

УДК 343.823

DOI 10.33463/2687-122X.2020.15(1-4).4.396-402

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: ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ (ЧАСТЬ 2)

Для цитирования

Посмаков, П. Н. Привлечение осужденных к труду и развитие производственной деятельности в УИС: предложения по повышению эффективности (часть 2) / П. Н. Посмаков // Уголовно-исполнительное право. – 2020. – Т. 15(1–4), № 4. – С. 396–402. – DOI : 10.33463/2687-122X.2020.15(1-4).4.396-402.

Аннотация. Проблема привлечения осужденных к труду является одной из наиболее актуальных в сфере исполнения лишения свободы. Установлено, что, формулируя задачи и полномочия Федеральной службы исполнения наказаний, законодатель не ставит во главу угла развитие производственной деятельности, как таковой, а считает главным вопрос привлечения осужденных к труду. В силу этого основная задача, стоящая перед Федеральной службой исполнения наказаний в данном вопросе, – добиться в ближайшие годы охвата оплачиваемым трудом максимального количества осужденных. Один из способов ее решения – разработка государственной программы привлечения осужденных к труду и развития производственной деятельности уголовно-исполнительной системы, в которой следует обозначить поэтапные шаги в этом направлении, определить перечень необходимых документов, нормативных актов, решений и ответственных за их исполнение, ресурсы, временные рамки реализации. Предлагается также новая организационно-правовая форма, которая могла бы учитывать специфику деятельности уголовно-исполнительной системы, ее конечных целей и одновременно позволить предприятиям исправительных учреждений быть равноправными участниками рыночных отношений. Исходя из результатов проведенного ранее анализа и основных задач, стоящих перед Федеральной службой исполнения наказаний, оцениваются перспективы, а также предлагаются варианты привлечения осужденных к труду за счет развития собственной производственной деятельности и участия бизнес-организаций любых организационно-правовых форм в трудоустройстве осужденных.

© 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/)

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

На основании проведенного в предыдущей статье [1] анализа проблем привлечения осужденных к труду и развития производственной деятельности в УИС полагаем возможным определить некоторые перспективы в рассматриваемой сфере за счет развития собственной производственной деятельности и участия бизнес-организаций любых организационно-правовых форм в трудоустройстве осужденных.

Что касается развития производственной деятельности и привлечения осужденных к труду, то необходимо отметить, что в Положении о ФСИН России (далее – Положение), утвержденном Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 (в редакции от 4 ноября 2019 г.) «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний», определены основные задачи ФСИН России как федерального органа исполнительной власти, однако развитие производственной базы не упоминается. Наиболее близка к рассматриваемой теме проблема (п. 7 Положения) организации деятельности по оказанию осужденным помощи в социальной адаптации. Труд способствует приобретению осужденными трудовых навыков, освоению профессий, получению заработной платы, что имеет огромное значение для социализации после освобождения. Кроме того, трудовая деятельность позволяет осужденным возмещать материальный ущерб, причиненный преступлениями. Согласно Положению ФСИН России «обеспечивает привлечение осужденных к труду и создание условий для их моральной и материальной заинтересованности в результатах труда».

Формулируя задачи и полномочия ФСИН России, законодатель не ставит во главу угла развитие производственной деятельности, как таковой, а считает главным вопрос привлечения к труду и определяет широкий перечень организаций практически любых организационно-правовых форм, занимающихся производственной деятельностью, на которых могут быть трудоустроены осужденные, включая и собственную производственную деятельность ИУ.

Таким образом, определяя перспективы дальнейшего развития производственной деятельности, нужно понимать, что главная задача, стоящая перед ФСИН России, – добиться в ближайшие годы охвата оплачиваемым трудом максимального количества осужденных, подлежащих привлечению к труду. Собственное производство и участие других организаций различных организационно-правовых форм должно быть перенастроено для достижения данной цели. При этом условия труда осужденных и его оплаты на таких производствах должны быть организованы в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде, а размер оплаты труда не может быть ниже установленного минимального размера. Кроме того, трудовая деятельность должна позволять осужденным возмещать материальный ущерб, причиненный преступлениями, и расходы федерального бюджета на их содержание.

При выборе направления развития собственной производственной деятельности и подборе организаций для привлечения осужденных к труду приоритетным, на наш взгляд, могут быть более трудоемкие виды производства, требующие большого количества трудовых ресурсов.

Наметив цели, следует определить, что необходимо предпринять для их решения и достижения. Целесообразно разработать государственную программу привлечения осужденных к труду и развития производственной деятельности, в которой обозначить поэтапные шаги в этом направлении, перечень необходимых документов, норматив-

ных актов, решений и ответственных за их исполнение, ресурсы, временные рамки ее реализации. Более подробно рассмотрим перспективы привлечения осужденных к труду на собственном производстве ИУ и других организаций различных организационно-правовых форм.

Привлечение осужденных к труду за счет развития собственной производственной деятельности

Ввиду того что существующие сегодня формы привлечения осужденных к труду не решили проблемы занятости осужденных, полагаем необходимым предложить наряду с существующими новую (из числа предусмотренных законодательством) организационно-правовую форму, которая могла бы учитывать специфику деятельности уголовно-исполнительной системы, ее конечных целей и одновременно позволить предприятиям ИУ быть равноправными участниками рыночных отношений.

Наиболее приемлемой считаем предусмотренную ст. 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» форму некоммерческой организации – государственную корпорацию. Цели создания госкорпорации направлены не только на удовлетворение потребностей отдельных граждан или юридических лиц, но и в большей степени на выполнение социальных функций в интересах общества. К последним можно отнести социальную адаптацию осужденных к лишению свободы, возвращение их к нормальной жизни в обществе после отбытия наказания.

Необходимо отметить, что общие нормы о статусе госкорпораций подвержены многочисленным исключениям из общего статуса юридических лиц. Госкорпорация создается на основании федерального закона, поэтому имеет особый вид юридического лица со специальным правовым статусом, предполагающим уникальный порядок создания и ликвидации, специфический вид вещных прав на свое имущество и особый характер участия в имущественном и предпринимательском обороте. Госкорпорация в соответствии с целями своей деятельности вправе организовывать производство товаров, выполнение работ, оказание услуг; приобретать и продавать акции, облигации и другие ценные бумаги; вносить вклады в кредитные организации; отчуждать имущество, находящееся в собственности; сдавать имущество в аренду, временное пользование и доверительное управление и т. д. Как видим, перечень возможностей госкорпорации для организации производственной деятельности значительно шире, чем у ФКУ.

Таким образом, несмотря на закрепленный некоммерческий статус, госкорпорация будет иметь право на осуществление деятельности, характерной исключительно для коммерческих организаций, что позволит УИС обеспечить трудовое устройство осужденных, получить определенные средства на развитие материальной базы как исправительных учреждений, так и их производственных структур, расширить возможности профессионального обучения осужденных, привить им трудовые навыки, улучшить коммунально-бытовые условия содержания осужденных и социальную защиту сотрудников УИС.

Кроме того, в законе о создании госкорпорации УИС возможно прописать положения, разрешающие осуществлять деятельность, направленную на получение прибыли, а также пути ее использования, что позволит аккумулировать значительные денежные ресурсы и осуществить перераспределение средств по аналогии с ранее действовавшим централизованным фондом ФСИН России и территориальных органов. В рамках госкорпорации можно эффективно использовать переданное ей имущество, а арендную плату, получаемую за неиспользуемое УИС имущество, наряду с прибылью, целесообразно направлять на обновление основных фондов и модернизацию различных

технологических процессов, вплоть до строительства в учреждениях новых производственных мощностей с передовыми технологиями.

За счет части имущества госкорпорации может быть сформирован уставный капитал, который определит минимальный размер ее имущества, гарантирующего интересы кредиторов, что сделает сотрудничество и кооперацию предприятий и организаций различных правовых форм собственности с промышленностью исправительных колоний более привлекательной. Это позволит выводить большее количество осужденных на оплачиваемые работы, в результате чего возрастут отчисления в доходную часть бюджета Российской Федерации за счет увеличения сумм, удержанных из заработной платы осужденных за их содержание в исправительных учреждениях, активизируется работа по погашению исков и алиментов.

Необходимо отметить тот факт, что госкорпорация сама определяет порядок закупок товаров. Обязательным условием является то, что согласно ст. 7.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в информационно-телекоммуникационной сети Интернет должны быть размещены данные о стратегии деятельности государственной корпорации, порядке закупки товаров, выполнении работ, оказании услуг для нужд государственной корпорации. В результате этого производственный сектор УИС не будет обременен обязанностью размещения заказов путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, что приведет к значительной экономии времени, ускорению оборачиваемости средств и к наращиванию производства продукции. Кроме того, на госкорпорации установлен особый порядок ликвидации: только на основании принятого федерального закона, в котором будут четко прописаны ликвидационные процедуры, что также немаловажно для подразделений уголовно-исполнительной системы.

Госкорпорация создается на основании федерального закона, что позволит привлечь к его разработке ученых, практиков, экономистов, представителей бизнеса и предложить научно обоснованный вариант организации, где собственное производство УИС способствовало бы социальной адаптации осужденных и было самодостаточным, равноправным участником рыночных отношений.

Таким образом, создание госкорпорации УИС в значительной мере может способствовать решению задач по привлечению осужденных к труду, стоящих перед УИС. При поддержке государства, то есть при выделении государственного заказа на поставку социально значимых товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет средств федерального, регионального и местного бюджетов, госкорпорация УИС может обеспечить потребности страны в социально значимых товарах по оптимальным ценам. Кроме того, это будет иметь и большое воспитательное значение. Так, осознание того, что осужденный производит, например, инвалидную коляску, будет способствовать пониманию полезности и общественной значимости его личного труда.

Создание госкорпорации УИС потребует огромных организационных усилий от ФСИН России, так как создание новых госкорпораций – весьма непопулярная в обществе идея. Много противников ее реализации будет и среди государственных ведомств. В качестве экспериментального варианта можно предложить следующее. Обязать на государственном уровне действующую госкорпорацию «Ростех», где на сегодня более 800 предприятий, открывать производства на территории ИУ, предложив при этом госкорпорации «Ростех» выгодные условия такого сотрудничества.

Привлечение осужденных к труду в организациях любых организационно-правовых форм

Привлечение бизнес-организаций любых организационно-правовых форм к трудоустройству осужденных является, несмотря на изложенные проблемы, на наш взгляд, наи-

более перспективным и быстрым способом создания новых рабочих мест для привлечения осужденных к труду. Однако, чтобы в систему исполнения наказаний пришли новые предприниматели и инвесторы, нужны четко прописанные механизмы сотрудничества. Существующая сегодня система производственных отношений между бизнес-структурами и ИУ непрозрачна, во многом построена на личных взаимоотношениях руководства учреждений и предпринимателей. Коррупционная составляющая таких взаимоотношений очень высока, поэтому сотрудничают с ИУ в основном небольшие предприятия, готовые в любой момент свернуть производство во избежание убытков. Полагаем, что пока не будет правового регулирования взаимоотношений между УИС и бизнесом, никто из крупных предпринимателей в ИУ не придет.

Необходимо также изменить подходы к привлечению бизнес-структур к размещению своих производств на территории ИУ и трудоустройству на них осужденных, заинтересовать системой стимулов, предусмотреть компенсацию затрат, связанных со спецификой деятельности ИУ. Это могут быть следующие меры.

1. Государственный заказ на производство продукции в УИС с возможностью привлечения к его выполнению бизнеса при обязательном условии, что непосредственное производство продукции будет осуществляться осужденными.

2. Выделение субсидий предприятиям, размещающим производство продукции на территории ИУ.

3. Снижение арендной платы (или нулевая арендная плата) для таких предприятий, например, на определенный срок – 3–5 лет.

4. Гарантии закупки определенной доли произведенной этими предприятиями продукции уголовно-исполнительной системой для внутренних нужд.

5. Распространение изложенных выше преференций и налоговых льгот, предусмотренных действующим законодательством для собственной производственной деятельности исправительных учреждений, на предприятия, использующие труд осужденных для производства продукции.

6. Перенастройка системы профессиональной подготовки осужденных, внедрение в программы обучения современных, востребованных на рынке труда профессий (для выпуска конкретной продукции). Это очень сложная задача! Современному бизнесу для выпуска конкурентной продукции нужны высококвалифицированные рабочие, которых недостаточно. Предоставление возможности самому бизнесу организовывать подготовку осужденных в соответствии с потребностями производства продукции позволит решить эту проблему. Однако при этом необходимо компенсировать ему полностью или частично затраты на обучение, так как исправление осужденных – это функция государства, а профессиональное обучение является одним из основных средств исправления и не входит в задачи бизнеса, поэтому должно быть оплачено.

7. Разработка детально регламентированной системы гарантий соблюдения осужденными производственной дисциплины за счет как стимулирования добросовестного отношения к труду, так и конкретизации перечня обязанностей и мер ответственности.

8. Проведение большой организационно-просветительской работы по изменению стереотипов общественного мнения об эксплуатации бизнесом дешевого труда осужденных в ИУ. Современный социально ответственный бизнес несет в ИУ прогрессивные производственные отношения и поэтому нуждается в государственной поддержке и общественном одобрении.

Перечень мер по трудоустройству осужденных может быть продолжен. Изучение регионального опыта в этом направлении могло бы существенно расширить данный список.

Подводя итоги обсуждаемых в работе вопросов, можно сделать выводы и внести предложения для обсуждения, которые в случае одобрения включить в государственную программу привлечения осужденных к труду и развития производственной деятельности.

1. Главная задача, стоящая перед ФСИН России в рассматриваемом вопросе, – добиться в ближайшие годы охвата оплачиваемым трудом максимального количества осужденных, подлежащих привлечению к труду. Собственное производство и привлечение других организаций различных организационно-правовых форм должно быть перенастроено для достижения данной цели. При этом условия труда осужденных и его оплаты на таких производствах должны быть организованы в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде. Трудовая деятельность должна давать осужденным возможность возмещать материальный ущерб, причиненный преступлениями, и расходы федерального бюджета на их содержание.

2. Существующий порядок организации производственной деятельности в УИС не позволяет обеспечить привлечение осужденных к труду так, как этого требует уголовно-исполнительное законодательство.

3. 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 – производственная деятельность должна обеспечивать выполнение требований законодательства по привлечению осужденных к труду, их профессиональному обучению, погашению исков, восполнению расходов федерального бюджета на содержание осужденных, то есть решать задачи исполнения наказаний и исправления осужденных.

4. В качестве важнейшего положения в данной программе следует предусмотреть создание госкорпорации УИС, которая могла бы на первоначальном этапе функционировать одновременно с существующими в настоящее время организационно-правовыми формами привлечения осужденных к труду.

5. Участие бизнес-организаций любых организационно-правовых форм в трудоустройстве осужденных является, на наш взгляд, наиболее перспективным и быстрым способом решения проблемы создания новых рабочих мест для привлечения осужденных к труду. Однако, чтобы в систему исполнения наказаний пришли новые предприниматели и инвесторы, нужны четко прописанные правовые механизмы сотрудничества.

6. Включение в названную выше государственную программу одним из основных разделов предложений по привлечению бизнеса к созданию совместных производств и инвестиционных проектов позволит подготовить комплексную систему мероприятий и документов для достижения целей развития уголовно-исполнительной системы России в этой сфере.

7. Государственный заказ на производство продукции в УИС с возможностью привлечения к его выполнению бизнес-структур при обязательном условии, что непосредственное производство продукции будет осуществляться осужденными.

8. Выделение субсидий предприятиям, размещающим производство продукции на территории ИУ.

9. Снижение арендной платы (или нулевая арендная плата) для таких предприятий, например, на определенный срок – 3–5 лет.

10. Гарантии закупки определенной доли произведенной этими предприятиями продукции уголовно-исполнительной системой для внутренних нужд.

11. Преференции и налоговые льготы, предусмотренные действующим законодательством для собственной производственной деятельности исправительных учреждений, распространить на предприятия, использующие труд осужденных для производства продукции.

12. Перенастройка системы профессиональной подготовки осужденных, внедрение в программы обучения современных, востребованных на рынке труда профессий для выпуска конкретной продукции. Предоставление возможности самому бизнесу организовывать обучение осужденных в соответствии с потребностями производства продукции.

13. Разработка детально регламентированной системы гарантий соблюдения осужденными производственной дисциплины за счет как стимулирования добросовестного отношения к труду, так и конкретизации перечня обязанностей и мер ответственности.

14. Проведение существенной организационно-просветительской работы по изменению стереотипов общественного мнения об эксплуатации бизнесом дешевого труда осужденных в ИУ. Современный социально ответственный бизнес несет в ИУ прогрессивные производственные отношения, поэтому нуждается в государственной поддержке и общественном одобрении.

Завершая работу, хотелось бы подчеркнуть, что в статье излагается авторское видение данной проблемы и путей ее решения, которые могут отличаться от ранее предложенных на самых различных уровнях. Полагаем, что широкое обсуждение этого вопроса среди профессионалов, ученых, представителей бизнеса и гражданского общества позволит выбрать правильное направление в организации привлечения осужденных к труду и развитию производственной деятельности в УИС. Надеемся, что ФСИН России подключится к предложенной дискуссии. Шаги, которые предпринимает руководство ведомства сегодня, несмотря на сложности, вызванные пандемией коронавируса, всеяют надежду на то, что ситуация с трудозанятостью осужденных и развитием производственной деятельности в УИС улучшится в ближайшее время.

Библиографический список

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