

УДК 338.4:343.8

**ОЛЕСЯ ВАЛЕРЬЕВНА МОШНЕНКО,**ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России, г. Новокузнецк, Российская Федерация,  
e-mail: lapizkaya@mail.ru**К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОИЗВОДСТВЕННОГО СЕКТОРА  
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

**Реферат:** задачи по повышению эффективности производственного сектора уголовно-исполнительной системы были и остаются одними из первоочередных в Федеральной службе исполнения наказаний.

Анализ позиций различных авторов, исследовавших проблемы функционирования производственного сектора уголовно-исполнительной системы, статистических данных, данных экспертных оценок, позволил прийти к выводу о его неэффективности и невозможности решения стоящих перед ним основных задач: увеличение количества осужденных, привлекаемых к оплачиваемому труду, выполнение осужденными норм выработки, повышение оплаты труда осужденных и др. Основными показателями данной неэффективности стали: небольшая численность осужденных, привлекаемых к оплачиваемому труду; несамостоятельность производственного сектора уголовно-исполнительной системы (зависимость от государственного заказа); низкое качество продукции, как следствие, снижение конкурентоспособности продукции, произведенной в производственном секторе уголовно-исполнительной системы, трудности со сбытом продукции; увеличение затрат на производство по отдельным видам продукции; низкая оплата труда; снижение таких показателей, как фондоотдача, капиталоемкость, фондоемкость и др.

Рассматриваются различные причины неэффективности производственного сектора уголовно-исполнительной системы, выделяются углубленные блоки таких причин: отсутствие необходимого объема финансовых ресурсов, трудности с рынком сбыта, правовые ограничения. В конечном счете причины неэффективности имеют объективный и субъективный характер, могут быть устранены посредством управленческих решений, принимаемых в рамках ведомства. Есть же и такие причины неэффективности производственного сектора уголовно-исполнительной системы, которые лежат вне поля полномочий самой Федеральной службы исполнения наказаний и вряд ли могут быть устранены посредством принимаемых ведомственных решений.

Раскрываются основные тенденции развития производственного сектора уголовно-исполнительной системы: с одной стороны, замыкание системы (произведенная продукция реализуется в рамках самой системы), с другой стороны, государственно-частное партнерство, выражающееся в форме кооперации с негосударственным сектором; показаны перспективные направления его развития.

**Ключевые слова:** производственная деятельность, организация труда осужденных, уголовно-исполнительная система, государственно-частное партнерство.

**OLESYA VALERYEVNA MOSHLENKO,**Kuzbass institute of the FPS of Russia, Novokuznetsk, Russian Federation,  
e-mail: lapizkaya@mail.ru**TO A QUESTION OF EFFICIENCY OF A MANUFACTURING SECTOR  
OF A PENAL SYSTEM**

**Abstract:** tasks of increase in efficiency of a manufacturing sector of a penal system were and remain one of prime in the Federal Penal Service.

The analysis of positions of various authors investigating problems of functioning of a manufacturing sector of a penal system, the statistical data expertized has allowed to come to a conclusion about its inefficiency and impossibility of the solution of the main objectives facing him: increase in number of the convicts attracted to a remunerative work, performance by convicts of performance standards, increase in compensation of convicts, etc. Key indicators of this inefficiency became: the small number of the convicts attracted to a remunerative work; dependence of a manufacturing sector of penal system (dependence on the state order); poor quality of production, as a result, decrease in competitiveness of production made in a manufacturing sector of a penal system, difficulty with sales of products; increase in costs of production by separate types of production; low compensation; decrease in such indicators as capital productivity, capital intensity, capital intensity, etc.

Considering various reasons of inefficiency of a manufacturing sector of a penal system, we managed to allocate profound blocks of such reasons: lack of necessary volume of financial resources, difficulties with sales market, legal restrictions. Eventually the reasons of inefficiency have objective and subjective character, can be eliminated by means of the administrative decisions made within department. There are also such reasons of inefficiency of a manufacturing sector of a penal system which lie out of the field of powers of the Federal Penal Service and can be hardly eliminated by means of the made departmental decisions.

The author has opened the main tendencies of development of a manufacturing sector of a penal system: on the one hand, short circuit of system (the made products are sold within the system), on the other hand, the public-private partnership which is expressed in the form of cooperation with the non-state sector; the perspective directions of his development are shown.

**Keywords:** production activity, organization of work of convicts, penal system, public-private partnership.

© Мошненко О. В., 2017

© Moshnenko O. V., 2017



**В** 2000-е годы в производственном секторе уголовно-исполнительной системы (УИС) произошли серьезные организационные изменения: на смену государственным унитарным предприятиям, составлявшим большую часть производственного сектора УИС, пришли центры трудовой адаптации осужденных (ЦТАО), учебно-производственные и лечебно-производственные мастерские. Данная мера преследовала качественно новую цель – переориентировать производственный потенциал на решение воспитательных и социальных задач: помочь осужденным осознать необходимость и важность общественно полезного труда, сформировать, восстановить и закрепить у них трудовые навыки, обучить пользующимся спросом профессиям, подготовить их к жизни на свободе. Создание условий для трудовой адаптации осужденных стало одним из приоритетных направлений реформирования уголовно-исполнительной системы, в том числе производственного сектора УИС, на который была возложена данная задача [1].

В настоящее время производственный сектор УИС состоит из 35 федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении ФСИН России, 574 центров трудовой адаптации осужденных, 69 производственных мастерских [2]. Несомненно, такая перестройка пенитенциарного производства была направлена на повышение эффективности производственного сектора УИС. Каковы же результаты такой трансформации? И как мы можем оценить эффективность производственного сектора сегодня?

Большинство исследователей, практических работников отмечают, что проблемы как до трансформации, так и после нее остались прежними, в целом эффективность производственного сектора УИС низкая [3, с. 38]. Основными показателями такой неэффективности являются: небольшое количество осужденных, привлекаемых к оплачиваемому труду; низкий уровень самостоятельности производственного сектора УИС (зависимость от государственного заказа); низкое качество продукции, как следствие, снижение конкурентоспособности продукции, произведенной в производственном секторе УИС, трудности со сбытом продукции; увеличение затрат на производство по отдельным видам продукции; низкая оплата труда; снижение таких показателей, как фондоотдача, капиталоемкость, фондоемкость и др.

Причина этой проблемы кроется в отсутствии должного финансирования производственного сектора УИС, связанного с дефицитом федерального бюджета в условиях экономического кризиса. Производственный сектор УИС оказался лишенным возможности обновлять в необходимом коли-

честве производственные мощности, приобретать новые как основные, так и оборотные фонды.

Неоднократно исследователи поднимали вопрос о значительном износе основных фондов. Так, О. В. Пожарническая отмечает, что во многих подразделениях технологическое оборудование, станочный и автомобильный парк изношены на 70 % и более, а в отдельных колониях – полностью выработали свой ресурс. Износ зданий и сооружений достиг 62,2 %, а машин и оборудования – 72,5 %. Из 95,2 тыс. ед. технологического оборудования 55 % эксплуатировались более 15 лет и подлежат списанию. Еще 17 % оборудования отработало от 10 до 15 лет. Доля нового оборудования со сроком эксплуатации до 5 лет составляет 13 % [4, с. 21]. В таких условиях вряд ли можно говорить об организации высокотехнологичного производства в УИС, о возможности выполнения осужденными норм выработки на часто ломающемся оборудовании, о формировании устойчивой мотивации к эффективному труду – невыполнение норм выработки приводит к существенному снижению оплаты труда осужденных-сдельщиков. Согласно статистическим данным, 68,8 % осужденных-сдельщиков, привлекаемых к оплачиваемому труду, не выполняют нормы выработки. Причины могут быть разные, но одна из них – износ основных фондов [5, с. 79].

Изменения, внесенные за последнее десятилетие в Бюджетный кодекс Российской Федерации, лишь ужесточили требования к финансированию казенных учреждений: отсутствие возможности заимствований, получения финансовой помощи со стороны субъектов РФ, самостоятельно распоряжаться прибылью и т. д. Результат – сложности в ресоциализации и трудовой адаптации осужденных.

Ряд ученых предлагают рассмотреть добровольность труда осужденных в России. Необходимость проработки вопроса об исключении обязательности труда осужденных к лишению свободы была обозначена в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. Многие страны мира сегодня идут по пути принятия добровольности труда. В этих странах есть некие системы поощрения, которые применяются в отношении тех осужденных, кто работает: сокращение срока наказания, заработная плата, улучшение условий содержания и др. Однако большая часть исследователей отстаивает необходимость обязательности труда. Как отмечает С. А. Юнусов, «труд осужденных должен оставаться обязательным не только потому, что это утверждено ст. 103 УИК РФ и закреплено в различных решениях Конституционного Суда РФ, но и потому, что хотя бы в некоторой степени создает возможности для выплаты осужденными исков по ис-

полнительным листам и является одним из средств исправления» [6, с. 160].

Вторая причина неэффективности производственного сектора УИС – отсутствие возможности функционирования по рыночным законам наряду с частным сектором. Несомненно, с начала 1990-х годов, ознаменовавших смену экономической системы, производственный сектор УИС приобрел определенную самостоятельность в планировании производственной деятельности, поиске рынков сбыта, партнеров и т. д. Для решения данных вопросов в организационной структуре исправительных учреждений даже появились маркетинговые службы, которые как раз и должны были взять на себя решение абсолютно «новых» для пенитенциарного производства вопросов. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и пришедший ему на смену Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заставили решать многие производственные вопросы по-новому, в условиях жесткой конкуренции. Так, для успешной работы в конкурентной среде производственному сектору УИС необходимо было закупать сырье и материалы с определенными качественными и техническими характеристиками по оптимальной цене и в сжатые сроки, причем, как показывает практика, лучше у крупнооптовых продавцов либо непосредственно у производителей. Однако это не всегда было возможно осуществить: крупнооптовые продавцы не заинтересованы участвовать в конкурсных процедурах для государственных и муниципальных учреждений, так как эти закупки относительно малы в общем объеме продаж [7].

Таким образом, находясь в разных стартовых условиях с негосударственным сектором, производственный сектор УИС вряд ли был готов выиграть в жесткой конкурентной борьбе. Правовые ограничения, стоящие перед производственным сектором УИС (интересы исправления осужденных не должны подчиняться цели получения прибыли от их труда), не позволяли ему выйти на высокий уровень рентабельности даже там, где реальные условия создавали эту возможность (речь идет об установлении предельного размера рентабельности).

Производственный сектор УИС не может влиять на выбор данного ресурса, качество такого необходимого экономического ресурса, как труд, работая с тем спецконтингентом, который поступил. Как показывают результаты проведенных исследований, все большая часть поступающих в систему осужденных не имеют образования, трудовых навыков, сформированных мотивов к эффективному

труду. Это новый вызов прежде всего производственному сектору УИС, который должен развить такую мотивацию и обеспечить осужденного востребованной профессией.

Проблема повышения эффективности производственного сектора УИС связана и с выбором трудоемких технологий производства (а не капиталоемких технологий). Такие показатели, как среднемесячная численность осужденных, проходящих трудовую адаптацию, среднемесячная заработная плата осужденного, среднемесячное количество отработанных человеко-дней, стали главными в оценке не только эффективности производственного сектора УИС, но и исправительного учреждения. Основная задача технологического выбора – трудоустроить максимальное количество осужденных (трудоемкая технология), в то время как в частном секторе при выборе технологии руководствуются иными критериями. Например, трудоемкие технологии характерны для сельскохозяйственного производства, набирающего оборот в производственном секторе УИС, швейного производства. Таким образом, как организационно не перестраивался бы производственный сектор УИС, правовые ограничения всегда будут влиять на деятельность производственного сектора УИС и его эффективность.

Выход из сложившейся ситуации – прежде всего в рассмотрении возможности оказания производственному сектору УИС различных мер государственной поддержки. По мнению ряда руководителей исправительных учреждений, эффективность работы производственного сектора УИС во многом определяется участием конкретного учреждения в системе государственного оборонного заказа. Учреждения, выполняющие данные заказы, имеют достойное финансирование, стабильность с точки зрения наличия конкретного рынка сбыта и т. д. Высказывается даже предложение о том, чтобы предусмотреть квоты для производственного сектора УИС в рамках государственного оборонного заказа (чтобы министерства осуществляли определенную долю заказа именно на предприятиях УИС).

Представляет интерес предложение об установлении обязательного объема заказов у учреждений УИС в рамках Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», как это сегодня предусмотрено, например, данным Законом для субъектов малого и среднего бизнеса, социально ориентированных некоммерческих организаций (доля заказов у данных субъектов должна составлять не менее 15 % от общего объема заказов).

Все эти меры объединяет то, что они направлены на поиск определенного рынка сбыта продукции предприятий УИС, на поиск своей «ниши на рынке». Однако основной рынок сбыта в настоя-

щее время – уголовно-исполнительная система. В такой «закрытости» системы есть положительные и отрицательные моменты: это способствует, например, самообеспеченности уголовно-исполнительной системы, ее экономической безопасности, однако влечет за собой все большую дистанцированность от частного сектора, ограничение конкуренции.

Возможность повышения эффективности производственного сектора УИС – в активном формировании государственно-частного партнерства. Речь идет об активном привлечении бизнеса в производственный сектор УИС.

Руководство территориальных органов ФСИН России изыскивает различные возможности установления производственных связей между учреждениями, организациями и предприятиями любых организационно-правовых форм в интересах развития УИС и привлечения осужденных к труду. Об этом говорят такие факты, как подписание в феврале 2016 г. соглашения УФСИИ России по Тверской области с Тверской торгово-промышленной палатой в целях поддержки и развития производства учреждений Тверской области, содействия обеспечению трудовой занятости осужденных, а также соблюдения законных прав и интересов российских предприятий и предпринимателей, сотрудничающих с УФСИИ России по Тверской области, активное привлечение коммерческих организаций к созданию производственных участков в колониях-поселениях [8, с. 80–81].

Существует множество вариантов привлечения организаций различных организационно-правовых форм, например, предоставление имеющихся свободных производственных площадей (анализ большинства официальных сайтов исправительных учреждений свидетельствует о том, что такие мощности в исправительных учреждениях имеются) или различное налоговое стимулирование.

Так, для поддержки промышленного сектора УИС в Кемеровской области в 2012 г. принят Закон «О налоговой льготе на 2013 год организациям, использующим труд лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы» (аналогичный закон принят на

2014 г.), который снижает налог на прибыль организаций, подлежащую зачислению в областной бюджет, с 18 до 13,5 % для учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, а также для других организаций, которые на основании договора с указанными учреждениями используют труд осужденных. Речь идет даже о принятии на федеральном уровне законодательного решения, полностью или частично освобождающего от уплаты налога на прибыль учреждения УИС и снижающего ставку налога на прибыль для организаций, использующих труд осужденных.

Рассматривается и возможность проекции ряда льгот, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ), на деятельность негосударственных организаций, участвующих в организации трудовой деятельности осужденных. Например, ст. 381 НК РФ предусматривает освобождение от налога на имущество организаций и учреждений уголовно-исполнительной системы, которое используется для осуществления возложенных на них функций; ст. 358 НК РФ устанавливает освобождение от налога транспортных средств, принадлежащих на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнительной власти, в которых законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба; ст. 395 НК РФ предусматривает освобождение от налогообложения организаций и учреждений уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на эти организации и учреждения функций [9].

Отметим, что вступивший с 1 января 2016 г. в действие Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» лишь подтверждает правильность выбранного направления. Сотрудничество пенитенциарной системы с негосударственным сектором станет серьезным подспорьем для эффективного финансирования и функционирования производственного сектора уголовно-исполнительной системы.



### Библиографический список

1. Об утверждении Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 14 окт. 2010 г. № 1772-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 43. Ст. 5544.
2. Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы. URL : <http://xn--hlakkl.xnp1ai/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS> (дата обращения: 16.10.2017).
3. Макарова О. В., Климюк Л. Я. К вопросу о развитии производственного сектора уголовно-исполнительной системы // Человек: преступление и наказание. 2013. № 4. С. 37–39.
4. Пожарницкая О. В. Организационно-правовые проблемы преодоления кризисного состояния производственного сектора уголовно-исполнительной системы : учеб. пособие. Томск, 2009. 46 с.

5. Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы ФСИН России : информ.-аналит. сб. (январь – декабрь 2016 г.). Тверь, 2017. 385 с.
6. 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.
7. О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Кемеровской области в 2014 году : доклад Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области от 12 февр. 2015 г. URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 16.10.2017).
8. Соколова 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. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федер. закон от 5 авг. 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340.

### Литература

1. Макарова, О. В. К вопросу о развитии производственного сектора уголовно-исполнительной системы [Текст] / О. В. Макарова, Л. Я. Климык // Человек: преступление и наказание. – 2013. – № 4. – С. 37–39.
2. Пожарницкая, О. В. Организационно-правовые проблемы преодоления кризисного состояния производственного сектора уголовно-исполнительной системы [Текст] : учеб. пособие / О. В. Пожарницкая. – Томск, 2009. – 46 с.
3. Соколова, О. В. Труд как одно из средств исправления осужденных к лишению свободы: проблемы законодательного регулирования [Текст] / О. В. Соколова, И. Б. Степанова // Lex Russica. – 2015. – № 1. – С. 76–83.
4. Юнусов, С. А. Современные проблемы привлечения осужденных к труду в контексте реализации принципа справедливости в деятельности УИС [Текст] / С. А. Юнусов // Человек: преступление и наказание. – 2014. – № 2 (85). – С. 158–161.

### References

1. Makarova O. V., Klimjuk L. Ja. K voprosu o razvitii proizvodstvennogo sektora ugovovno-ispolnitel'noj sistemy [To a question of development of a manufacturing sector of a penal system]. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie – Man: crime and punishment*, 2013, no. 4, pp. 37–39.
2. Pozharnickaja O. V. *Organizacionno-pravovye problemy preodolenija krizisnogo sostojanija proizvodstvennogo sektora ugovovno-ispolnitel'noj sistemy* [Organizational and legal problems of overcoming crisis state of a manufacturing sector of a penal system]. Tomsk, 2009. 46 p.
3. Sokolova O. V., Stepanova I. B. Trud kak odno iz sredstv ispravlenija osuzhdennyh k lisheniju svobody: problemy zakonodatel'nogo regulirovanija [Work as one of cures of convicts to imprisonment: problems of legislative regulation]. *Lex Russica*, 2015, no. 1, pp. 76–83.
4. Junusov S. A. Sovremennye problemy privlechenija osuzhdennyh k trudu v kontekste realizacii principa spravedlivosti v dejatel'nosti UIS [Modern problems of involvement of convicts to work in the context of realization of the principle of justice in activity of penal system]. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie – Man: crime and punishment*, 2014, no. 2 (85), pp. 158–161.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мошненко Олеся Валерьевна – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России, г. Новокузнецк, Российская Федерация, e-mail: lapizkaya@mail.ru.

### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Moshnenko Olesya Valeryevna – phd in economy, senior lecturer of state and legal disciplines department, Kuzbass institute of the FPS of Russia, Novokuznetsk, Russian Federation, e-mail: lapizkaya@mail.ru.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Мошненко, О. В. К вопросу об эффективности производственного сектора уголовно-исполнительной системы / О. В. Мошненко // Человек: преступление и наказание. – 2017. – Т. 25(1–4), № 4. – С. 652–656.

### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Moshnenko O. V. K voprosu ob jeffektivnosti proizvodstvennogo sektora ugovovno-ispolnitel'noj sistemy [To a question of efficiency of a manufacturing sector of a penal system]. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie – Man: crime and punishment*, 2017, vol. 25(1–4), no. 4, pp. 652–656.