

УДК 343.823

DOI 10.33463/2687-122X.2021.16(1-4).1.027-033

АЛЕКСЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ РОДИОНОВ,
доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры экономики и менеджмента,
Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,
e-mail: avrpost@bk.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА ОСУЖДЕННЫХ

Для цитирования

Родионов, А. В. Актуальные проблемы реализации уголовно-исполнительной политики в сфере организации труда осужденных / А. В. Родионов // Уголовно-исполнительное право. – 2021. – Т. 16(1–4), № 1. – С. 27–33. – DOI : 10.33463/2687-122X.2021.16(1-4).1.027-033.

Аннотация. В статье представлен комплекс актуальных проблем реализации уголовно-исполнительной политики в сфере организации труда осужденных. Обоснованы риски, потенциально способные спровоцировать неблагоприятные последствия в отдельных учреждениях, территориальных органах Федеральной службы исполнения наказаний и уголовно-исполнительной системе в целом, а также меры по устранению данных рисков за счет реализации ряда мероприятий в сфере организации труда осужденных и модернизации производственного сектора системы. Выявлены коллизии и пробелы в законодательстве, регулирующем некоторые вопросы организации труда осужденных, отбывающих принудительные работы в исправительных центрах. Предложены пути восполнения данных пробелов и устранения выявленных коллизий. Обоснованы предложения по обеспечению эффективного трудоустройства осужденных к лишению свободы и принудительным работам с учетом их квалификации, образования и профессиональных возможностей.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная политика, общественно полезный труд, осужденные, исправление, государственно-частное партнерство.

Постановка проблемы

Несмотря на то что общественно полезный труд осужденных является обязанностью, длительный опыт изучения особенностей организации пенитенциарного производства свидетельствует о том, что обеспечение реальной и продуктивной занятости в центрах трудовой адаптации является трудной и сложно решаемой задачей. В данном случае следует отметить, что обязательному характеру труда осужденных корреспондируют

© Родионов А. В., 2021



Статья лицензируется в соответствии с лицензией [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

обязательства пенитенциарного ведомства создать рабочие места и обеспечить условия труда, соответствующие санитарным и эргономическим нормам, а также нормам охраны труда и трудового законодательства. Очевидно, что в современных условиях рыночной экономики и в значительной мере либерализованного рынка государственных закупок выполнение всех вышеперечисленных обязательств в сфере организации труда осужденных связано с рядом объективных сложностей.

Теоретическая и информационная база исследования

Вопросы организации труда осужденных и повышения уровня продуктивной занятости в производственных подразделениях учреждений уголовно-исполнительной системы (УИС) были определены в качестве предмета исследования в работах В. А. Уткина [1], Е. В. Емельяновой [2], О. В. Соколовой и И. Б. Степановой [3], Е. Н. Карпова [4], С. В. Чубракова [5], О. Н. Куликовой [6], Б. В. Александрова [7], Д. И. Мустафиной и Т. С. Медякова [8], Г. М. Калашникова [9], Ж. С. Наприс [10], М. С. Нурбаева [11]. Отметим также, что исследуемый комплекс вопросов получил существенное развитие в работах иностранных ученых-пенитенциаристов Ф. Милман и С. Сэги [12], Е. Канторович-Резниченко [13], А. Шан и С. Шерер [14], М. Гуидо [15]

Правоотношения, возникающие в процессе трудоустройства осужденных к труду, регулируются нормами Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (УИК РФ), Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ), Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее – Закон «Об учреждениях и органах...»), Правилами внутреннего распорядка исправительных учреждений (далее – ПВР ИУ), Правилами внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы (далее – ПВР ИЦ УИС).

Основной материал исследования

В числе актуальных проблем реализации уголовно-исполнительной политики в сфере организации труда осужденных в современных условиях, на наш взгляд, следует выделить проблематику организации трудовой и производственной деятельности центров трудовой адаптации в условиях углубления экономического кризиса, а также вопросы восполнения пробелов и устранения коллизий в законодательстве, регулирующем вопросы привлечения к труду осужденных, отбывающих наказание в виде принудительных работ в исправительных центрах.

Уголовно-исполнительная политика в сфере организации труда осужденных в условиях углубления экономического кризиса

В сложившихся условиях целесообразно определить возможные риски, которые без формальных оснований для введения режима особых условий могут спровоцировать реальную чрезвычайную ситуацию в отдельных учреждениях, территориальных органах ФСИН России и УИС в целом. В числе такого рода рисков определим:

1. Повышение уровня пенитенциарной безработицы на фоне общего экономического спада в стране. В 2020 г. занятость в гражданском секторе экономики снизилась на 1,5 %, однако следует учитывать, что Правительство Российской Федерации на протяжении всего кризисного года реализовывало ряд программ поддержки частных предприятий. Осуществлялись прямые выплаты и предоставлялись налоговые льготы для организаций, сохранивших рабочие места и отказавшихся от сокращения персонала. Ничего подобного в производственном секторе УИС не наблюдалось, и меры поддержки, очевидно, никак не коснулись производственных подразделений ведомственных учреждений.

2. Рост цен на продукты питания и базовые сырьевые позиции для их производства является существенной угрозой стабильного продовольственного обеспечения контин-

гента лиц, содержащихся в учреждениях УИС. На протяжении длительного времени в УИС реализовывалась политика продовольственного и вещевого самообеспечения (в соответствии с приоритетными направлениями развития УИС, определенными Правительством Российской Федерации в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года). Однако в условиях роста цен на базовые сырьевые товарные позиции с учетом снижения уровня финансирования продовольственных статей ведомственного бюджета в 2017–2019 гг. может быть существенно затруднено выполнение программы продовольственного обеспечения контингента лиц, содержащихся в ведомственных учреждениях.

3. Коронавирусные ограничения, режим самоизоляции и весенний локдаун в очередной раз доказали актуальность углубления процессов самообеспечения УИС и локализации большинства производственных процессов и технологических цепочек в рамках ведомственного производственного сектора.

4. Несмотря на то что общая численность участников несанкционированных протестных акций и нарушителей общественного порядка в рамках событий конца января – начала февраля 2021 г. была незначительной, существуют риски возникновения ситуации, при которой количество лиц, содержащихся в местах лишения свободы может резко возрасти. Следует также учитывать сложную ситуацию на территории сопредельных с Россией государств. В 2014 г. наша страна не интернировала более 1000 украинских военнослужащих, перешедших государственную границу в Ростовской области во время боевых действий в рамках гражданского конфликта. В условиях усиления международной напряженности, в том числе и за счет осложнений внутриполитической обстановки на территории сопредельных государств, может возникнуть ситуация, при которой мы вынуждены будем принять меры по задержанию и разоружению значительной численности иностранных граждан, незаконно пересекших нашу государственную границу.

Предлагаем рассмотреть следующие возможности нейтрализации вышеперечисленных угроз и недопущения развития кризисных явлений, а также чрезвычайных ситуаций в деятельности УИС:

– продолжить работу по развитию государственно-частного партнерства в производственном секторе УИС. В связи с этим актуальным является восполнение пробелов и ликвидация коллизий в уголовно-исполнительном, административном, бюджетном и другом законодательстве, сдерживающем реализацию перспективных проектов с точки зрения роста пенитенциарной занятости и улучшения параметров самообеспечения УИС;

– рассмотреть возможность реанимации ряда старых уголовных наказаний и их применения в современных условиях с обеспечением их органической взаимосвязи с процессами организации труда и повышения интенсивности его воздействия как средств исправления;

– осуществлять развитие производственного сектора УИС с учетом возможностей его участия в национальных проектах. В данном случае мы считаем перспективным возврат к идеям, высказанным директором ФСИН России Г. А. Корниенко на парламентских слушаниях в Совете Федерации 25 марта 2019 г.

Коллизии и пробелы в законодательстве, регулирующем некоторые вопросы организации труда осужденных, отбывающих принудительные работы в исправительных центрах

Согласно подп. «б» п. 2 ст. 60.4, п. 1 ст. 60.7 УИК РФ, п. 37 ПВР ИУ осужденные к принудительным работам обязаны работать там, куда они направлены администраци-

ей исправительного центра. Администрация исправительного центра определяет место трудоустройства (конкретную организацию) и виды выполняемых работ. При этом осужденные к принудительным работам привлекаются к труду в организациях любой организационно-правовой формы. Положение п. 3 ст. 60.8 УИК РФ определяет отсутствие права у осужденного отказаться от работы, предложенной администрацией исправительного центра.

Согласно п. 1 ст. 60.8 УИК РФ осужденные к принудительным работам привлекаются к труду в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации, за исключением правил приема на работу, увольнения с работы, перевода на другую работу, отказа от выполнения работы, предоставления отпусков. В данном случае нормы ТК РФ не распространяются на свободный выбор места работы осужденным, его права прекратить или изменить существенные условия трудового договора по своей инициативе, а также режима труда и отдыха в части ежегодных оплачиваемых отпусков. Во всех остальных случаях трудовые отношения между осужденным и его работодателем как в процессе трудоустройства, так и в процессе осуществления трудовой деятельности регулируются нормами законодательства о труде.

Статья 3 ТК РФ определяет, что каждый гражданин имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав и никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества. При этом не является дискриминацией установление ограничений прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов и другими обстоятельствами.

Согласно положениям ст. 18 Закона «Об учреждениях и органах...» деятельность центров трудовой адаптации осужденных представляет собой инициативную самостоятельную производственную деятельность учреждений, исполняющих наказания, осуществляемую на свой риск в целях исполнения требований уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации об обязательном привлечении осужденных к труду. Центры трудовой адаптации имеют право утверждать штаты рабочих, занятых в собственной производственной деятельности этих учреждений, а также принимать их на работу и увольнять с работы в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде.

Таким образом, центры трудовой адаптации исправительных учреждений (ИУ) самостоятельно осуществляют поиск и найм рабочих, которые необходимы для организации производственной деятельности. Правовое положение данной категории работников и ограничения в связи с их принятием на работу регламентируются положениями ст. 24 Закона «Об учреждениях и органах...». Так, к работникам УИС, помимо всех прочих, относятся рабочие учреждений, исполняющих наказания, предприятий УИС (в том числе ФГУПов) и иных организаций, входящих в УИС. Организация деятельности рабочих и служащих, их трудовые отношения регламентируются законодательством Российской Федерации о труде и ПВР ИУ.

Согласно п. 24 ПВР ИУ осужденные обязаны трудиться в местах и на работах, определенных администрацией ИУ, кроме работ и должностей, на которых запрещается использование осужденных в соответствии с перечнем (прил. № 7 к ПВР ИУ). Данная норма запрещает осужденным к лишению свободы трудиться на определенных видах работ. Очевидно, что на этих видах работ также не могут трудиться осужденные к принудительным работам. Однако, учитывая то, что лишение свободы является существенно более суровым наказанием (по сравнению с принудительными работами), связанным

с применением более широкого перечня режимных ограничений к осужденным, предполагать, что в отношении лиц, отбывающих принудительные работы, перечень видов работ и ограничений при трудоустройстве может быть шире по сравнению с тем перечнем, который применяется к осужденным к лишению свободы, неоправданно.

Приложение № 7 к ПВР ИУ определяет исчерпывающий перечень работ и должностей, на которых запрещается использование осужденных (в ИУ и соответственно в центрах трудовой адаптации как их подразделениях). Таким образом, не допускается труд осужденных:

- по обслуживанию и ремонту технических средств охраны и надзора, а также размещенных в запретной зоне инженерных сооружений, конструкций и коммуникаций;
- с множительной, радиотелеграфной, телефонной, факсимильной техникой;
- связанный с учетом, хранением и выдачей медикаментов, взрывчатых, отравляющих и ядовитых веществ;
- с подчинением им представителей администрации ИУ;
- в качестве водителей оперативных машин;
- в качестве продавцов, бухгалтеров-операционистов, кассиров, заведующих продовольственными, вещевыми складами, а также складами со сложным и дорогостоящим оборудованием, кладовщиков;
- в качестве сторожей в ночное время на удаленных объектах (для колоний-поселений).

Других нормативных ограничений по найму на должности рабочих в центрах трудовой адаптации ИУ осужденных, отбывающих любые наказания (в том числе и принудительные работы), не существует.

Таким образом, администрация исправительного центра имеет право направить осужденного к принудительным работам для трудоустройства в организацию любой организационно-правовой формы, в том числе в казенное учреждение. Центр трудовой адаптации при исправительной колонии, функционирующей в организационно-правовой форме казенного учреждения, может самостоятельно заключать трудовые договоры с любыми физическими лицами и трудоустраивать их на любые рабочие должности с учетом ограничений, которые определены в ПВР ИУ (п. 24, прил. № 7). Осужденный к принудительным работам трудоустраивается в соответствии со штатным расписанием центра трудовой адаптации ИУ, находится в трудовых отношениях с учреждением, соблюдает правила внутреннего трудового распорядка, получает заработную плату. Согласно п. 3 ст. 60.9 УИК РФ администрация организации, в которой работают осужденные к принудительным работам, расположенной вне территории исправительного центра, в соответствии с п. 3.1 ст. 60.1 УИК РФ предоставляет этим осужденным общежития для проживания по нормам, установленным ч. 1 ст. 60.5 УИК РФ, другие помещения и имущество, необходимые для обеспечения установленного порядка и условий отбывания принудительных работ, а также оказывает содействие администрации исправительного центра в материально-бытовом и медико-санитарном обеспечении осужденных к принудительным работам. В случае выполнения всех вышеперечисленных условий, на наш взгляд, с точки зрения уголовно-исполнительного, трудового и иного законодательства Российской Федерации никаких нарушений нет.

Некоторые аспекты обеспечения эффективного трудоустройства осужденных с учетом их квалификации, образования и профессиональных возможностей

С учетом того что производственные подразделения учреждений УИС, представленные преимущественно центрами трудовой адаптации осужденных, являются безаль-

тернативными работодателями, работают на выполнение государственного заказа или на договорных основах взаимодействуют с частными предприятиями для организации производства продукции в интересах федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций или частных потребителей, подготовка, переподготовка и повышение квалификации привлекаемого к труду контингента осужденных является объективной и существенной необходимостью. Очевидным является тот факт, что большинство из осужденных к лишению свободы утратили свои профессиональные навыки или не владели ими никогда. В то же время не все осужденные имеют низкую квалификацию и мотивацию к труду. Некоторые осужденные владеют инженерно-техническими компетенциями, соответствующим образованием и квалификацией, позволяющей эффективно трудиться на производственных участках. В процессе определения учреждения для отбывания наказания в виде лишения свободы в настоящее время никак не учитывается возможность наиболее эффективного применения общественно полезного труда квалифицированного осужденного в качестве средства исправления. На наш взгляд, с учетом возможной потребности в том или ином учреждении специалиста с определенной квалификацией следует рассматривать возможность направлять осужденного для отбывания лишения свободы в данное учреждение даже в ситуации, когда учреждение находится за пределами региона постоянного проживания осужденного. В данном случае обоснованное направление осужденного в учреждение, где у него будет возможность в полной мере доказать свое исправление продуктивным трудом, следует считать действенной мерой, которая соответствует практике исполнения наказаний в ранее исследованных нами европейских немецкоязычных федеративных странах (Федеративная Республика Германия, Швейцарская Конфедерация, Австрийская Республика).

Данный подход имеет определенную ценность также с учетом того, что в ряде учреждений существует дефицит вольнонаемных работников с рабочими и инженерно-техническими специальностями (энергетики, электрики, теплотехники, инженеры, специалисты коммунально-бытовой сферы и т. д.). С учетом ситуации на рынках труда (часто полного отсутствия какого-либо рынка труда) в отдельных муниципальных образованиях, на территории которых располагаются пенитенциарные учреждения, привлечение к труду осужденных к лишению свободы на работы по инженерно-техническому обслуживанию данных учреждений с учетом всех возможных режимных требований является оправданным.

Аналогичная практика может быть применена и в отношении осужденных к принудительным работам, отбывание которых также логично было бы связать с реальными кадровыми потребностями предприятий, учреждений и организаций в различных частях страны (одновременно с учетом личных и профессиональных качеств осужденных к принудительным работам).

Выводы

Дальнейшее развитие отечественной пенитенциарной системы и повышение эффективности ее функционирования в значительной мере связано с совершенствованием практики организации труда осужденных и интенсификации общественно полезного труда как средства исправления. В связи с этим следует продолжить работу по восполнению пробелов и устранению коллизий в законодательстве, которые сдерживают эффективное развитие производственного сектора УИС, являющегося материальной базой повышения стандартов исполнения наказаний и соблюдения прав и законных интересов всех участников уголовно-исполнительных правоотношений.

Библиографический список

1. Уткин В. А. Проблемы правового регулирования труда осужденных в исправительных учреждениях Российской Федерации // Уголовная юстиция. 2015. № 2(6). С. 81–88.
2. Емельянова Е. В. Влияние мотивации и стимулирования на содержание труда осужденных к лишению свободы // Уголовно-исполнительное право. 2015. № 3(21). С. 25–31.
3. Соколова О. В., Степанова И. Б. Труд как одно из средств исправления осужденных к лишению свободы: проблемы законодательного регулирования // Lex russica. 2015. Т. 98, № 1. С. 76–83.
4. Карпов Е. Н. Проблемы правового регулирования труда осужденных в современных условиях // Вестник Нижегородского коммерческого института. Сер. Право. 2004. № 6. С. 187–192.
5. Чубраков С. В. Отношения в сфере труда осужденных: правовая природа и проблемы регулирования // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 4(14). С. 99–110.
6. Куликова О. Н. Труд осужденных и предупреждение преступлений: ретроспектива вопроса // Уголовно-исполнительное право. 2015. № 3(21). С. 72–75.
7. Александров Б. В. Специфика отношения осужденных к труду в исправительных учреждениях постсоветского периода // Уголовно-исполнительное право. 2014. № 2(18). С. 124–128.
8. Мустафина Д. И., Медяков Т. С. Сравнительная характеристика особенностей труда осужденных в России и Японии // Вестник Пермского института ФСИН России. 2014. № 4(15). С. 88–90.
9. Калашников Г. М. Особенности организации труда осужденных в тюремных условиях // Научное обозрение. Сер. Экономика и право. 2015. № 2. С. 184–191.
10. Новожилова Ж. С. Использование труда осужденных в сельском хозяйстве пенитенциарной системы: краткий отечественный и зарубежный опыт // Агропродовольственная политика России. 2015. № 5(41). С. 20–23.
11. Нурбаев М. С. Совершенствование системы оплаты труда осужденных в местах лишения свободы // Вестник Самарского юридического института. 2015. № 2(16). С. 48–52.
12. Milman, F. & Sagu, S. Y. 2020, 'On the International Labour Organization and Prison Labour: An Invitation for Recalculation', *International Labour Review*, iss. 159(2), pp. 505–524.
13. Kantorowicz-Reznichenko, E. 2015, 'Reducing Prison Costs Through Prison Labour: A Law and Economics Approach', *SSRN Electronic Journal*, doi: 10.2139/ssrn.2858873.
14. Shah, A. & Scherrer, C. 2017, 'The Political Economy of Prison Labour: From Penal Welfarism to the Penal State', *Global Labour Journal*, iss. 8(1), pp. 32–48.
15. Guido, M. 2019, 'Private prison labour: paradox or possibility? Evaluating modern-day systems and establishing a model framework through the lens of the Forced Labour Convention', *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, iss. 8(2), doi: 10.14324/111.2052-1871.119.