

*Большакова Е. В., адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических кадров
(Академия ФСИН России)*

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ В УЧРЕЖДЕНИЯХ И ОРГАНАХ ФСИН РОССИИ

В настоящее время во всех регионах России идет реализация положений Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р (далее — Концепция). Важным фактором в реализации Концепции является развитие производственной деятельности в учреждениях уголовно-исполнительной системы (далее — УИС). Так, в сфере трудовой деятельности предполагается создание условий для трудовой занятости осужденных, вовлечение их в трудовую деятельность, повышение экономической эффективности их труда; разработка наиболее перспективных направлений производственной деятельности учреждений УИС в целях приоритетного обеспечения нужд УИС собственным производством и выпуска конкурентоспособной продукции.

В современных условиях производственный сектор уголовно-исполнительной системы представляет собой многоотраслевую структуру, ее подразделения расположены во всех субъектах Российской Федерации. Исправительные учреждения производят продукцию машиностроения и металлообработки, лесозаготовительной, деревообрабатывающей, легкой промышленности, товары народного потребления, стройматериалы.

В сравнении с предприятиями других отраслей промышленности, промышленный сектор ФСИН России имеет ряд особенностей, таких как многопрофильность производства в рамках одного учреждения, освобождение от НДС продукции, поставляемой для внутрисистемных нужд, снижение ставки по налогу на прибыль в части, зачисляемой в бюджеты субъектов РФ (по решению законодательных органов субъектов РФ), подкрепление производственного сектора системой профессионально-технического образования, ориентированной на обучение (переподготовку) осужденных для нужд производства.

Считаем, что одним из значимых направлений хозяйственной деятельности УИС является развитие производственного комплекса.

Как отметил директор ФСИН России в своем выступлении на расширенном заседании коллегии Федеральной службы исполнения наказаний 9 февраля 2012 г., «деятельность перераспределена на решение, в первую очередь, вопросов ресоциализации личности, восстановления и закрепления у осужденных трудовых навыков, необходимых для их адаптации в обществе...».

Для устойчивого функционирования производственного сектора УИС необходимы:

- максимальная загрузка производства заказами на товары для внутрисистемного потребления, что позволило бы увеличить выпуск продукции для нужд УИС, отказ от ее закупок у сторонних производителей;

- постоянный финансовый мониторинг показателей результативности использования средств, полученных от производственно-хозяйственной деятельности (финансовое обеспечение портфеля заказов, исполнение расходной части сметы производства, уплата текущих налоговых платежей), с целью недопущения ухудшения финансового состояния производственного сектора УИС;

- всемерная жесткая экономия средств, полученных от производственно-хозяйственной деятельности, в том числе сокращение расходов на оплату топливно-энергетических ресурсов за счет использования отходов деревообработки, замены электрических нагревательных приборов на пластинчатые теплообменники;

- дальнейшая оптимизация системы управления производственным сектором УИС (создание внебюджетных участков в тех исправительных учреждениях, где создание ЦТАО и производственных мастерских в настоящее время экономически нецелесообразно; повсеместный перевод работающих осужденных на сдельную оплату труда; в ряде случаев частичное сокращение вольнонаемного производственного персонала, содержащегося за счет сметы производства);

- привлечение инвестиций в производственный сектор;

- взаимодействие территориальных органов с органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации по предоставлению льгот по уплате налогов и сборов в региональные и местные бюджеты, оказанию целевой финансовой помощи на укрепление материально-технической базы подразделений УИС, разработке, утверждению и реализации региональных программ, направленных на размещение в учреждениях УИС заказов по производству и поставке продукции для региональных и муниципальных нужд; предоставление иных преференций подразделениям УИС или хозяйствующим субъектам, обеспечивающим создание дополнительных рабочих мест для осужденных.

Обеспечить устойчивую работу производственного сектора, сохранить достигнутый уровень трудовой занятости осужденных возможно при решении следующих двух проблем, как на федеральном, так и на региональном уровнях. В первую очередь это загрузка действующего производства государственными заказами на выпуск продукции. Конечно, главное направление здесь — всемерное развитие производства, способного удовлетворить внутрисистемные потребности. Ни один рубль не должен быть потрачен на закупку у сторонних организаций изделий, которые учреждения УИС сами же и выпускают.

К решению вопроса о загрузке производства заказами необходимо «подключать» руководителей субъектов РФ. В их ведении находятся органы здравоохранения, образования, социальной защиты населения, чье финансирование в связи с «социальным» статусом остается относительно стабильным.

Второе — недопустимо накапливать кредиторскую задолженность именно теперь, когда бюджетная и внебюджетная деятельность объединены в рамках одного учреждения, когда долги производства могут быть взысканы с бюджетного сектора.

Стоит отметить, что несмотря на неоднократные указания ФСИН России о повышении экономической эффективности производственной деятельности учреждений, указаний о проведении анализа на предмет экономической целесообразности заключенных договоров встречаются факты их заключения без экономического обоснования, отсутствует анализ их выполнения и как результат вместо решения задачи по трудовой адаптации осужденных и получения прибыли получаем фактическое снижение вывoda и фактические убытки. При этом забывается, что имущество учреждений казенное, в основном содержится за счет бюджета. Земля, основные средства (здания, помещения) находятся в федеральной собственности, исходя из чего необходимо обращать внимание на эффективность их использования при организации трудовой занятости осужденных, как и при непосредственной организации производства учреждений, а особенно требуют контроля результаты взаимодействия с коммерческими структурами. Это и количество трудоустроенных осужденных, и анализ экономической эффективности. Отсутствие такого контроля зачастую приводит к снижению экономической эффективности заключенных с коммерческими структурами договоров и соответственно организованных совместных производств, иногда и к полному отсутствию в них смысла и даже к причинению исправительным учреждениям убытков исполнением ряда таких договоров, что в принципе недопустимо.

Расширение производства сельскохозяйственной продукции также является важным направлением хозяйственной деятельности УИС.

Эффективное развитие агропромышленного комплекса УИС может стать серьезным вкладом в создание системы продовольственной безопасности страны. Уже сейчас предприятия агропромышленного сектора уголовно-исполнительной системы позволяют ФСИН России оставаться отчасти независимой от корпоративных интересов отдельных групп товаропроизводителей, пытающихся монопольно диктовать цены. Нельзя не учитывать, что продовольственная продукция является товаром первой необходимости, всегда востребована не только в местах лишения свободы, и производственным подразделениям УИС в перспективе существенно легче обеспечивать ее рыночную конкурентоспособность по сравнению с промышленными, технологически более сложными изделиями.

Объективной необходимостью является разработка и реализация в сельскохозяйственных учреждениях УИС комплекса мер, обеспечивающих стабилизацию с последующим ростом производства сельскохозяйственной продукции, улучшение финансового состояния, что должно повысить удельный вес поставок продовольствия собственного производства на питание осужденных, а также лиц, находящихся в следственных изоляторах и тюрьмах, обеспечивает экономию бюджетных средств, выделяемых на эти цели.

Стабилизацию и экономический рост сельского хозяйства необходимо осуществить на основе перехода к ресурсосберегающим технологиям и принципиально новым формам хозяйствования и производства, повышения эффективности использования имеющегося земельного и производственного потенциала, соблюдения технологической дисциплины, сокращения потерь продукции на всех стадиях производства и переработки, повышения ее качества.

Еще одним направлением хозяйственной деятельности УИС является развитие строительного комплекса.

В настоящее время ведется масштабное перепрофилирование исправительных колоний в пенитенциарные учреждения нового типа. Объем предполагаемых строительных работ огромен: морально и физически устаревшие здания и сооружения исправительных учреждений, доставшиеся в наследство от советской системы исправительно-трудовых лагерей, необходимо привести к международным нормам и требованиям.

Реорганизация существующих исправительных учреждений в учреждения нового типа — это огромный объем строительных и ремонтных работ, требующих значительных финансовых затрат, покрытие которых необходимо осуществлять за счет средств федерального бюджета и местных, региональных бюджетов. В связи с этим необходимо освоение территориальными органами ФСИН России продукции строительного профиля, которая может быть востребована для выполнения мероприятий по перепрофилированию имеющихся исправительных учреждений в учреждения нового типа. Кроме того, выпуск строительных материалов учреждениями УИС, а также производство строительных и ремонтных работ позволят обеспечить трудоустройство осужденных на строящихся и ремонтируемых объектах УИС и увеличит количество осужденных лиц, выводимых на оплачиваемые работы.

В заключение следует отметить, что экономическая ситуация в России на микро и макро уровнях, а также стратегия, направления и тенденции развития пенитенциарной системы нашей страны оказывают не однозначное воздействие на уровень хозяйственной деятельности УИС. В настоящее время можно отметить следующие возможные угрозы хозяйственной деятельности УИС:

а) ухудшение качественного состава осужденных, выражающиеся в увеличении доли лиц, отбывающих наказание за тяжкие, особо тяжкие преступления и слабо мотивированных к труду, концентрация их в определенных исправительных учреждениях;

б) сокращение количества исправительных учреждений, что может негативно сказаться на реализации возможностей использования положительного потенциала географических и природно-климатических условий их размещения, приводить к закрытию уже действующих сельскохозяйственных, перерабатывающих предприятий, а также производственных предприятий, разрыву налаженных хозяйственных связей и разрушению действующих производственных систем, ликвидации «опеки» исправительных учреждений над сельскими населенными пунктами с последующим обострением социальных проблем на местном уровне (например, росту уровня безработицы), а для производственного сектора УИС — к потере квалифицированных кадров;

в) сокращение персонала исправительных учреждений, вследствие чего могут увольняться специалисты, значимые в хозяйственном секторе УИС.

К положительно сказывающимся на хозяйственной деятельности УИС процессам можно отнести следующие:

- смягчение мер наказания к лицам за преступления небольшой и средней тяжести, внедрение в практику наказаний альтернативных видов наказания без лишения свободы;

- укрупнение исправительных учреждений, в связи с чем появляются дополнительные возможности для улучшения организации или увеличения размеров агропромышленных формирований, более выраженного проявления положительного эффекта масштабов производства.

Кроме того, привлечение инвестиций в производственный сектор и взаимодействие территориальных органов ФСИН с органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации по предоставлению льгот по уплате налогов и сборов в региональные и местные бюджеты, оказанию целевой финансовой помощи на укрепление материально-технической базы подразделений УИС, разработке, утверждению и реализации региональных программ, направленных на размещение в учреждениях УИС заказов по производству и поставке продукции для региональных и муниципальных нужд, предоставление иных преференций подразделениям УИС или хозяйствующим субъектам, несомненно, будет положительно влиять на развитие всех направлений хозяйственной деятельности УИС.