



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 86-КГ23-3-К2

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

6 июня 2023 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Асташова С.В.,
Кротова М.В. и Марьина А.Н.

с участием прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по исковому заявлению прокурора Владимирской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях в защиту прав и законных интересов неопределённого круга лиц к федеральному казённому учреждению «Исправительная колония № 4 Управления Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Владимирской области», Управлению Федеральной службы исполнения наказаний по Владимирской области, Федеральной службе исполнения наказаний об устранении нарушений уголовно-исполнительного законодательства

по кассационной жалобе федерального казённого учреждения «Исправительная колония № 4 Управления Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Владимирской области» на решение Вязниковского городского суда Владимирской области от 19 мая 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Владимирского областного суда от 7 сентября 2022 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20 декабря 2022 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Кротова М.В., представителя ФКУ «ИК № 4 УФСИН России по Владимирской области» Тарасову А.С., представителя ФСИН России и УФСИН России по Владимирской области Знобова В.А., поддержавших доводы кассационной жалобы, а также прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцову Е.А., возражавшую против удовлетворения жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокурор Владимирской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, действуя в интересах неопределённого круга лиц, обратился в суд с названным иском к федеральному казённому учреждению «Исправительная колония № 4 Управления Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Владимирской области», Управлению Федеральной службы исполнения наказаний по Владимирской области, Федеральной службе исполнения наказаний (далее соответственно – ФКУ ИК № 4 УФСИН России по Владимирской области, УФСИН России по Владимирской области, ФСИН России), в обоснование указав, что в январе 2022 года по результатам проверки соблюдения требований уголовно-исполнительного законодательства в ФКУ ИК-4 УФСИН России по Владимирской области выявлены нарушения в камерах штрафного изолятора и помещениях камерного типа, выразившиеся в отсутствии радиоточек. После вынесенного акта прокурорского реагирования должных мер к устранению данных нарушений ответчиками не принято.

Решением Вязниковского городского суда Владимирской области от 19 мая 2022 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Владимирского областного суда от 7 сентября 2022 г., требования прокурора Владимирской прокуратуры удовлетворены.

На ФКУ ИК-4 УФСИН России по Владимирской области возложена обязанность в течение шести месяцев с момента вступления решения в законную силу устранить выявленные нарушения путём оборудования камер штрафного изолятора и помещений камерного типа учреждения радиоточками; при недостаточности у ФКУ ИК-4 УФСИН России по Владимирской области денежных средств на выполнение указанных работ субсидиарная ответственность по данным обязательствам возложена на ФСИН России и УФСИН России по Владимирской области.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20 декабря 2022 г. судебные постановления оставлены без изменения.

В кассационной жалобе ФКУ ИК-4 УФСИН России по Владимирской области ставится вопрос об отмене указанных судебных постановлений, как незаконных.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Кротова М.В. от 4 мая 2023 г. кассационная жалоба ФКУ ИК-4 УФСИН России по Владимирской области с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела и обсудив доводы, изложенные в кассационной жалобе, а также возражения на неё, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит жалобу подлежащей удовлетворению.

В соответствии со статьёй 390¹⁴ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Такие нарушения допущены судами при рассмотрении настоящего дела.

Как установлено судом и следует из материалов дела, 18 января 2019 г. Владимирской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях проведена проверка в ФКУ ИК-4 УФСИН России по Владимирской области, в ходе которой выявлены нарушения требований части 4 статьи 94 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации: отсутствие в камерах штрафного изолятора (далее – ШИЗО) и помещениях камерного типа (далее – ПКТ) радиоточек, что лишает осуждённых, водворённых в ШИЗО и переведённых в ПКТ, права на прослушивание радиопередач в личное время.

18 января 2019 г. прокурором внесено предписание начальнику ФКУ ИК-4 УФСИН России по Владимирской области об устранении нарушений закона, однако эти нарушения до настоящего времени не устранены, что подтверждается рапортом помощника Владимирского прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях от 28 января 2022 г. и не оспаривалось ответчиками.

Удовлетворяя требования прокурора, суд первой инстанции исходил из того, что отсутствие радиоточек в камерах штрафного изолятора и

помещениях камерного типа влечёт нарушение прав осуждённых на доступ к информации и, как следствие, ухудшает условия их содержания в этих помещениях.

По мнению суда первой инстанции, устранение выявленных нарушений должно осуществляться ФКУ ИК-4 УФСИН России по Владимирской области, а при недостаточности денежных средств субсидиарная ответственность должна быть возложена на УФСИН России по Владимирской области и ФСИН России.

Суд апелляционной инстанции, оставляя решение суда без изменения, признал несостоятельными доводы апелляционной жалобы ФКУ ИК-4 УФСИН России по Владимирской области о том, что для создания радиоточек необходимо дополнительное финансирование, поскольку указанные обстоятельства не исключают обязанности ответчиков, в том числе как распорядителей и получателей бюджетных ассигнований, соблюдать требования уголовно-исполнительного законодательства и не допускать нарушения прав и законных интересов осуждённых.

С выводами судов первой и апелляционной инстанций согласился кассационный суд общей юрисдикции.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что судами допущены существенные нарушения норм права.

В соответствии со статьёй 1 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации наделена полномочиями осуществлять от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на её территории законов. При реализации возложенных функций прокурор вправе проверять исполнение законов органами и должностными лицами, перечисленными в пункте 1 статьи 21 названного закона, а также вносить представления об устранении выявленных нарушений закона (абзац четвёртый пункта 3 статьи 22).

В силу пункта 1 статьи 24 Закона о прокуратуре представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 24 февраля 2005 г. № 84-О, само по себе представление прокурора не имеет абсолютного характера и силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить указанные в пункте 1 статьи 21 Закона о прокуратуре органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона прежде всего в добровольном порядке. Требование о безусловном исполнении

представления прокурора реализуется путём специальных процедур – вынесения самим прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении либо путём обращения в суд. При рассмотрении в судебном порядке дела об оспаривании представления прокурора прокурор должен доказать факт нарушения закона органом или должностным лицом, которому внесено представление, и правомерность своих требований.

Частью 4 статьи 94 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что осуждённым разрешается прослушивание радиопередач в свободные от работы часы, кроме времени, отведённого распорядком дня для ночного отдыха. Жилые помещения, комнаты воспитательной работы, комнаты отдыха, рабочие помещения, камеры штрафных и дисциплинарных изоляторов, помещения камерного типа, единые помещения камерного типа, одиночные камеры оборудуются радиоточками за счёт средств исправительного учреждения.

Из пункта 1 положения о Федеральной службе исполнения наказаний, утверждённого указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 (в редакции, действующей на момент возникновения правоотношений), следует, что Федеральная служба исполнения наказаний является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осуждённых, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осуждённых и осуждённых, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, и по контролю за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений.

Одной из основных задач ФСИН России является в том числе управление территориальными органами ФСИН России и непосредственно подчинёнными учреждениями и организациями (пункт 3).

ФСИН России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через свои территориальные органы, учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы, а также предприятия, учреждения и организации, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы (пункт 5).

Согласно пункту 7 названного положения ФСИН России в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляет:

– обеспечение условий содержания осуждённых и лиц, содержащихся под стражей, в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах;

– материально-техническое обеспечение деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы (в том числе исправительных колоний), предприятий учреждений, исполняющих наказания, а также иных предприятий, учреждений и организаций, специально созданных для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы;

– полномочия собственника в отношении федерального имущества, переданного учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы, предприятиям учреждений, исполняющих наказания, а также иным предприятиям, учреждениям и организациям, специально созданным для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– функции главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание уголовно-исполнительной системы и реализацию возложенных на нее функций.

Под главным распорядителем бюджетных средств (главным распорядителем средств соответствующего бюджета) в Бюджетном кодексе Российской Федерации (абзац тридцать шестой статьи 6) понимается, в частности орган государственной власти (государственный орган), имеющий право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено данным кодексом.

Получателем бюджетных средств (получателем средств соответствующего бюджета) является в том числе находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казённое учреждение, имеющее право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счёт средств соответствующего бюджета, если иное не установлено этим кодексом (абзац 38 статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В статье 38¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплён принцип подведомственности расходов бюджетов, в соответствии с которым получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Государственное (муниципальное) задание формируется для бюджетных и автономных учреждений, а также казенных учреждений, определённых в соответствии с решением органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя

бюджетных средств (абзац 2 пункта 3 статьи 69² Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Пунктом 1 статьи 74 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что в законе (решении) о бюджете могут устанавливаться условия предоставления средств из бюджета, в соответствии с которыми предоставление таких средств осуществляется в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Порядок доведения указанных бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств до главных распорядителей бюджетных средств устанавливается финансовым органом.

До утверждения указанного в абзаце первом данного пункта порядка доведение соответствующих бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств до главных распорядителей (распорядителей) или получателей бюджетных средств не допускается.

На основании пункта 4 статьи 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы исполнительной власти (органы местной администрации), являющиеся главными распорядителями (распорядителями) и (или) получателями бюджетных средств, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета, осуществляют соответствующие бюджетные полномочия, установленные данным кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами.

На основании положений статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации обеспечение результативности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств в соответствии с утверждёнными бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств, осуществление планирования расходов бюджета, составление обоснования бюджетных ассигнований, распределение этих денежных средств, их лимитов по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, исполнение соответствующей части бюджета, а также определение порядка утверждения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств, являющихся казёнными учреждениями, отнесены к полномочиям главного распорядителя бюджетных средств.

Таким образом, только главный распорядитель бюджетных средств имеет право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

В установленной в настоящем деле сфере деятельности именно ФСИН России, осуществляющая полномочия собственника федерального имущества, переданного учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы, как главный распорядитель средств федерального бюджета производит материально-техническое обеспечение деятельности этих учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

При этом понуждение в субсидиарном порядке ФСИН России к выделению финансирования является ограничением права главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание территориального органа и подчинённых ему органов и организаций, а также имущества, закреплённого за территориальным органом на праве оперативного управления, на самостоятельное решение вопросов, отнесённых к компетенции данного органа, и нарушает установленный статьёй 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения властей.

Кроме того, ответчики при рассмотрении настоящего дела указывали на то, что в ФКУ ИК-4 УФСИН России по Владимирской области имеется местный радиоузел, а в каждой камере ШИЗО, ПКТ – подключённые к нему динамики. При этом мероприятия по оборудованию радиоточками данных помещений могут быть произведены только за счёт средств федерального бюджета путём включения соответствующих положений в Федеральную целевую программу, которая еще не утверждена постановлением Правительства Российской Федерации. Отсутствие финансирования на оборудование камер ШИЗО и ПКТ радиоточками является обстоятельством, не зависящим от исправительной колонии, которая не вправе самостоятельно решить данный вопрос.

Между тем названные обстоятельства в нарушение положений статей 67 и пункта 2 части 4 статьи 198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации оценки суда первой инстанции не получили, равно как и не были учтены судом апелляционной инстанции и кассационным судом общей юрисдикции.

Допущенные судом нарушения норм права являются существенными и непреодолимыми, в связи с чем могут быть исправлены только посредством отмены судебных постановлений.

Руководствуясь статьями 390¹⁴, 390¹⁵, 390¹⁶ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Вязниковского городского суда Владимирской области от 19 мая 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Владимирского областного суда от 7 сентября 2022 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20 декабря 2022 г. отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи