



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 58-КАД25-6-К9

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

10 сентября 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Хаменкова В.Б.,

судей

Горчаковой Е.В., Переверзевой И.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Федеральной службы исполнения наказаний, Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Хабаровскому краю на решение Амурского городского суда Хабаровского края от 24 июня 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Хабаровского краевого суда от 2 октября 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 11 декабря 2024 года по административному делу № 2а-678/2024 по административному исковому заявлению Комсомольского-на-Амуре прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, действующего в интересах неопределенного круга лиц, к Федеральной службе исполнения наказаний, Управлению Федеральной службы исполнения наказаний по Хабаровскому краю, федеральному казенному учреждению «Исправительная колония № []» Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Хабаровскому краю о признании бездействия незаконным, возложении обязанности устранить допущенные нарушения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя Федеральной службы

исполнения наказаний Абрамовой О.А. и аргументы представителя Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Хабаровскому краю Шадриной О.В., поддержавших доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Комсомольский-на-Амуре прокурор по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях (далее также – прокурор) по результатам проверки соблюдения законодательства при организации трудоустройства осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы (далее также – осужденные), выявил факт отсутствия достаточного количества ставок для их трудоустройства и непринятие административным ответчиком мер по обеспечению возможности трудиться всем осужденным.

Прокурором установлено, что в федеральном казенном учреждении «Исправительная колония № []» Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Хабаровскому краю (далее – ФКУ «ИК []», исправительное учреждение) при лимите наполнения 1223 человека содержится 620 осужденных, подлежащих привлечению к труду. Из них в хозяйственной лагерной обслуге (далее – ХЛО) привлечено к труду 99 человек, в Центре трудовой адаптации осужденных (далее – ЦТАО) – 100 человек, что составляет 32% от общего количества трудоспособных осужденных. Штатными расписаниями на участках ХЛО предусмотрено 91,5 ставки, на участке ЦТАО – 146 ставок. В исправительном учреждении содержится 141 осужденный, являющийся должником по исполнительным документам, 116 из указанных лиц подлежат привлечению к труду. Штатное расписание ХЛО, по мнению прокурора, не соответствует требованиям законодательства ввиду отсутствия положенного количества должностей.

30 января и 25 апреля 2024 года в адрес ФКУ «ИК []» прокурором внесены представления об устранении нарушений и о необходимости создания рабочих мест для привлечения к оплачиваемому труду осужденных, содержащихся в исправительном учреждении.

По результатам рассмотрения представления прокурора от 30 января 2024 года ФКУ «ИК []» направило ответ с перечислением мер, принятых для увеличения количества рабочих мест.

В связи с неустранением выявленных нарушений прокурор обратился с административным иском в суд.

Решением Амурского городского суда Хабаровского края от 24 июня 2024 года требования прокурора удовлетворены частично, оспариваемое бездействие признано незаконным (абзац второй резолютивной части), возложены обязанности в течение указанного в резолютивной части времени: на ФКУ «ИК []» – принять достаточные меры к созданию для осужденных рабочих мест с учетом возможности для трудоустройства всех трудоспособных лиц (абзац третий); на Управление Федеральной службы

исполнения наказаний по Хабаровскому краю (далее – УФСИН России по Хабаровскому краю) – организовать содействие ФКУ «ИК []» в принятии мер к созданию для осужденных рабочих мест с учетом наполняемости учреждения (абзац четвертый); на Федеральную службу исполнения наказаний (далее – ФСИН России) – организовать финансирование мероприятий, направленных на создание для осужденных рабочих мест, с учетом возможности для трудоустройства всех трудоспособных лиц при недостаточности денежных средств (абзац пятый); на УФСИН России по Хабаровскому краю – довести финансирование до ФКУ «ИК []» для проведения мероприятий, направленных на создание рабочих мест для осужденных, с учетом возможности для трудоустройства всех трудоспособных лиц, находящихся в исправительном учреждении (абзац шестой); на ФКУ «ИК []» – с даты выделения денежных средств принять меры в части создания для осужденных рабочих мест с учетом возможности для трудоустройства всех трудоспособных лиц (абзац седьмой). В удовлетворении остальной части требований отказано (абзац восьмой).

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Хабаровского краевого суда от 2 октября 2024 года судебное решение изменено в части. Абзацы третий, пятый, шестой изложены в другой редакции. На ФКУ «ИК []» возложена обязанность в течение двух лет со дня вступления решения в законную силу принять меры к созданию для осужденных рабочих мест с учетом возможности для трудоустройства всех трудоспособных лиц, отбывающих наказание в учреждении, и привлечь их к труду (абзац третий); на ФСИН России возложена обязанность в течение одного года со дня вступления решения суда в законную силу произвести финансирование расходов, связанных с созданием в ФКУ «ИК []» необходимого количества рабочих мест (абзац пятый); на УФСИН России по Хабаровскому краю возложена обязанность в течение одного года со дня вступления в законную силу решения суда довести до ФКУ «ИК []» финансирование расходов, связанных с созданием в исправительном учреждении необходимого количества рабочих мест (абзац шестой). Абзацы четвертый и седьмой исключены из резолютивной части решения суда. В остальной части решение суда оставлено без изменения.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 11 декабря 2024 года судебные акты оставлены в силе.

В кассационной жалобе ФСИН России и УФСИН России по Хабаровскому краю ставят вопрос об отмене судебных актов и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявленных требований. Заявители жалобы полагают ошибочными выводы судов об обязанности создавать рабочие места для всех находящихся в исправительном учреждении трудоспособных осужденных, о незаконном бездействии административных ответчиков, которые принимали меры по созданию рабочих мест в пределах имеющихся возможностей, указывают на неисследованность судами первой и апелляционной инстанций всех

обстоятельств, имеющих существенное значение для правильного рассмотрения дела.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 25 июля 2025 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив административное дело, обсудив доводы кассационной жалобы и возражения на нее, выслушав мнение представителей ФСИН России и УФСИН России по Хабаровскому краю, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о необходимости удовлетворения кассационной жалобы по следующим основаниям.

Частично удовлетворяя требования прокурора, суд первой инстанции установил, что на момент рассмотрения административного дела не все осужденные, отбывающие наказание в исправительном учреждении, были обеспечены рабочими местами, в связи с чем усмотрел незаконное бездействие ФКУ «ИК []» и УФСИН России по Хабаровскому краю, которое выразилось в невыполнении возложенной на них законом обязанности по созданию условий для привлечения к труду осужденных, отбывающих наказание в данном учреждении.

По мнению суда, административными ответчиками не предприняты исчерпывающие меры для трудоустройства осужденных, отсутствуют доказательства осуществления эффективных действий по созданию рабочих мест для трудоспособных осужденных, в частности, не направлялись обращения в вышестоящие инстанции с указанием сведений о численности осужденных, подлежащих привлечению к труду, количестве рабочих мест, которые необходимо создать, подготовке и направлении проектов по созданию новых рабочих мест и развитию производства с указанием размера денежных средств для осуществления данных мероприятий. Суд счел, что административными ответчиками не приведены причины, объективно препятствующие созданию рабочих мест для всех осужденных.

Изменяя решение, суд апелляционной инстанции отметил, что обязанность по созданию условий для привлечения к труду осужденных, отбывающих наказание в ФКУ «ИК []», возложена на исправительное учреждение в силу закона, и указал на недостаточность предоставленного

судом срока для устранения нарушений. При этом суд обратил внимание на то, что на ФСИН России возложена обязанность финансировать мероприятия, направленные на устранение выявленных прокурором нарушений в учреждении, а на УФСИН России по Хабаровскому краю – довести финансирование до ФКУ «ИК-XXXX».

Оставляя без изменения судебные акты, суд кассационной инстанции сделал вывод о том, что осужденные привлекаются к труду не по своему волеизъявлению, а в соответствии с требованиями уголовно-исполнительного законодательства, поскольку общественно полезный труд как средство исправления является одной из составляющих процесса отбывания наказания. Отсутствие рабочих мест не позволяет осужденным в должной степени возмещать ущерб, причиненный гражданам и государству, оказывать материальную помощь семьям, компенсировать стоимость полученного питания и вещевого имущества, приобретать дополнительные продукты питания и предметы первой необходимости.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации такие выводы судов считает не соответствующими материалам дела и основанными на неправильном применении норм материального и процессуального права.

Статьей 9 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации определено, что исправление осужденных – это формирование у них уважительного отношения к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития и стимулирование правопослушного поведения (часть 1). Одним из основных средств исправления осужденных является общественно полезный труд (часть 2).

Согласно пункту 3 статьи 13 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» учреждения, исполняющие наказания, обязаны обеспечивать привлечение осужденных к труду. В силу пунктов 15 и 17 статьи 14 указанного закона учреждениям, исполняющим наказания, предоставляется право привлекать осужденных к труду с учетом их трудоспособности и, по возможности, специальности, и право участвовать в создании и деятельности предприятий любых организационно-правовых форм, а также участвовать на правах учредителя в управлении ими в интересах развития своей социальной сферы, привлечения осужденных к труду.

Учреждения, исполняющие наказания, самостоятельно планируют собственную производственную деятельность и определяют перспективы ее развития с учетом необходимости создания достаточного количества рабочих мест для осужденных, наличия материальных и финансовых возможностей для их дополнительного создания, а также спроса потребителей на производимую продукцию, выполняемые работы и предоставляемые услуги (часть 7 статьи 18 названного закона).

Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации устанавливает обязанность каждого осужденного к лишению свободы

трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений. Привлекая осужденных к труду, администрация исправительных учреждений обязана учитывать их пол, возраст, трудоспособность, состояние здоровья и, по возможности, специальность, а также наличие рабочих мест (часть 1 статьи 103 данного кодекса).

В отсутствие в настоящее время нормы, обязывающей предоставить рабочее место каждому трудоспособному осужденному, частью 3 статьи 99 названного кодекса предусмотрено, что осужденные, не работающие по независящим от них причинам, обеспечиваются питанием и предметами первой необходимости за счет государства.

Приведенные положения законодательства не предусматривают обязанности исправительных учреждений создавать рабочие места по количеству трудоспособных осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, тем более что их количество не является постоянным.

Свод правил СП 308.1325800.2017 «Исправительные учреждения и центры уголовно-исполнительной системы. Правила проектирования (в двух частях)», утвержденный приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 20 октября 2017 года № 1454/пр, распространяется на проектирование, строительство, реконструкцию и капитальный ремонт зданий, помещений и сооружений исправительных учреждений, а также включает основные требования к планировке и застройке территорий исправительных учреждений. Названный акт не ставит размер производственной зоны в зависимость от количества трудоспособных лиц, отбывающих наказание в учреждении.

Ссылка судов апелляционной и кассационной инстанций в обоснование правомерности требований прокурора на федеральную целевую программу «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2030 годы)», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2018 года № 420 (в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных правоотношений), представляется несостоятельной.

Действительно, одной из задач этой программы является создание дополнительных рабочих мест для осужденных к лишению свободы. Однако принимая во внимание длительные сроки реализации программы, отсутствие положений об обеспечении рабочими местами всех трудоспособных осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, выводы судов о бездействии административных ответчиков являются преждевременными. Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2025 года № 1240 срок реализации программы продлен до 2035 года.

При рассмотрении административного дела об оспаривании, в частности, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет наряду с другими вопросами, указанными в части 9 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, соответствует

ли их содержание нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения, и, установив их несоответствие, удовлетворяет административный иск (статья 227 кодекса).

Таким образом, заявленные прокурором требования подлежали удовлетворению в случае установления неисполнения административными ответчиками возложенных на них в соответствии с нормативными правовыми актами полномочий.

Между тем судами не приняты во внимание представленные УФСИН России по Хабаровскому краю документы, подтверждающие действия исправительного учреждения по обеспечению трудоспособных осужденных рабочими местами (переписка с руководителями различных организаций и рассылка каталогов продукции, проведение рабочих встреч между администрацией ФКУ «ИК []» и потенциальными потребителями выпускаемой продукции, наличие плана по увеличению количества рабочих мест и другие мероприятия). Суды не учли факт изменения вида исправительного учреждения (со строгого режима на общий) и увеличения в связи с этим в сентябре 2023 года количества осужденных, отбывающих наказание в исправительном учреждении, на 510 человек, что повлекло снижение в два раза доли трудоустроенных осужденных.

Оставлены судами без проверки и правовой оценки представленные в материалы административного дела в качестве доказательств необоснованности требований прокурора приказы начальника ФКУ «ИК []» о направлении осужденных на профессиональное обучение.

Исходя из того, что юридически значимые обстоятельства для правильного разрешения настоящего административного дела судами первой и апелляционной инстанций установлены не в полном объеме, выводы о незаконном бездействии административных ответчиков и о наличии оснований для возложения на исправительное учреждение обязанности принять меры к созданию рабочих мест для всех отбывающих в нем наказание трудоспособных осужденных являются преждевременными.

Процессуальным законом установлены нормативные требования к принимаемому судебному решению, которое должно быть законным и обоснованным; в его мотивировочной части должны быть указаны доказательства, на которых основаны выводы суда, а также доводы, в соответствии с которыми суд отвергает те или иные доказательства (часть 1 статьи 176, пункты 2 и 3 части 4 статьи 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, или основано на применении в необходимых случаях аналогии закона или аналогии права (пункт 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении»).

С учетом характера допущенных судами существенных нарушений норм материального и процессуального права принятые ими судебные акты подлежат отмене в части удовлетворения требований прокурора с направлением дела в указанной части на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Амурского городского суда Хабаровского края от 24 июня 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Хабаровского краевого суда от 2 октября 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 11 декабря 2024 года в части удовлетворения требований Комсомольского-на-Амуре прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях отменить.

Административное дело в указанной части направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи