

УДК 343.823

DOI 10.33463/2687-122X.2020.15(1-4).3.265-271

ПЕТР НИКОЛАЕВИЧ ПОСМАКОВ,
руководитель проекта «Возвращение»,
Фонд «Вольное Дело», г. Москва, Российская Федерация,
e-mail: petrnp@volnoedelo.ru

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ОСУЖДЕННЫХ К ТРУДУ И РАЗВИТИЕ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ (ЧАСТЬ 1)

Для цитирования

Посмаков, П. Н. Привлечение осужденных к труду и развитие производственной деятельности в уголовно-исполнительной системе: современное состояние и основные проблемы (часть 1) / П. Н. Посмаков // Уголовно-исполнительное право. – 2020. – Т. 15(1–4), № 3. – С. 265–271. – DOI : 10.33463/2687-122X.2020.15(1-4).3.265-271.

Аннотация. Проблемы привлечения осужденных к труду являются одними из наиболее актуальных в сфере исполнения лишения свободы. В статье анализируется текущее состояние производственной деятельности и привлечения осужденных к труду; процент трудоустроенных от общего числа осужденных, подлежащих привлечению к труду; объем произведенной продукции, выполненных работ и оказанных услуг; количество рабочих мест для осужденных; износ основных средств производства; нормативно-правовая база в сфере использования труда осужденных; виды организационно-правовых форм производственной деятельности осужденных; профессиональное обучение осужденных; наличие инженерно-технического персонала в исправительных учреждениях. Рассматриваются особенности реализации Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг. Изучаются производственные проблемы в деятельности исправительных учреждений с точки зрения их организационно-правовой структуры – федеральных казенных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий. Анализируются также проблемы привлечения осужденных к оплачиваемому труду на объектах организаций любых организационно-правовых форм, расположенных как на территориях учреждений, исполняющих наказания, так и вне их. Кроме того, затрагиваются проблемы, связанные с кадровым обеспечением исправительных учреждений аттестованным производственным персоналом. Делается вывод о том, что производственная деятельность исправительных

© Посмаков П. Н., 2020



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

учреждений представляет собой специфический вид деятельности, которую нельзя отнести к экономике в традиционном понимании.

Ключевые слова: осужденные, труд, уголовно-исполнительная система, производственная деятельность.

При анализе исполнения лишения свободы проблемы привлечения осужденных к труду всегда остаются в центре внимания как ученых, так и практиков. Прежде чем предлагать возможные варианты решения существующих проблем в рассматриваемой сфере, которые будут освещены в следующей статье, необходимо изучить текущее состояние производственной деятельности и привлечения осужденных к труду в уголовно-исполнительной системе (УИС).

По итогам 2019 г. Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) достигла определенных позитивных производственных результатов. Так, объем произведенной продукции, выполненных работ и оказанных услуг в УИС в 2019 г. вырос на 8,5 % по сравнению с 2018 г. и составил 28,8 млрд рублей, прибыль – 2,3 млрд рублей. Привлечено к труду 172 771 чел., или 47,8 % от общего числа осужденных, подлежащих привлечению к труду. Положительным моментом определенно является государственная поддержка по созданию дополнительных рабочих мест для осужденных к лишению свободы, предусмотренная федеральной целевой программой «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)» (далее – Программа), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2018 г. № 420. Программа предусматривает только в 2019 г. выделение 250 млн рублей на приобретение оборудования и техники для нужд производственного сектора уголовно-исполнительной системы. Всего же за период 2018–2026 гг. на эти цели будет потрачено 2250 млн рублей, что предполагает приобретение 16 300 единиц оборудования и техники для создания 16,8 тыс. рабочих мест и привлечения дополнительно к труду 31,8 тыс. осужденных.

В начале 2020 г. вступили в силу изменения в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, значительно расширяющие возможности привлечения к труду осужденных, отбывающих наказания в колониях-поселениях и исправительных центрах, на предприятиях любых организационно-правовых форм за пределами исправительного учреждения (ИУ) путем создания участков колоний-поселений и исправительных центров, расположенных вне их территорий.

Вместе с тем существует ряд показателей деятельности производственного сектора ФСИН России, которые говорят о том, что общественно полезный труд как одно из основных средств исправления осужденных используется при исполнении наказаний недостаточно эффективно. Так, в 2019 г. трудоустроено 47,8 % от общего числа осужденных, подлежащих привлечению к труду. Однако и эти показатели нуждаются в пояснении. В эту численность включен также вывод осужденных на объекты по хозяйственному обслуживанию учреждений (55 560 осужденных). Исторически процент вывода на оплачиваемые работы рассчитывался как соотношение количества осужденных, выводимых на производство, и среднесписочной численности осужденных. При этом в число осужденных, выводимых на производство, не включались трудоустроенные на объектах по хозяйственному обслуживанию учреждений. Однако с 2015 г. эти показатели были откорректированы. Введено понятие «осужденные, подлежащие привлечению к труду». В этот показатель включено количество привлеченных к труду и на объектах по

хозяйственному обслуживанию. Возможно, тем самым преследовалась благая цель – более четко определить процент работающих осужденных.

Показатель процента трудоустроенных осужденных вырос с неполных 30 % до 47,8 %, что гораздо объективнее отражает верное число привлеченных к труду, да и выглядит более благоприятно, но не меняет сути проблемы. Фактическая численность работающих осужденных не изменилась – поменялся лишь порядок их учета. И для того чтобы объективно проанализировать динамику численности трудоустроенных осужденных, посчитаем процент вывода на оплачиваемые работы так, как считали до 2015 г., без учета вывода осужденных на объекты по хозяйственному обслуживанию учреждений, поскольку эта цифра относительно постоянна. Из общего числа осужденных (420 584 чел.), содержащихся в исправительных учреждениях на 1 февраля 2020 г., привлечено к труду 117 210 чел. (без учета вывода осужденных на объекты по хозяйственному обслуживанию учреждений – 55 560), что составляет 27,8 % от общего числа содержащихся в ИУ, и 27,8 % (с незначительными колебаниями по годам) – это стабильный вывод осужденных на оплачиваемые работы за последние 10 лет как минимум.

Объем произведенной продукции, выполненных работ и оказанных услуг за этот же период также не растет и колеблется в пределах 30 млрд рублей (+/- 2 млрд), а с учетом ежегодной инфляции (не менее 3 % ежегодно) можно полагать, что объемы произведенной продукции, выполненных работ и оказанных услуг еще и снижаются.

Согласно данным, приведенным в Программе, в УИС имеется всего 140 тыс. рабочих мест и задействовано около 108 тыс. единиц технологического оборудования, основная часть которого приходится на швейное и обувное производство (50,8 тыс. единиц, или 46,8 %), металлообрабатывающее (18,8 тыс. единиц, или 17,3 %) и деревообрабатывающее производство (9,3 тыс. единиц, или 8,6 %), что явно недостаточно для трудоустройства еще около 17 тыс. осужденных, не охваченных трудом в 2019 г.

Еще одна серьезная проблема – это высокий износ основных средств. На оборудование со сроком эксплуатации до 5 лет приходится 29,4 %, от 5 до 10 лет – 22,2 %, от 10 до 15 лет – 12,7 %, от 15 до 20 лет – 10,5 %, свыше 20 лет – 25,2 %. На таком оборудовании сложно выпускать конкурентную продукцию и обеспечивать минимальную заработную плату осужденных. Не случайно, по данным ФСИН России, среднемесячная заработная плата осужденных по итогам 2019 г. составила всего 5071,1 рубля, что более чем в два раза ниже минимального размера оплаты труда, установленного на 2019 г. в сумме 11 280 рублей в месяц. Кроме того, после освобождения осужденные, работавшие на устаревшем оборудовании, будут менее востребованы на рынке труда, что отрицательно скажется на их адаптации в обществе.

Для того чтобы проанализировать причины существующих проблем в развитии производственной деятельности и трудоустройства осужденных, рассмотрим, в каких организационно-правовых формах осуществляется производственная деятельность и где трудоустраивают осужденных. Согласно ст. 17 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» осужденные привлекаются к труду в следующих местах: в центрах трудовой адаптации и производственных мастерских (далее – мастерские); на федеральных государственных предприятиях УИС (далее – ФГУП); на объектах организаций любых организационно-правовых форм, расположенных на территориях ИУ и вне их; на работах по хозяйственному обслуживанию учреждений, исполняющих наказания.

Меньше всего проблем с трудоустройством осужденных на оплачиваемой работе по хозяйственному обслуживанию учреждений, исполняющих наказания. Это относи-

тельно стабильная возможность трудоустройства: потребность в такого рода работах постоянная, оплачиваются они за счет федерального бюджета, напрямую связаны с функционированием ИУ и не требуют от администрации учреждений прилагать усилия по поиску рабочих мест и объемов производства. Однако в последнее время над этой возможностью трудоустройства осужденных возникают определенные угрозы. Периодически возникающая идея передачи определенных функций по хозяйственному обслуживанию частным предприятиям на условиях аутсорсинга приведет к сокращению численности осужденных, трудоустроенных в этой сфере деятельности учреждения. Предполагается, что такая форма сотрудничества удешевит затраты на содержание осужденных, что весьма сомнительно. По нашему мнению, сокращение возможностей трудоустройства осужденных нанесет вред исправительному процессу.

Теперь более детально остановимся на анализе других форм привлечения осужденных к труду. По данным ФСИН России, в ИУ функционирует 569 центров и 71 мастерская, 31 ФГУП. В них трудоустроено 117,2 тыс., а на работах по хозяйственному обслуживанию – 55,6 тыс. чел. Информация о том, сколько осужденных трудоустроено в организациях иных организационно-правовых форм, в официальных источниках отсутствует. Видимо, эта категория трудоустроенных охватывается вышеназванными цифрами, так как всего на оплачиваемых работах трудоустроено 172,8 тыс. (117,2 тыс. + 55,6 тыс.) осужденных.

Основным местом трудоустройства осужденных являются центры и мастерские. Это не юридические лица, а структурные подразделения ИУ. Все ИУ по своей организационно-правовой форме относятся к федеральным казенным учреждениям (ФКУ).

По законодательству ФКУ вправе осуществлять только ту приносящую доход деятельность, которая соответствует целям его деятельности, то есть имеет ограниченную правоспособность. ФКУ обладают только теми правами, которые отражены в уставных документах. Для этого в уставе ФКУ должен быть указан исчерпывающий перечень видов приносящей доход деятельности, возможной к осуществлению данным казенным учреждением и соответствующей его целям. Вся финансовая деятельность жестко урегулирована Бюджетным кодексом РФ, приказами и инструкциями Минфина России. Доходы, полученные от приносящей доход деятельности ФКУ, проходят сложный путь от зачисления в полном объеме в федеральный бюджет и до отражения в территориальных органах Федерального казначейства на лицевых счетах получателей бюджетных средств. Кроме того, ФКУ не имеют права предоставлять и получать кредиты, приобретать ценные бумаги, выступать учредителем (участником) юридических лиц. Субсидии и бюджетные кредиты казенному учреждению не предоставляются.

Описанные выше особенности ФКУ существенно снижают эффективность деятельности центров и мастерских ФКУ в рыночной среде по сравнению с коммерческими организациями, которым разрешено «иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом» (ч. 1 ст. 49 ГК РФ). Таким образом, ФКУ – не самая лучшая форма для организации производственной деятельности. Приведенные в начале статьи показатели производственной деятельности ФСИН России и их негативная динамика подтверждают этот вывод.

ФГУП – еще одна, согласно законодательству, возможность привлечения осужденных к труду. На сегодняшний день в УИС России функционирует 31 ФГУП и многие из них финансово несостоятельны. Еще двадцать лет назад около 600 государственных унитарных предприятий были основой всей производственной деятельности в УИС. Однако большинство этих предприятий также оказались неэффективными – в результате их деятельности образовалась огромная кредиторская задолженность, которая привела

к их массовой ликвидации и банкротству. Планировалось, что создание на базе ФГУП центров трудовой адаптации и производственных мастерских поможет сохранить этот имущественный комплекс, освободить предприятия УИС от выполнения несвойственных им функций и сохранить кадровый потенциал, но этого не произошло. ФГУП ликвидировали, а центры трудовой адаптации в составе ФКУ эффективно не заработали ввиду того, что ФКУ имеют изложенные выше многочисленные правовые ограничения по осуществлению своей производственно-хозяйственной деятельности на предпринимательских (коммерческих) началах.

Законодательством предусмотрена еще одна возможность привлечения осужденных к оплачиваемому труду. Они могут быть трудоустроены на объектах организаций любых организационно-правовых форм, расположенных на территориях учреждений, исполняющих наказания, и вне их. ФСИН России постоянно предлагает бизнес-структурам создавать предприятия на территории исправительных учреждений, а сегодня готова открывать участки колоний-поселений и исправительных центров за их пределами. ФСИН России указывает на преимущества такого сотрудничества:

- относительно дешевая (заработная плата не ниже МРОТ) и дисциплинированная рабочая сила, состоящая из осужденных;
- имеющаяся инфраструктура, включая подъездные пути и грузоподъемные механизмы, готовые производственные и энергетические мощности;
- инженерно-технический персонал ИУ;
- возможность обучения осужденных в профессиональных училищах ИУ востребованным рабочим специальностям;
- охрана объекта и технологического оборудования, жесткий пропускной режим;
- возможность размещения заказа в ИУ на производство товара, выполнение работы, оказание услуги как у единого поставщика в соответствии с перечнем товаров, работ, услуг, утвержденным Правительством Российской Федерации;
- право ИУ на закупку у любой организации как у единого поставщика сырья, материалов, комплектующих изделий для производства товара, выполнения работы, оказания услуги в целях трудоустройства осужденных на основании договоров, заключенных с юридическими лицами, при условии, что приобретение указанным учреждением таких сырья, материалов, комплектующих изделий осуществляется за счет средств, предусмотренных этими договорами.

Это огромный и существенный перечень предлагаемых преимуществ сотрудничества бизнеса с ИУ. Однако, судя по результатам работы, данные преимущества оказались недостаточными для роста заинтересованности бизнесменов к размещению производств в ИУ. Причина их непривлекательности для бизнеса заключается в том, что в декларируемых преимуществах сотрудничества скрыты проблемы их реализации на практике.

Так, относительно дешевая и дисциплинированная рабочая сила, состоящая из осужденных, на деле оказывается недешевой из-за накладных расходов учреждений, выявляющихся при заключении договоров с ИУ. Многое зависит от состояния оперативной обстановки, уровня обеспечения режима в ИУ и от наличия в учреждении криминальных группировок осужденных, влияния их лидеров, степени воздействия криминальной субкультуры на осужденных и уровня поддержки ими криминальных традиций. Кроме того, с профессиональными качествами рабочей силы есть проблемы: более 50 % осужденных, поступающих в ИУ, не имеют профессиональных и трудовых навыков либо полностью или частично их утратили. Имеющаяся инфраструктура, подъездные

пути, готовые производственные и энергетические мощности морально и физически устарели. Их износ составляет от 50 до 75 %.

Указанное может способствовать появлению коррупционных связей персонала и бизнеса. Нередко предприятия на территории ИУ открываются только при условии личной заинтересованности персонала. Для предупреждения коррупции можно предложить не только увеличение заработной платы сотрудников, но и разработку и утверждение Стандарта антикоррупционного поведения персонала. «Стандарт антикоррупционного поведения – это совокупность законодательно установленных правил, выраженных в виде запретов, ограничений, требований, следование которым предполагает формирование устойчивого антикоррупционного поведения у персонала» [1].

Безусловным достижением ФСИН России является наличие 285 профессиональных образовательных учреждений и 442 их структурных подразделений. Практически в абсолютном большинстве ИУ созданы возможности профессионального обучения осужденных. Без преувеличения можно заявить, что такого уровня охвата осужденных профессиональным образованием нет ни в одной стране мира. Однако ввиду изношенности учебного оборудования профессиональных училищ ИУ обучение востребованным рабочим специальностям в них значительно осложнено.

Существующая практика охраны объекта и технологического оборудования, жесткий пропускной режим, кроме преимуществ, имеют и издержки – значительно увеличивая время ввоза-вывоза продукции, они осложняют доступ гражданского инженерно-технического персонала в ИУ. Конечно, это решаемая проблема, но она существует на практике.

Что касается изложенных выше преимуществ, предусмотренных ст. 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при размещении заказов в ИУ на производство товара, выполнение работ, оказание услуг как у единого поставщика, и права ИУ на закупку у любой организации как у единого поставщика сырья, материалов, комплектующих изделий для производства товара, то эти преимущества, конечно же, облегчают участие ИУ в рыночных отношениях, но не обеспечивают надлежащей конкурентоспособности с коммерческими предприятиями. И не смогут обеспечить, так как у ФКУ и коммерческого предприятия абсолютно разное предназначение. Так, правоспособность учреждений, исполняющих наказания, ограничена осуществлением оказания государственных услуг, выполнением работ и исполнением государственных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, о чем более подробно было изложено выше. Коммерческие организации, преследуя извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, обладают универсальной правоспособностью, так как могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом. В связи с этим коммерческому предприятию организационно значительно проще сотрудничать с другой такой же организацией при производстве продукции, закупке сырья или сбыте продукции, чем с ФКУ.

Производственная деятельность в ИУ представляет собой специфический вид деятельности, которую нельзя отнести к экономике в традиционном понимании. С одной стороны, это множество производственных подразделений, принадлежащих как ИУ, так и предприятиям других организационно-правовых форм, расположенным на территориях учреждений и занятым производством конкретной продукции. С другой стороны, она должна обеспечивать выполнение требований законодательства по привлечению осужденных к труду, их профессиональному обучению, погашению исков, восполнению расходов федерального бюд-

жета на содержание осужденных, то есть задачи по исполнению наказаний и исправлению осужденных, причем основные задачи – исправление осужденных и трудовая адаптация к жизни и деятельности в обществе после освобождения. Эти функции производственной деятельности объяснимы для предприятий ИУ, но в них не заинтересованы коммерческие предприятия, так как это дополнительные затраты, которые увеличивают себестоимость продукции и снижают прибыль. Этот фактор так же, как и изложенные ранее, значительно снижает заинтересованность бизнеса в сотрудничестве с ИУ и должен быть компенсирован коммерческому предприятию, осуществляющему производственную деятельность как в ИУ, так и вне его, при условии трудоустройства осужденных.

Отдельно стоит сказать еще об одной проблеме, связанной с нежеланием бизнеса создавать производства на территории ИУ с трудоустройством осужденных. Это сложившаяся в последние годы практика защиты осужденных от эксплуатации их труда и низкого уровня оплаты труда, причем делается это часто без должного учета уровня производительности труда осужденных (как правило, низкого, значительно ниже, чем на гражданских предприятиях). Такой подход привел к тому, что частный бизнес весьма осторожно относится к работе в ИУ из-за риска имиджевых потерь от возможных обвинений в эксплуатации труда осужденных. При этом не требует каких-либо доказательств факт того, что работа осужденных на современных предприятиях значительно лучше подготовит их к жизни на свободе, чем работа в мастерских ИУ с устаревшим оборудованием. Однако бизнес в ИУ, как уже указывалось ранее, несет определенные издержки, которые сегодня ему не возмещают.

Подводя итоги анализа ситуации и актуальности вопроса развития производственной деятельности в УИС и трудовой занятости осужденных, необходимо сказать о следующем. При существующем уровне организации производственной деятельности в УИС невозможно в полной мере обеспечить привлечение осужденных к труду так, как этого требует уголовно-исполнительное законодательство. Привлечение осужденных к труду в существующих организационно-правовых формах, в рамках центров и мастерских ФКУ, а также ФГУП оказалось неэффективным и нуждается в реформировании. Реализация федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)» предусматривает создание 16,8 тыс. рабочих мест и привлечение дополнительно к труду 31,8 тыс. осужденных, чего явно недостаточно для трудоустройства около 200 тыс. безработных осужденных, подлежащих привлечению к труду на сегодняшний день. Через несколько лет ситуация может измениться в лучшую сторону, если сохранятся действующие темпы снижения численности осужденных. Так, по данным ФСИН России, по итогам 2019 г. численность лиц, содержащихся в исправительных учреждениях, снизилась на 37 тыс. чел. (http://фсин.рф/news/index.php?ELEMENT_ID=501182). При сохранении этой тенденции острота проблемы может снизиться, но не отменит актуальности реформирования действующих организационно-правовых форм привлечения осужденных к труду. К этому времени потребуются модернизация существующих сегодня рабочих мест.

Таким образом, в статье приведены современное состояние и основные проблемы, существующие в производственной деятельности уголовно-исполнительной системы России.

Библиографический список

1. Отбывание лишения свободы осужденными за экономические и (или) должностные преступления: итоги теоретического исследования / под ред. В. И. Селиверстова. М. : Юриспруденция, 2019. 464 с.