нарушений составила 1 002 942, 04 руб.

Согласно подпункту 5 пункту 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации главный распорядитель бюджетных средств составляет, утверждает и ведет бюджетную роспись, распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета.

Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи устанавливается соответствующим финансовым органом. Утверждение сводной бюджетной росписи и внесение изменений в нее осуществляется руководителем финансового органа. Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджетов государственных внебюджетных фондов устанавливается органом управления государственного внебюджетного фонда (пункты 1, 2 статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В сводную бюджетную роспись могут быть внесены изменения в соответствии с решениями руководителя финансового органа (руководителя органа управления государственным внебюджетным фондом) без внесения изменений в закон (решение) о бюджете (пункт 3 статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Проведенными проверками в ОГКУ ЦЗН Заларинского района, ОГКУ ЦЗН Нижнеилимского района, ОГКУ ЦЗН Эхирит-Булагатского района установлено, что в рамках реализации мероприятий по опережающему профессиональному обучению в 2010 году ОГКУ ЦЗН Заларинского района, ОГКУ ЦЗН Нижнеилимского района, ОГКУ ЦЗН Эхирит-

Булагатского района заключены 24 договора с 4 образовательными бюджетными учреждениями, в соответствии с которыми опережающее профессиональное обучение прошли 142 человека. В соответствии с заключенными договорами образовательным учреждениям оплачено за проведение опережающего профессионального обучения 142 человек в сумме 884 910,04 руб.

Пунктом 10 части 4 Приказа Министерства финансов Иркутской области от 23.04.2009г. №112-мпр «Об утверждении порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи областного бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей (распорядителей) средств областного бюджета» предусмотрено, что изменение сводной росписи и (или) лимитов бюджетных обязательств осуществляется, в том числе по предложениям ГРБС в соответствии с основаниями, определенными статьей 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации; с особенностями исполнения областного бюджета, установленными Законом о бюджете; в связи с изменениями лимитов, не приводящих к изменению показателей сводной росписи, а также по изменениям показателей сводной росписи, не приводящим к изменению объема лимитов бюджетных обязательств.

Таким образом, суд приходит к выводу о том, что в связи с проведением мероприятий по отбору образовательных учреждений, на базе которых планировалось проведение опережающего профессионального обучения работников, СЗН Иркутской области должна была внести изменения в сводную бюджетную роспись.

СЗН Иркутской области, при включении в Региональную программу 29 бюджетных образовательных учреждений (28 областных и 1 муниципальное), на базе которых было проведено опережающее профессиональное обучение работников и 2 муниципальных образовательных учреждений, в которых были организованы стажировки выпускников образовательных учреждений, не инициировала внесение изменений в Закон Иркутской области от 18.12.2009г. 100/66-оз «Об областном бюджете на 2010 год». В нарушение Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи областного бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств областного бюджета, утвержденного приказом Минфина Иркутской области от 23.04.2009г. №112-мпр, СЗН Иркутской области не направлялись в Минфин Иркутской области предложения об изменении показателей сводной бюджетной росписи, предусматривающие выделение средств для финансирования областных и муниципальных бюджетных учреждений в установленном порядке.

С учетом изложенного суд приходит к выводу о том, что выявленные и зафиксированные нарушения, допущенные заявителем, административный орган обоснованно квалифицировал как нецелевое использование бюджетных средств федерального бюджета или государственных внебюджетных фондов.

В соответствии с частью 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в случае, если арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решения и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и не нарушают права и законные интересы заявителя, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

Оценив с учетом положений статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимную связь доказательств в их совокупности, суд приходит к выводу о том, что Представление Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Иркутской области о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса от 03.06.2011г. №35 является законным, обоснованным и не нарушает права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

При таких обстоятельствах в удовлетворении требования заявителя следует отказать.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьями 167-170, 176, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации,

решил:

В удовлетворении заявленного требования отказать.

Решение может быть обжаловано в Четвертый арбитражный апелляционный суд в течение месяца со дня его принятия.

Судья:

Т.Ю.Мусихина