



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации Белоярского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 25 и частью первой статьи 39 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в их взаимосвязи с частью 6 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

12 ноября 2024 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

заслушав сообщение судьи С.М.Казанцева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы администрации Белоярского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры,

у с т а н о в и л :

1. Администрация Белоярского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (далее также – администрация) оспаривает конституционность следующих положений Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации:

части первой статьи 25, в соответствии с которой наказание в виде обязательных работ исполняют уголовно-исполнительные инспекции по месту жительства осужденных; вид обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, определяются органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями;

части первой статьи 39, в силу которой исправительные работы отбываются осужденным по основному месту работы, а осужденным, не имеющим основного места работы, в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного.

Данные законоположения оспариваются заявителем во взаимосвязи с частью 6 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающей требования к содержанию федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, которыми предусматривается наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Как следует из представленных материалов, решением городского суда от 8 декабря 2022 года, с которым согласились суды вышестоящих инстанций, удовлетворен административный иск прокурора к администрации о признании незаконным бездействия по определению вида обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, а также мест отбывания наказания в виде исправительных работ; на администрацию возложена обязанность определить соответственно вид обязательных работ, названные объекты и места по согласованию с уголовно-исполнительной инспекцией.

При этом суды установили, что на территории Белоярского района объекты и места для отбывания обязательных и исправительных работ определены правовыми актами местных администраций городских и сельских поселений, в то время как заявителем аналогичный правовой акт не принят. Суды со ссылкой на части 1–3 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федерации» указали, что определение по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями вида обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, а также мест отбывания наказания в виде исправительных работ относится и к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов. В обоснование своих выводов суды также привели пункт 2 статьи 5.1 Устава Белоярского района (принят решением Думы муниципального образования город Белоярский от 27 мая 2005 года № 105), согласно которому органы местного самоуправления данного муниципального образования вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 указанного Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами. Довод администрации об отсутствии федерального закона или закона субъекта Российской Федерации о наделении ее данными государственными полномочиями, равно как и решения Думы Белоярского района о дополнительном использовании органом местного самоуправления собственных материальных ресурсов и финансовых средств, был отклонен судами как не являющийся основанием для освобождения органа местного самоуправления муниципального района от исполнения требований Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

По мнению заявителя, часть первая статьи 25 и часть первая статьи 39 УИК Российской Федерации в их взаимосвязи с частью 6 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствуют статьям 12, 15 и 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они – по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, – рассматриваются как наделяющие органы местного самоуправления муниципальных районов отдельными государственными полномочиями по определению вида обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, а также мест отбывания наказания в виде исправительных работ.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации уголовно-исполнительное законодательство находится в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «о»); установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «н» части 1); органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств, а реализация переданных полномочий подконтрольна государству (статья 132, часть 2). Исходя из понимания местного самоуправления как одной из основ конституционного строя России, являющейся демократическим правовым государством, Конституция Российской Федерации признает и гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, а также оговаривает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статьи 1, 12 и 16).

Поскольку Конституция Российской Федерации не предопределяет исчерпывающий перечень вопросов местного значения, компетенция местного самоуправления в соответствии с общими принципами его организации подлежит определению на основе Конституции Российской Федерации в федеральном законе (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 года № 14-П, от 30 ноября 2000 года № 15-П, от 29 марта 2011 года № 2-П и др.). При этом Конституция Российской Федерации исходит из того, что органы местного самоуправления должны решать вопросы, относящиеся к непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования. Это, однако, не препятствует конструктивному – основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления и в то же время на единстве системы публичной власти – взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для

наиболее успешного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и возложению на органы местного самоуправления тех или иных имеющих общегосударственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории: как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, так и в иных формах конституционно оправданного участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти конституционных функций государства на конкретной территории (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года № 32-П, от 30 мая 2023 года № 27-П и др.).

При реализации правотворческих задач в сфере регулирования общих принципов организации местного самоуправления, включая установление правовых основ компетенции муниципальных образований, законодатель, обладающий достаточно широкой свободой усмотрения, призван при наполнении вопросов местного значения конкретным содержанием учитывать как объективные обстоятельства развития местного самоуправления, включая социально-культурные, финансово-экономические, организационные и иные институциональные факторы публично-территориальной самоорганизации населения, так и необходимость наиболее эффективной реализации на местном уровне задач, которые ставит перед собой государство в области социального, экономического, экологического, культурного и иного развития. При этом, однако, он не может действовать произвольно – принимаемые им решения во всяком случае должны быть согласованы с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и обеспечивать осуществление возложенных на местное самоуправление публичных задач с использованием необходимых источников доходов.

Одновременно законодатель, будучи связанным вытекающим из конституционного принципа равенства всех перед законом требованием

формальной определенности правовых норм, должен стремиться к тому, чтобы компетенция муниципальных образований была определена ясным, четким и непротиворечивым образом, в том числе с точки зрения используемой законодателем юридической терминологии, а соответствующее правовое регулирование позволяло бы разграничить вопросы местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросы государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также обеспечивало бы взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности.

Иное, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 29 марта 2011 года № 2-П и от 26 апреля 2016 года № 13-П, приводило бы к нарушению принципов разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти и финансово-экономического обеспечения местного самоуправления соразмерно его полномочиям и создавало бы угрозу ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации).

2.1. Уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации устанавливает общие положения и принципы исполнения наказаний, применения иных мер уголовно-правового характера, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации; порядок и условия исполнения и отбывания наказаний, применения средств исправления осужденных; порядок деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания; порядок участия органов государственной власти и органов местного самоуправления, иных организаций, общественных объединений, а также граждан в исправлении осужденных; порядок

освобождения от наказания; порядок оказания помощи освобождаемым лицам (часть вторая статьи 2 УИК Российской Федерации).

Согласно части первой статьи 25 УИК Российской Федерации, основанной на части первой статьи 49 УК Российской Федерации, наказание в виде обязательных работ, под которыми понимается выполнение осужденным в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ, исполняют уголовно-исполнительные инспекции по месту жительства осужденных, а вид таких работ и объекты, на которых они отбываются, определяются органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями.

В силу части первой статьи 39 УИК Российской Федерации и части первой статьи 50 УК Российской Федерации исправительные работы назначаются осужденному, имеющему основное место работы, а равно не имеющему его, и отбываются по основному месту его работы; осужденный, не имеющий основного места работы, отбывает исправительные работы в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного.

Приведенные законоположения, не называя уровень органов местного самоуправления, уполномоченных на издание правовых актов по обозначенным в этих нормах вопросам, носят бланкетный характер, имплицитно отсылая к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2.2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», как следует из его преамбулы, в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления, а также определяет государственные гарантии его осуществления. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, к общим принципам организации местного самоуправления, получившим закрепление в данном Федеральном законе, относятся и

правовые основы компетенции муниципальных образований, включая определение вопросов местного значения, их дифференциацию по видам муниципальных образований, установление полномочий органов местного самоуправления по решению таких вопросов и их прав, связанных с решением вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, а также определение порядка и условий наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (постановления от 26 апреля 2016 года № 13-П и от 30 мая 2023 года № 27-П).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регламентируя в главе 3 вопросы местного значения с учетом вида муниципальных образований, не относит к их числу участие в той или иной форме какого-либо из видов муниципальных образований в решении вопросов исполнения наказаний. В силу части 1 его статьи 19 полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с этим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Такие полномочия осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации (часть 3 той же статьи).

По смыслу приведенного регулирования отсутствие в федеральном законе, которым органам местного самоуправления передаются определенные государственные полномочия, указания на конкретные виды муниципальных образований свидетельствует о необходимости руководствоваться частью 3 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Такой подход к определению конкретного органа местного самоуправления, уполномоченного определять виды обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, а также места отбывания наказания в виде исправительных работ с учетом места жительства осужденных, в целом складывается и в правоприменительной практике (что подтверждается, в частности, делом заявителя).

Данный подход не вступает в противоречие с частью 6 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая закрепляет требования, предъявляемые к содержанию федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Такие законы должны, в частности, содержать вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями; перечень их прав и обязанностей, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении этих полномочий; способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты (пункты 1–3). Являясь дополнительной гарантией защиты прав органов местного самоуправления, эта норма не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя.

Отсутствие же в оспариваемых нормах Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации указания на вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются полномочиями по определению вида обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, а также мест отбывания наказания в виде исправительных работ, само по себе не свидетельствует о нарушении конституционных прав муниципального образования.

Более того, обязательные работы, как правило, заключаются в выполнении осужденным общественно полезных, не требующих специального образования, особой квалификации работ, которые могут выполняться трудоспособным лицом: земляные работы, уборка помещений, погрузочно-разгрузочные работы и т.п. Поскольку эти работы имеют социально полезную направленность, выполняются осужденными на безвозмездной основе (статья 26 УИК Российской Федерации), применяются – как и исправительные работы – только в качестве основного вида наказания (часть первая статьи 45 УК Российской Федерации) и контроль за их исполнением возлагается в соответствии с Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации не на органы местного самоуправления, а на уголовно-исполнительные инспекции, постольку предоставленное частью первой статьи 25 данного Кодекса правомочие органа местного самоуправления определять вид обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, – тем более что для этого не требуется проведения конкурсов, отбора кандидатов (необходимо лишь согласование с уголовно-исполнительными инспекциями), а в качестве объектов отбывания наказания предполагается определение прежде всего объектов, находящихся в муниципальной собственности, – можно рассматривать как не требующую финансового обеспечения форму содействия органам местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Схожее значение может иметь и отбывание наказания в виде исправительных работ в отсутствие у осужденного основного места работы, которое хотя и предполагает выплату заработной платы, но не исключает привлечения не имеющего основного места работы осужденного к такой работе, заработная плата за которую – в силу низких требований к квалификации работника – не является конкурентной на рынке труда, поскольку осужденный не вправе отказаться от предложенной ему работы (часть четвертая статьи 40 УИК Российской Федерации).

Таким образом, часть первая статьи 25 и часть первая статьи 39 УИК Российской Федерации в их взаимосвязи с частью 6 статьи 19 Федерального

закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как по буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому им правоприменительной, в том числе судебной, практикой, не могут рассматриваться как возлагающие на орган местного самоуправления – администрацию муниципального района дополнительные расходы и, соответственно, как нарушающие конституционные права заявителя в указанном им аспекте.

Проверка же правомерности правоприменительных актов, вынесенных по делу заявителя, в том числе в части оценки исследованных доказательств, которая дана судом общей юрисдикции по вопросу расходов, понесенных органами местного самоуправления при подготовке нормативного акта об определении вида обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, и мест отбывания наказания в виде исправительных работ, а также в части выбора норм, подлежащих применению, не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она закреплена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы администрации Белоярского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми обращение в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимым.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 2963-О