

УДК 334.7

Формирование системы регулирования предпринимательской деятельности в условиях ограничения свободы на государственном (территориальном, региональном) уровне



Грязнов С.А.

Кандидат педагогических наук, начальник кафедры управления и информационно-технического обеспечения деятельности УИС Самарского юридического института ФСИН России, подполковник внутренней службы

В статье выделены организационно-правовые формы, используемые на современном этапе развития предпринимательского сектора УИС. Детализирована система регулирования предпринимательской деятельности в условиях ограничения свободы по уровням хозяйствования. Исследован практический опыт разработки целевых комплексных программ по поддержке УИС в рамках повышения эффективности предпринимательской деятельности на примере регионов Южного федерального округа.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, предпринимательский сектор УИС, трудовая деятельность осужденных, государственное регулирование предпринимательской деятельности в производственном секторе УИС, целевые программы по поддержке УИС в регионах.

Потенциальные перспективные возможности для процесса адаптации производственного сектора уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) к современным условиям хозяйствования могут быть реализованы на базе комплексного подхода к сочетанию процессов регулирования предпринимательской деятельности в условиях ограничения свободы на уровне государства (территории, региона), предприятий УИС и предпринимательского сектора вне УИС. В современную концепцию развития уголовно-исполнительной системы заложена стратегия, направленная на длительное позитивное социальное и трудовое развитие лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы. Качественная организация производственной деятельности на предприятиях УИС ориентирована не только на решение экономических проблем, но и на реализацию комплекса социальных задач (привить первоначальные трудовые навыки осужденным, восстановить утраченные профессиональные компетенции, получить возможность самореализоваться лицам, находящимся в условиях общественной изоляции и т.д.).

К организационно-правовым формам, используемым на современном этапе развития предпринимательского сектора УИС, относятся [1]:

– федеральные казенные учреждения (некоммерческие организации) (ФКУ), в состав которых входят центры трудовой адаптации осужденных (ЦТАО) и производственные мастерские (ПМ). Через ЦТАО и ПМ реализуется право ФКУ организовывать предпринимательскую деятельность;

– унитарные предприятия (коммерческие организации) (ФГУП). В 2009-2010 гг. большая часть ФГУП УИС была ликвидирована, оставшиеся предприятия находятся в процессе ликвидации. Несмотря на перспективность использования этой организационно-правовой формы с позиции развития предпринимательства в УИС, ее применение ограничено.

Система регулирования предпринимательской деятельности в условиях ограничения свободы должна осуществляться на следующих уровнях:

- на уровне государства (территории, региона);
- на уровне предприятий уголовно-исполнительной системы;
- на уровне предприятий УИС и предпринимательским сектором вне УИС в процессе взаимного сотрудничества.

Основные направления регулирования предпринимательской деятельности в условиях ограниче-

ния свободы на указанных автором уровнях приведены на рисунке 1.

Поиск путей для разрешения проблем, возникающих в процессе привлечении заключенных к производительному труду, напрямую связан с социально-экономическим состоянием страны – таковы общемировые тенденции. В разные периоды истории Российской Федерации эти проблемы подвергались решению разными способами. В частности, в нашей стране накоплен определенный опыт по привлечению заключенных к трудовой деятельности на основе тесного взаимодействия с различными ведомствами.

В советские времена, которые характеризовались преимущественно экстенсивным экономическим развитием, первостепенной проблемой выступала нехватка рабочей силы. В этот период взаимовыгодное сотрудничество заключалось в расширении кооперированных связей между предприятиями УИС и хозяйствующими субъектами других ведомств.

В период рыночных трансформаций такие хозяйственные связи были полностью разрушены, многие предприятия УИС оказались на грани банкротства, уровень незанятости заключенных трудовой деятельностью значительно повысился, возросли неплатежи, начались задержки заработной платы работникам пенитенциарных учреждений, и явно проявился ряд других отрицательных факторов в деятельности УИС. Резкое сокращение коммерческих заказов и нежелание государственных и территориальных (региональных, муниципальных) заказчиков размещать заказы на предприятиях УИС сопровождалось

уменьшением количества рабочих мест для заключенных, сделав перечисленные проблемы для уголовно-исполнительной системы постоянными.

Под государственным регулированием предпринимательской деятельности в производственном секторе уголовно-исполнительной системы будем понимать комплекс мер (социально-экономического, правового, юридического, организационно-управленческого характера), реализуемых органами государственной власти, направленных, с одной стороны, на предприятиях УИС с целью формирования эффективного производства, обладающего высоким уровнем технической инновационной оснащенности и способностью к интеграции в систему рыночных отношений, с другой – обеспечивающих поддержку ожиданий предпринимательских структур, функционирующих вне УИС и взаимодействующих с ее производственными звеньями, с целью получения экономической выгоды и повышения эффективности экономического развития в целом [2].

Рассматривая федеральный уровень управления и регулирования деятельности предприятий УИС, следует отметить Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. (Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р) [5]. Также следует руководствоваться Программой «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» (Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2006 г. № 540) [4]. В этих документах на-

мечен подробный комплекс мероприятий по совершенствованию процесса управления предпринимательским сектором в УИС в целом.

В большинстве случаев в последние 5-10 лет решение проблем в предпринимательском секторе УИС переложено на плечи регионов. Ряд субъектов Федерации принимает целевые комплексные программы по поддержке УИС, предусматривает различные льготы для таких предприятий. Подобного рода льготы распространяются также и на предпринимателей, сотрудничающих с предприятиями УИС и использующих труд заключенных.

Обратимся к практическому опыту разработки целевых комплексных

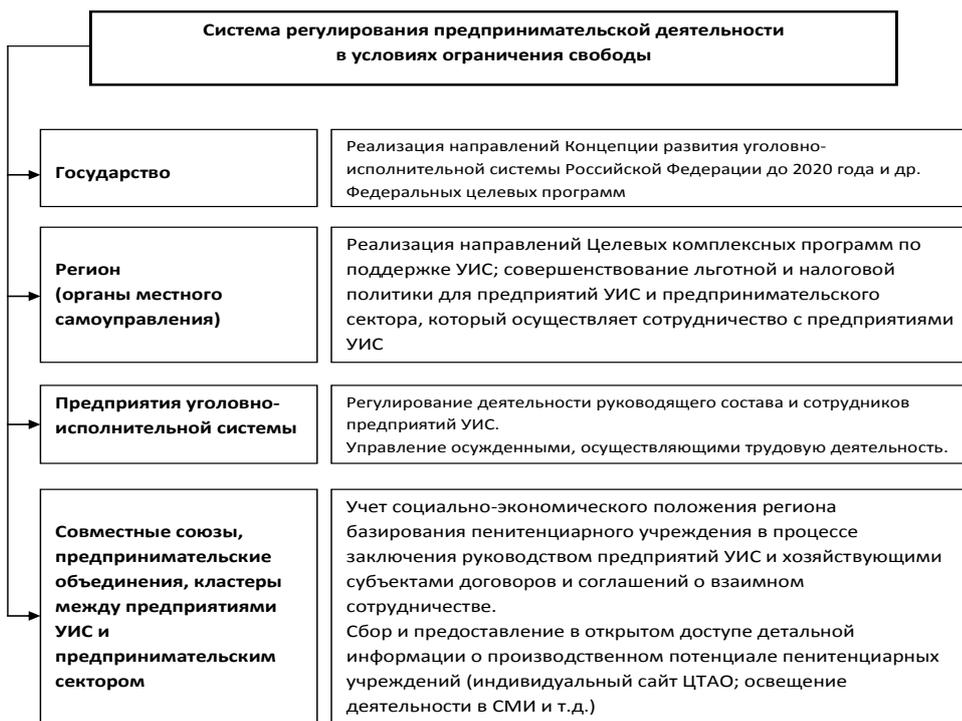


Рис. 1. Основные (первостепенные) направления регулирования предпринимательской деятельности в условиях ограничения свободы на уровнях хозяйствования

программ по поддержке УИС в рамках повышения эффективности предпринимательской деятельности на уровне регионов, проследив периодичность их использования на практике на примере регионов Южного Федерального округа (таблица 1).

Анализ таблицы 1 приводит нас к выводу о том, что регионы недостаточное внимание уделяют разработке региональных программ по поддержке и развитию предпринимательской деятельности на

предприятиях УИС. Ни в одном из регионов ЮФО на текущей момент времени такой программы не разработано. В основном УИС регионов руководствуются общими нормативно-правовыми актами, а также ссылаются на Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. Однако такой подход не учитывает региональную специфику, особенности социально-экономического положения того или иного региона,

Таблица 1

Наличие действующих целевых комплексных программ по поддержке УИС в регионах ЮФО, направленных на процесс регулирования предпринимательской деятельности в УИС

	Наличие региональной целевой комплексной программы по поддержке УИС на 2014-2020 гг.	Реальная нормативно-законодательная основа (база) по регулированию предпринимательского сектора УИС в регионах	Наличие в прошлом региональной целевой комплексной программы по поддержке УИС до 2014 г.
Волгоградская область	Отсутствует	1. Основополагающая нормативно-законодательная база (Конституция РФ; федеральные конституционные законы; акты Президента РФ, Правительства РФ; нормативные правовые акты Минюста России; акты ФСИН России и т.д.). 2. Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. 3. Ст. 108 УИК РФ. 4. Ст. 112 УИК РФ.	1. Приложение к Постановлению от 28 июня 2010 г. № 275-П «Долгосрочная областная целевая программа «Оказание помощи лицам, отбывшим наказание в виде лишения свободы, и содействие их социальной реабилитации на территории Волгоградской области» на 2010-2012 годы»*.
Астраханская область	Отсутствует	1. Основополагающая нормативно-законодательная база (Конституция РФ; федеральные конституционные законы; акты Президента РФ, Правительства РФ; нормативные правовые акты Минюста России; акты ФСИН России и т.д.). 2. Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г.	Отсутствует
Республика Калмыкия	Отсутствует	1. Основополагающая нормативно-законодательная база (Конституция РФ; федеральные конституционные законы; акты Президента РФ, Правительства РФ; нормативные правовые акты Минюста России; акты ФСИН России и т.д.). 2. Положение об Управлении Федеральной службы исполнения наказаний по Республике Калмыкия (утвержденное приказом ФСИН России от 03.04.2008 г. № 223).	1. Постановление Правительства Республики Калмыкия от 11.07.2000 г. № 179 «О комплексной программе «Реформирование промышленного сектора уголовно-исполнительной системы Республики Калмыкия и содействие трудовой занятости осужденных» на 2001-2005 годы»; 2. Комплексная программа «Реформирование промышленного сектора уголовно-исполнительной системы Республики Калмыкия и содействие трудовой занятости осужденных» на 2001-2005 годы».
Ростовская область	Отсутствует	1. Основополагающая нормативно-законодательная база (Конституция РФ; федеральные конституционные законы; акты Президента РФ, Правительства РФ; нормативные правовые акты Минюста России; акты ФСИН России и т.д.). 2. Распоряжение Правительства Ростовской области от 22.08.2013 г. № 337 «О выделении средств Правительству Ростовской области».	1. Постановление Главы Администрации Ростовской области от 29.03.1996 г. № 99 «О комплексной программе развития учреждений уголовно-исполнительной системы УИН УВД Ростовской области на 1996-1997 годы»*.

Продолжение таблицы 1

Республика Адыгея	1. Приказ Министерства труда и социального развития Республики Адыгея от 15.08.2013 г. № 174 «Об утверждении ведомственной целевой программы "Социальная реабилитация и адаптация граждан, отбывших наказание в виде лишения свободы, на 2014-2016 годы"»*.	1. Основополагающая нормативно-законодательная база (Конституция РФ; федеральные конституционные законы; акты Президента РФ, Правительства РФ; нормативные правовые акты Минюста России; акты ФСИН России и т.д.).	1. Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 17 апреля 2000 г. № 128 «О республиканской целевой программе реструктуризации и реформирования промышленного сектора уголовно-исполнительной системы Республики Адыгея и содействия трудовой занятости осужденных на период до 2005 года».
Краснодарский край	Отсутствует	1. Основополагающая нормативно-законодательная база (Конституция РФ; федеральные конституционные законы; акты Президента РФ, Правительства РФ; нормативные правовые акты Минюста России; акты ФСИН России и т.д.).	Отсутствует

* Косвенное влияние на регулирование предпринимательской деятельности в УИС рассматриваемого региона.

Источник: авторский, по материалам официального сайта УФСИН России [6].

финансово-экономического положения самих предприятий УИС, что значительно снижает эффективность использования предпринимательского потенциала региональных предприятий УИС.

В Республиках Калмыкия и Адыгея в период с 1996 по 2005 гг. были разработаны целевые комплексные программы по поддержке предпринимательского сектора УИС. В Волгоградской области, Ростовской области, в Республике Адыгея также были разработаны программы, косвенно влияющие на предпринимательский потенциал УИС в регионах.

По итогам реализации Комплексной программы «Реформирование промышленного сектора уголовно-исполнительной системы Республики Калмыкия и содействие трудовой занятости осужденных» на 2001-2005 годы» планировалось доведение в 2001 г. объемов производства промышленной продукции до 3 млн. руб. (приблизительно 5,1 млн. руб. в ценах 2013 г.), а также трудоустроить всех неработающих заключенных.

По итогам программы «Реструктуризация и реформирование промышленного сектора уголовно-исполнительной системы Республики Адыгея и содействие трудовой занятости осужденных на период до 2005 года» планировалось дополнительно привлечь к трудовой деятельности более 1000 заключенных; реструктуризировать и реформировать промышленный комплекс УИС Республики Адыгея; освоить производство более десяти новых видов продукции и т.д.

Официальной статистики по указанным целевым программам, результатам и итогам их реализации в открытом доступе нет. Вся информация носит обоб-

щенный характер, что также свидетельствует о том, что система контроля и мониторинга в общей системе регулирования предпринимательской деятельности в условиях ограничения свободы на региональном уровне отсутствует.

С.В. Никитин и И.Н. Чернышов провели подобное исследование, взяв в качестве исследуемой территории Центральный федеральный округ [3, с. 192-195]. Авторы пришли к следующим выводам.

Во-первых, базовыми целевыми программами, которые затрагивают вопросы взаимодействия предприятий УИС с региональной предпринимательской средой выступают Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» [4] и областная целевая программа «Социальная реабилитация и адаптация лиц, освободившихся из мест лишения свободы».

Во-вторых, данные официальных интернет-ресурсов органов государственной власти по регионам и территориальных органов ФСИН России показали, что из 17 регионов ЦФО информация о ходе реализации ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» размещена по таким областям, как Белгородская, Воронежская, Ивановская и Калужская.

В-третьих, областная целевая программа «Социальная реабилитация и адаптация лиц, освободившихся из мест лишения свободы» с разными установленными сроками реализации функционирует в таких областях, как Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая, Смоленская и Тверская.

В-четвертых, реализация процессов взаимодействия с органами власти субъектов РФ и главами муниципальных образований была осуществлена и

освещена в средствах массовой информации представителями УФСИН РФ по Белгородской области.

Проведенное С.В. Никитиным и И.Н. Чернышовым исследование подтверждает тот факт, что реализация целевых программ, которые связаны с вопросами функционирования и реформирования учреждений УИС, а также с социальной и трудовой адаптацией заключенных, в большинстве российских регионах в силу многих обстоятельств как внешнего, так и внутреннего характера финансируется по остаточному принципу. Лишь некоторые регионы проявляют активность в достижении намеченных на федеральном уровне задач социально-значимого характера по совершенствованию системы регулирования предпринимательской деятельности в условиях ограничения свободы.

Таким образом, в процессе формирования системы регулирования предпринимательской деятельности в условиях ограничения свободы на государственном (территориальном, региональном) уровне, прежде всего, необходимо уделить внимание не только разработке соответствующих программ, подпрограмм, мероприятий и действий в регионах базирования предприятий УИС, но и следовать их четкой реализации с последующим использованием прозрачной и доступной для общественности системы контроля и мониторинга их реализации на практике.

Литература:

1. Матвеева Н.С. Особенности функционирования субъектов предпринимательства созданных в уголовно-исполнительной системе // Российской экономической интернет-журнал: Интернет-журнал АТиСО / Акад. труда и социал. отношений. – М.: АТиСО, 2002-2009. 0420600000. – URL: <http://www.e-rej.ru/Articles/2009/Matveeva.pdf>.
2. Матвеева Н.С. Функционирование УИС (организационно-экономический аспект). – Киров: Кировский филиал Академии ФСИН России, 2007. – 212 с.
3. Никитин С.В., Чернышов И.Н. Современное состояние, проблемы и перспективы сотрудничества производственных подразделений уголовно-исполнительной системы с деловой средой. Уголовно-исполнительная система Российской Федерации в условиях модернизации: современное состояние и перспективы развития: сб. докл. Участников Междунар. науч.-практ. конф. (Рязань, 22-23 ноября 2012 г.): в 4 т. – Рязань: Академия ФСИН России, 2013. – Т. 4: Доклады участников «круглых столов». – С. 192-195.
4. Постановление Правительства РФ от 5 сентября 2006 г. № 540 «О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)». С изменениями и дополнениями от: 25 декабря 2006 г., 19 мая, 12 ноября 2007 г., 8 декабря 2008 г., 25 декабря 2009 г., 1 марта 2011 г., 18 февраля, 26 декабря 2013 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 04.03.2015 г.).
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р «Об утверждении Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года» // СПС «Гарант» (дата обращения: 04.03.2015 г.).
6. Официальный сайт УФСИН России. – URL: http://www.fsin.su/structure/adaptation/production_space_agencies_mi/south_federal_district/index.php.

Formation of System of Regulation of Entrepreneurial Activities under Conditions of Custodial Restraint on the State (Territorial, Regional) Levels

S.A. Gryaznov

Samara Law Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia

The paper dwells upon business legal structure on the modern stage of development of entrepreneurial sector of penal enforcement system. The system of regulation of entrepreneurial activities under the conditions of custodial restraint on economic management levels is specified. The author analyzes working out of targeted comprehensive support programs for Penal Enforcement System in the framework of improvement of entrepreneurial activities as exemplified by Southern Federal District.

Key words: penal enforcement system, entrepreneurial sector of penal enforcement system, convicts' labour activities, state regulation of entrepreneurial activities in manufacturing sector of penal enforcement system, targeted comprehensive support programs for penal enforcement system in the region.