

УДК 343.823

АЛЕКСЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ РОДИОНОВ,
Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,
e-mail: a.v.rodionov@list.ru

УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА ОСУЖДЕННЫХ: ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ И ДАЛЬНЕЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Реферат: приводятся результаты исследования опыта организации труда спецконтингента учреждений уголовно-исполнительной системы в начале 1990-х годов; анализируются особенности процессов организации производственной деятельности в условиях перехода к рыночной экономике и отказа от централизованного планирования в народном хозяйстве; обосновываются причины деградации производственной базы уголовно-исполнительной системы в исследуемом периоде, изучается нормативная база процессов реформирования производственного сектора уголовно-исполнительной системы, анализируются особенности развития внешнеэкономической деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы, а также реализации предпринимательских инициатив спецконтингента.

Масштабные новации в сфере либерализации предпринимательской активности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы не оказали стимулирующего влияния на повышение уровня занятости и производительности труда спецконтингента. Не были также получены соответствующие результаты в сфере самообеспечения и формирования финансовой базы органов и учреждений уголовно-исполнительной системы. Обоснован вывод о нецелесообразности рассмотрения проблематики развития производственной деятельности в рамках модели выбора между самообеспечением и организацией конкурсных закупок. В современных условиях имеет потенциал развитие модели конкурсного определения частных операторов проектов развития производственной деятельности в уголовно-исполнительной системе. Это позволит привлечь субъектов предпринимательской деятельности, способных аккумулировать производственные активы и организовать производственную деятельность в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Ключевые слова: производственная деятельность, организация труда, уголовно-исполнительная система, государственная политика, развитие.

ALEXEY VLADIMIROVICH RODIONOV,
Academy of the FPS of Russia, Ryazan, the Russian Federation,
e-mail: a.v.rodionov@list.ru

STATE PENAL POLICY IN THE FIELD OF CONVICTS' LABOUR ORGANIZATION: THE EXPERIENCE OF FORMATION AND FUTURE PROSPECTS OF DEVELOPMENT

Abstract: the article presents the results of studies of the organization of work of the special contingent of the penitentiary system in the early 1990-ies; analyzes the peculiarities of the processes of organizing productive activity in conditions of transition to a market economy and the rejection of Central planning in the economy; the reasons of degradation of the production base of criminal-executive system in the study period, and study the regulatory framework of the reform processes of the productive sector of the penal system, analyzes the peculiarities of development of foreign economic activities of the penitentiary system and implementation of business initiatives matelski inmates.

Large-scale innovations in the sphere of liberalization of entrepreneurial activity of bodies and establishments of criminal-Executive system has not had a stimulating effect on increasing the level of employment and productivity of the inmates. Was also obtained relevant results in the field of self-sufficiency and the formation of the financial base of bodies and establishments of criminally-executive system. The conclusion on inexpediency of consideration of issues of development of productive activities in the framework of the model of the choice between self-support and organization of competitive procurement. In modern conditions has the potential development of the model determine the competitive private operators of development projects to production activities in the penal system. This will attract entrepreneurial activity, able to accumulate productive assets and to organize production activities in the penal system.

Keywords: manufacturing activity, organization of labour, penal system, public policy, development.



Государственная уголовно-исполнительная политика России является динамичным объектом, находящимся в процессе трансформации. Трансформация государственной политики направлена на поиск оптимальных форм и методов достижения ряда целей, которые также периодически пересматриваются. Существенные изменения,

которые произошли во всех сферах общественно-политической жизни страны в начале 1990-х, дали старт масштабному реформированию уголовно-исполнительной системы (УИС). При этом динамика процессов в сфере организации труда и производственной деятельности в УИС свидетельствует об отсутствии четких направлений дальнейшего развития.

© Родионов А. В., 2017
© Rodionov A. V., 2017

В связи с этим проблематика трансформации государственной уголовно-исполнительной политики в сфере организации труда и производства приобретает существенную актуальность для исследования.

Организация труда и производственной деятельности в УИС является объектом исследований Е. А. Антонян [1, 2], Л. Ю. Перемолотовой [2], С. А. Грязнова [3], М. Г. Деткова [4], Г. М. Калашникова [5], О. В. Макаровой [6], О. А. Погудина [7], О. В. Соколова [8], С. А. Юнусова [9]. Несмотря на значительное внимание, которое уделяется вопросам организации труда и производственной деятельности в УИС, проблематика формирования соответствующей государственной политики остается малоизученной и требует существенного развития.

Попытки энергичных реформ, направленных на встраивание производственного сектора УИС в рыночное хозяйство страны, стали предприниматься практически сразу после перехода к рынку. С 1993 г. в УИС начинается работа по активизации внешнеэкономической деятельности подведомственных предприятий, учреждений и организаций. Параллельно происходил поиск оптимальных организационно-правовых форм развития предпринимательской деятельности в системе.

Экстренные меры по реформированию производственного сектора УИС и попытки встроить его в еще не сформированный российский рынок были обусловлены стремительно деградировавшей ситуацией с финансовым, продовольственным, материально-техническим и другими видами обеспечения в органах и учреждениях УИС. Все это негативно отражалось на процессах организации труда спецконтингента. Выросла безработица в производственном секторе УИС. Параллельно происходили деструктивные процессы в обществе, способствовавшие деградации криминогенной обстановки в стране. Численность спецконтингента начала быстро расти. При этом кризисные явления в экономике и рост бюджетного дефицита не способствовали улучшению ситуации с финансовым, продовольственным, материально-техническим и другими видами обеспечения в органах и учреждениях УИС. В свою очередь, самостоятельная, организованная на свой страх и риск предпринимательская деятельность с полным самообеспечением, естественно, также никак не повлияла на улучшение материальной базы и снабжение мест лишения свободы.

Одним из направлений, в рамках которых предполагалось решить назревший комплекс проблем, была определена активизация внешнеэкономической деятельности, чем и было обусловлено издание приказа МВД России от 7 сентября 1993 г. № 414 «О мерах по совершенствованию внешнеэкономической

деятельности подразделений уголовно-исполнительной системы МВД России» (далее – приказ № 414). В нем указывалось, что в сложившихся условиях углубления рыночных экономических отношений, а также расширения внешнеэкономической деятельности в России усилилась необходимость совершенствования работы учреждений УИС по развитию связей с предприятиями, фирмами и организациями по экспорту выпускаемой продукции за пределы России. Эта деятельность была определена как одно из важных направлений в решении вопросов обеспечения функционирования указанных учреждений.

Приказ № 414 содержал критику руководителей учреждений УИС за то, что они не использовали имевшиеся возможности по организации внешнеэкономических связей для своих учреждений. Приказ указывал, что сотрудники, занимающиеся вопросами маркетинга, слабо сориентированы на изучение внешнего рынка, изыскание экспортных заказов и имеющихся для этого резервов. Отметим, что в приказе не указывалось на конкретные подразделения и штатные единицы, связанные с реализацией функций маркетинга в УИС, что, на наш взгляд, определяет значительный разрыв содержания приказа № 414 с существовавшими в тот момент реалиями.

В тексте приказа № 414 также содержалась критика и указание на то, что не на должном уровне была организована реклама производственных возможностей УИС через средства массовой информации, региональные службы Министерства внешних экономических связей и торговли Российской Федерации, органы государственной власти, предприятия и организации различных организационно-правовых форм хозяйствования. Критиковалось то, что в УИС не использовались существовавшие в тот период свободные экономические зоны (СЭЗ) и возможности приграничной торговли.

В целях улучшения внешнеэкономической деятельности подразделений УИС было принято решение реализовать ряд неотложных мероприятий. Руководителям УИС в регионах предписывалось в течение одного месяца выявить все сдерживающие внешнеэкономическую деятельность подведомственных предприятий, учреждений, организаций факторы. Следовало определить причины неудовлетворительного состояния развития внешней торговли и предложить варианты решения данного вопроса. Приказ № 414 также определил потребность развития экспорта товаров и услуг, модернизации и освоения выпуска новой продукции с учетом требований внешнего рынка, заказов иностранных фирм, совместных предприятий и других организаций с различной формой собственности.

Руководителям учреждений УИС предписывалось учитывать в договорах долю участия их учреждений в совместном изготовлении на экспорт продукции с предприятиями государственной и других форм собственности с целью получения дополнительных валютных средств. Следовало изыскивать другие формы участия в распределении доходов от внешнеторговой деятельности и определять взаимные договорные обязательства с учетом валютной стоимости продукции при приобретении ее у предприятий УИС для последующей поставки из России за валюту.

Сложившееся финансово-экономическое положение в УИС в тот период потребовало принятия ряда срочных мер. В недельный срок руководителям учреждений УИС предписывалось подать в центральный аппарат информацию о переговорах с иностранными фирмами и организациями, совместными предприятиями, а также об оформляемых протоколах о намерениях, договорах и контрактах до их подписания. Следовало также установить контроль за эффективным использованием результатов внешнеэкономической деятельности, направляя ее на создание валютных фондов, решение производственно-технических, социальных и других вопросов, связанных с функционированием исправительно-трудовых учреждений.

Финансово-экономическому управлению МВД России было поручено активизировать работу по получению дополнительных финансовых средств на условиях льготного финансирования для развития внешнеэкономической деятельности УИС, а также предоставлении предприятиям ИТУ в 1993–1995 гг. кредитных, налоговых и других льгот, позволяющих создать благоприятные условия для увеличения объемов производства. Необходимо было также определить приоритетные направления производственной деятельности и перечень перспективных с точки зрения спроса видов продукции. Активизировать также следовало использование возможностей лесных учреждений УИС с целью налаживания экспорта их продукции.

Приказом № 414 предписывалось также использование имеющегося выставочного потенциала для рекламирования выпускаемой продукции предприятиями исправительно-трудовых учреждений и продажи образцов с целью организации экспорта, а также демонстрации товаров, предлагаемых иностранными фирмами, совместными предприятиями к реализации. Отметим, что приказ № 414 следует рассматривать с точки зрения его высокого потенциала в сфере организации труда осужденных. Это объясняется тем, что его реализация имела достаточно боль-

шой потенциал для решения вопросов трудоустройства значительной численности спецконтингента. В то же время объективно данный приказ следует оценивать как типичную для периода тотальной коммерциализации инициативу, которая логично не имела развития и существенного влияния на производственный процесс или организацию труда в УИС.

В дальнейшем нормативно-правовое обеспечение предпринимательской деятельности спецконтингента учреждений УИС и трудоустройства спецконтингента в ее рамках получило развитие в приказе МВД России от 30 ноября 1993 г. № 517 «Об утверждении Инструкции о порядке организации предпринимательской деятельности осужденных в форме товарищества с ограниченной ответственностью в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее – приказ № 517)

В приказе № 517 со ссылкой на действовавшее законодательство (Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы») указывалось на то, что в учреждениях УИС разрешалась предпринимательская деятельность, но только в организационно-правовой форме товарищества с ограниченной ответственностью (далее – товарищество), создаваемого исключительно с разрешения начальника учреждения и при наличии соответствующих условий.

Приказом № 517 был урегулирован вопрос регламентации процедуры создания товариществ на базе учреждений УИС. Начало этой процедуры предполагало собрание трудового коллектива из осужденных, желавших заниматься предпринимательской деятельностью, с участием представителей администрации учреждения, где следовало оговаривать целесообразность начала процесса создания товарищества и предполагаемые параметры его технико-экономического обоснования (ТЭО).

Разработка ТЭО осуществлялась осужденными и предполагала письменное обоснование ряда параметров. В их число входили: разновидность планируемой к производству продукции, требуемые производственные помещения, активные основные средства, оборотные фонды, параметры сбытовой деятельности, особенности ценообразования, источники формирования фондов денежных средств, финансовые параметры функционирования товарищества.

ТЭО подлежало согласованию с начальником учреждения, после которого допускалось начало разработки учредительных документов (устава и учредительного договора). Все формы

внесения взносов в уставной фонд товарищества подлежали согласованию с администрацией учреждения.

Зарегистрированное товарищество могло функционировать только на основании договора с учреждением, который содержал перечень всех прав и обязанностей сторон, а также стоимость и порядок оплаты услуг, оказываемых учреждением товариществу. Для обеспечения интересов товарищества его учредители делегировали круг уполномоченных общим собранием участников, которые должны были быть согласованы с администрацией. Представители товарищества на основе доверенностей могли заключать договоры, вести бухгалтерский учет, совершать все сделки, фиксирующие факты хозяйственной жизни товарищества.

Товариществу было разрешено вести свою деятельность исключительно на основе самокупаемости, возможности покрывать затраты на административные услуги учреждения, соблюдения норм техники безопасности и режима отбывания наказания. Товарищество было полностью ответственно за все имущество, переданное ему в аренду и безвозмездное пользование. Приказом № 517 устанавливалось требование к администрации контролировать соблюдение осужденными режима отбывания наказания при осуществлении предпринимательской деятельности.

Администрация была определена как носитель коммерческой тайны, за сохранность которой была ответственна. Администрация также отвечала за сохранность документации и активов товарищества, в том числе путем его обособленного хранения. Документация по всем аспектам производственно-хозяйственной деятельности находилась в полном ведении товарищества. Печать и финансовые документы следовало хранить в специально оборудованных местах в администрации учреждения. Любые факты передачи в пользование имущества товариществу администрацией следовало фиксировать в качестве договоров аренды. Финансовые операции товарищества допускалось вести с банковского субсчета учреждения.

Ряд норм, содержащихся в приказах № 414, 517, определяли высокий уровень детализации особенностей осуществления предпринимательской деятельности в УИС. Следует упомянуть меры сохранения коммерческой тайны, требования к ведению бухгалтерского учета, хранения печатей и штампов, порядка организации учредительных собраний и многое другое.

Несмотря на то, что впоследствии ни приказ № 414, ни приказ № 517 не были выполнены даже частично (объективно они не могли быть тогда выполнены), объем нормативных новаций и

концептуальных новшеств, заложенных в эти документы, следует определить как очень высокий. Фактически в науку и практику уголовно-исполнительного права вводились нормативные положения, которые во многом опередили многие существовавшие тогда концептуальные научные взгляды. Ряд норм, которые теоретически могли бы быть рассмотрены как административные или финансово-правовые, являлись уголовно-исполнительными в чистом виде, влияли на режим отбывания наказаний, регулировали взаимоотношения администрации со спецконтингентом и т. д. Даже сегодня наука уголовно-исполнительного права концептуально не предложила ничего более нового, что настолько систематизированно и комплексно могло бы концептуально определить возможности и направления развития производственной и трудовой деятельности спецконтингента учреждений УИС. Среди причин последующей отмены этих актов (приказ МВД России от 28 июля 2004 г. № 469 «О признании утратившими силу нормативных правовых актов МВД России») и отсутствия конкретных результатов их принятия следует определить широкие противоречия, которые были заложены внутри их содержания и полное несоответствие этого содержания социально-экономическим реалиям постперестроечной демократической России.

На наш взгляд, дальнейшее развитие производственной деятельности в УИС, а также процессы организации труда спецконтингента (вплоть до сегодняшнего дня) происходили в рамках модели выбора между самообеспечением и конкурсной закупкой товаров и услуг за бюджетные средства. Увеличение доли конкурсных закупок приводило к перерасходу бюджетного финансирования (всегда – дефицитный ресурс), а попытки снизить затраты за счет увеличения доли самообеспечения – к еще большему росту бюджетных затрат.

На наш взгляд, опыт начала 1990-х годов и всего последующего периода развития производственной деятельности в УИС следует учитывать с точки зрения малой перспективности дальнейшей работы в рамках модели выбора «самообеспечение – конкурсные закупки». Более перспективной моделью выбора является «внутриведомственная организация производства и труда спецконтингента – конкурсное привлечение предприятий для организации производства и труда спецконтингента». Активизация производственной деятельности в УИС на принципах свободного предпринимательства в начале 1990-х годов происходила в ситуации еще сохраняющейся базы основных средств и дефицита оборотных. В современных условиях производ-

ственный сектор УИС испытывает существенный недостаток всех видов производственных активов. Отметим, что уровень потенциала в

сфере организации конкурентоспособного труда и производства как в начале 1990-х годов, так и в настоящее время остается низким.



Список литературы

1. Антонян Е. А. Повышение экономической эффективности привлечения осужденных к труду в условиях исправительного учреждения // Вестник МГОУ. Сер. Юриспруденция. 2015. № 2. С. 80–86.
2. Антонян Е. А., Перемолотова Л. Ю. Привлечение осужденных к труду и оценка его эффективности. Рязань : Академия ФСИН России, 2014. 67 с.
3. Грязнов С. А. Особенности формирования занятости в сфере малого бизнеса в условиях пенитенциарных учреждений (на примере регионов ЮФО) // Вестн. Ростов. гос. экон. ун-та. 2015. № 2 (50). С. 163–172.
4. Детков М. Г. Производство и труд в свете реформ системы исполнения уголовных наказаний в Российском государстве // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2003. № 6. С. 35–40.
5. Калашников Г. М. Особенности организации труда осужденных в тюремных условиях // Научное обозрение. Сер. 1. Экономика и право. 2015. № 2. С. 184–191.
6. Макарова О. В., Климюк Л. Я. К вопросу о развитии производственного комплекса уголовно-исполнительной системы // Человек: преступление и наказание. 2013. № 4. С. 37–39.
7. Погудин О. А. Оптимизация системы оплаты труда осужденных: понятие, противоречия и проблемы достижения // Уголовно-исполнительное право. 2010. № 2. С. 38–44.
8. Соколов О. В., Степанова И. Б. Труд как одно из средств исправления осужденных к лишению свободы: проблемы законодательного регулирования // Lex Russica. 2015. № 1. С. 76–83.
9. Юнусов С. А. Современные проблемы привлечения осужденных к труду в контексте реализации принципа справедливости в деятельности УИС // Человек: преступление и наказание. 2014. № 2 (85). С. 158–161.

References

1. Antonjan E. A. Povyshenie jekonomicheskoy jeffektivnosti privlechenija osuzhdennyh k trudu v uslovijah ispravitel'nogo uchrezhdenija [Increase of economic efficiency of convicts to work in a correctional facility] // Vestnik MGOU. Ser. : Jurisprudenciya – Herald of MSOU. Ser. : Law. 2015, no. 2, pp. 80–86.
2. Antonjan E. A., Peremolotova L. J. Privlechenie osuzhdennyh k trudu i ocenka ego jeffektivnosti [Involvement of convicts to labour and evaluation of its effectiveness]. Rjazan' : Academy of the FPS of Russia, 2014. 67 p.
3. Grjaznov S. A. Osobennosti formirovanija zanjatosti v sfere malogo biznesa v uslovijah penitenciarных uchrezhdenij (na primere regionov JuFO) [Peculiarities of employment in small business in the conditions of penal institutions (on the example of SFD)] // Vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo jekonomicheskogo universiteta – Herald of Rostov state economical university. 2015, no. 2 (50), pp. 163–172.
4. Detkov M. G. Proizvodstvo i trud v svete reform sistemy ispolnenija ugolovnyh nakazanij v rossijskom gosudarstve [Production and labour reforms in the light of the penal system of the Russian state] // Vedomosti ugolovno-ispolnitel'noj sistemy – Journal of penitentiary system. 2003, no. 6, pp. 35–40.
5. Kalashnikov G. M. Osobennosti organizacii truda osuzhdennyh v tjuremnyh uslovijah [Features of convicts' labour organization in prison conditions] // Nauchnoe obozrenie. Serija 1: Jekonomika i pravo – Science review. Ser. 1: Economy and law. 2015, no. 2, pp. 184–191.
6. Makarova O. V., Klimjuk L. J. K voprosu o razvitii proizvodstvennogo kompleksa ugolovno-ispolnitel'noj sistemy [The Development of the industrial complex of the penitentiary system] // Chelovek: prestuplenie i nakazanie – Man: crime and punishment. 2013, no. 4, pp. 37–39.
7. Pogudin O. A. Optimizacija sistemy oplaty truda osuzhdennyh: ponjatie, protivorechija i problemy dostizhenija [Optimizing the system of remuneration of convicts: the concept, the contradictions and problems of achieving] // Ugolovno-ispolnitel'noe pravo – Penal law. 2010, no. 2, pp. 38–44.
8. Sokolov O. V., Stepanova I. B. Trud kak jedno iz sredstv ispravlenija osuzhdennyh k lishe-niju svobody: problemy zakonodatel'nogo regulirovanija [Labour as a mean of correcting of persons sentenced to imprisonment: Regulatory Problems] // Lex Russica. 2015, no.1, pp. 76–83.
9. Junusov S. A. Sovremennye problemy privlechenija osuzhdennyh k trudu v kontekste realizacii principa spravedlivosti v dejatel'nosti UIS [Modern problems of the attraction of convicts to labour in the context of the implementation of the principle of fairness in the activities of the Penitentiary system] // Chelovek: prestuplenie i nakazanie – Man: crime and punishment. 2014, no. 2 (85), pp. 158–161.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Родионов Алексей Владимирович – доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и менеджмента Академии ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация, e-mail: a.v.rodionov@list.ru.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Rodionov Alexey V. – doctor of economic sciences, department of the economy and management department Academy of the FPS of Russia, Ryazan, the Russian Federation, e-mail: a.v.rodionov@list.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Родионов, А. В. Уголовно-исполнительная политика в сфере организации труда осужденных: опыт формирования и дальнейшие перспективы развития / А. В. Родионов // Человек: преступление и наказание. – 2017. – Т. 25(1–4), № 2. – С. 183–188.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Rodionov A. V. Ugolovno-ispolnitel'naja politika v sfere organizacii truda osuzhdennykh: opyt formirovaniya i dal'nejshie perspektivy razvitiya [State penal policy in the field of convicts' labour organization: the experience of formation and future prospects of development]. Chelovek: prestuplenie i nakazanie – Man: crime and punishment, 2017, vol. 25, no. 2, pp. 183–188.