

Экономические, правовые и институциональные предпосылки государственно-частного партнерства в пенитенциарной системе

Албогачиева М.Р., аспирант, Финансовый университет при Правительстве РФ

Аннотация. В статье рассматриваются экономические, правовые и институциональные предпосылки государственно-частного партнерства в пенитенциарной системе. Раскрываются проблемные вопросы функционирования экономики пенитенциарной системы. Отмечается, что ГЧП в пенитенциарной системе это путь к развитию пенитенциарной экономики и способ сокращения расходов государства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, пенитенциарная система, экономика, государственный и частный сектора, ФСИН, занятость, осужденные.

Economic, legal and institutional prerequisites for public-private partnership in the penitentiary system

Albogachieva M.R., postgraduate, Financial University
under the Government of the Russian Federation

Annotation. The article considers economic, legal and institutional prerequisites of public-private partnership in the penitentiary system. The problematic issues of the functioning of the penitentiary system are revealed. It is noted that the PPP in the penitentiary system is the way to the development of the penitentiary economy and the way to cut government spending.

Keywords: public-private partnership, penitentiary system, economy, public and private sectors, FSIN, employment, convicts.

Государственно-частное партнерство в последние годы быстро развивающееся направление экономики общественных отношений. Из-за ограниченной инвестиционной возможности бюджета возникает необходимость стимулирования привлечения частных инвестиций, что дает возможность использования механизма государственно-частного партнерства.

ГЧП это один из механизмов расширения ресурсной базы. Также ГЧП мобилизует неиспользованные резервы для экономического развития, повышает эффективность управления государственной и муниципальной собственностью.

Крупные инвестиционные проекты, такие как сфера национальной безопасности, поддержание правопорядка, ЖКХ, топливно-энергетическая и нефтегазодобывающая сферы, пенитенциарная система, не могут быть переданы во власть рыночных механизмов из-за их масштабности и социальной значимости. Но в то же время по мере роста общественных потребностей ощущается возрастающая недостаточность возможностей государственного финансирования. Эти сферы нуждаются в постоянном контроле государства. Вложенные в них инвестиции не обеспечивают быструю отдачу. В экономике зарубежных развитых стран исторически в этих сферах развивалось государственно-частное партнерство.

Успешная реализация проектов ГЧП требует выполнения некоторых предварительных условий, например, наличия эффективной административной структуры, достаточно развитого частного сектора и последнее – менее всего развито в России, инвестиционно-сообразной окружающей среды.

Рассмотрим схему перехода к предоставлению общественных услуг с использованием механизма государственно-частного партнерства (рис. 1).

Государственный сектор		Государственный сектор – частный сектор	
Неэффективность Бюрократия и отсутствие рыночной мотивации Низкие тарифы Субсидии Вмешательство политиков		Частный сектор Опыт и новаторство Эффективность Оптимизация расходов Направленность на рынок Коммерческий риск	Государственное регулирование Технический контроль Экономическое регулирование Принцип возмещения затрат Госимущество
↓		↓	↓
Низкое качество услуг		Высокое качество услуг	Контроль за монополиями
Высокие бюджетные расходы		Финансовая независимость	Защита потребителей
Потери средств		Экономия средств	Защита ресурсов
Ограниченные средства для инвестиций			

Рис. 1. – Переход к механизму государственно-частного партнерства

Цель возникновения ГЧП – рост объемов, улучшение качества, повышение доступности и безопасности услуг.

Однако все это лишь теоретические, потенциально возможные выгоды ГЧП. Для того чтобы они стали реальными, необходимо создание соответствующей институциональной среды, и в первую очередь – сильного правового государства, обеспечивающего регулирование, управление и должный контроль за деятельностью частных компаний на объектах государственной и муниципальной собственности.

В условиях поиска стратегических решений и антикризисных программ, которые направлены на развитие экономики России, представляется интересным взглянуть на повышение эффективности организации исполнений наказаний в виде лишения свободы. Основной целью пенитенциарной системы является успешная профилактика рецидивов преступления и исполнение наказаний. При выполнении государством взятых на себя обязательств по

соблюдению и защите прав осужденных лиц, пенитенциарная система России характеризуется большими затратами. Пенитенциарная система России необходимо дальнейшее улучшение условий содержания осужденных в соответствии с требованиями международных и российских стандартов.

Перед государством в области уголовно-исполнительной системой стоит обширный круг проблем:

– выполнение государством обязательств по соблюдению и защите прав и свобод лиц, осужденных к лишению свободы, поддержание условий их содержания в соответствии с требованиями международных и российских стандартов сопровождается ростом государственных затрат (рис. 1).

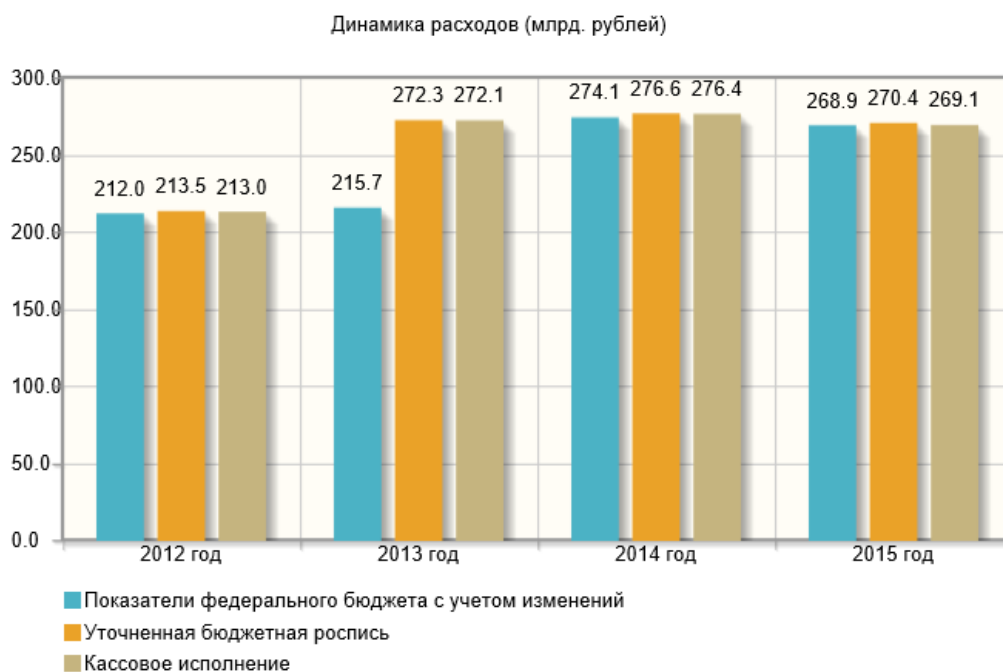


Рис. 1 - Динамика расходов

– несмотря на снижение численности осужденных (на 01.01.2017 содержалось 627 702 осужденных, что на 43 947 человек меньше, чем за аналогичный период предыдущего года), сохраняется высокий уровень рецидивной преступности из-за адаптации в обществе и неумением обеспечить себя легальными источниками дохода, так как не имеют профессиональных или трудовых навыков (или утратили их).

– на производственных мощностях УИС ежегодно выпускается более 100 тыс. товарной продукции на сумму более 30 млрд. руб. (металлообработка, деревообработка, выпуск товаров из пластмассы, швейных изделий, сельскохозяйственной продукции, предоставление коммунальных услуг населению). Для внутрисистемных нужд производят товарной продукции на сумму более 14 млрд. руб. Вместе с тем, остается проблемный вопрос по невысокой рентабельности производства и низкому трудоустройству осужденных. Причина низкой рентабельности производства кроется в значительной изношенности и высокой энергоемкости оборудования, приводящие к повышению производственных затрат.

– современная экономическая ситуация осложняет реализацию требований уголовно-исполнительного законодательства по обязательному привлечению осужденных к общественно полезному труду. На функционирование производственного сектора УИС существенно влияет экономический кризис, который увеличивает вероятность уменьшения количества рабочих мест для осужденных за счет сокращения государственных и коммерческих заказов¹.

Решить эти проблемы представляется возможным за счет привлечения в промышленный сектор УИС субъектов малого и среднего бизнеса для организации совместных производств и создания дополнительных рабочих мест, освоения новых видов конкурентоспособной продукции, то есть использование механизмов ГЧП.

Основой для создания и функционирования центров трудовой адаптации осужденных должны стать соответствующие кооперационные соглашения о сотрудничестве с местными центрами занятости населения, общественными организациями в лице профсоюзов, объединений предпринимателей и государственными органами. На основе таких соглашений смогут более эффективно решаться вопросы развития учебно-производственной базы

¹ Козин М.Н., Коршунов О.А. Государственно-частное партнерство как драйвер развития экономики пенитенциарной системы

исправительных учреждений, а также вопросы трудоустройства осужденных после отбытия наказания².

В пример можно привести механизм государственно-частного партнерства в трудовой адаптации осужденных на базе Жешартского лесопромышленного комбината. В данном проекте на сегодняшний день работают 200 осужденных. Рабочие места осужденных, условия труда, соблюдение техники безопасности, административное здание предприятия, где проживают трудоустроенные осужденные полностью соответствуют российским стандартам.

Начальник УФСИН Александр Матвеев отметил, что реализуемое уже третий год государственно-частное партнерство дало положительный эффект для всех сторон-участников проекта. Комбинат, получивший стабильную рабочую силу из числа осужденных-поселенцев, решил проблему кадрового голода. Проект также позволил сократить расходы государства на создание рабочих мест для осужденных-поселенцев, увеличить объемы возмещения ущерба, причиненного преступлением, объемы поступления налоговых отчислений в местные бюджеты.

На заседании заместитель генерального директора Жешартского фанерного комбината Андрей Мясников заметил, что проблем с дисциплиной у осужденных, работающих на комбинате, нет.

«— Осужденные не нарушают трудовой распорядок, наши внутренние регламенты, не курят в не отведенных для этого местах, не употребляют алкоголь. «Их, как вы заметили, регулярно проверяют сотрудники колонии, в соответствии с требованиями», — сказал Андрей Витальевич. — Многие осужденные здесь повысили свою квалификацию. Кроме того, они активно участвуют в спортивных и культурно-массовых мероприятиях, которые мы организуем совместно с администрацией исправительного учреждения»³.

² <http://fsin.su/structure/inspector/iao/Doklad/DROND%202015-2017.pdf>

³ <http://fsin.su/budget/info.php>

Основными механизмами реализации ГЧП в пенитенциарной системе могут быть:

1. содействие трудовой занятости осужденных за счет развития прямых связей с промышленными предприятиями;

2. предоставление налоговых льгот, размещение государственных заказов в развитии заинтересованности предпринимателей в использовании труда осужденных лиц на своих предприятиях;

3. предоставление квот предприятиям различных форм собственности для трудоустройства лиц, освобожденных из мест лишения свободы и осужденных к исправительным работам;

4. установление договорных отношений с центрами занятости населения, общественными организациями, профсоюзами, объединениями предпринимателей, некоммерческих общественных организаций правоохранительной и социальной направленности в целях решения вопросов развития учебно-производственной базы исправительных учреждений и профессиональных училищ, созданных для них;

5. трансформация социальных центров трудовой адаптации в предпринимательски ориентированные структуры;

6. применение аутстаффинга как инструмента управления ГЧП в пенитенциарной системе при организации труда осужденных;

7. заключение концессионного соглашения и предоставление лицензии по содержанию осужденных лиц и др.

Анализ международного и российского законодательства позволил выделить основные подходы организации привлечения к труду заключенных в качестве социализации и реабилитации. Основные принципы можно сформулировать следующим образом:

1. обязательность труда заключенных сочетается с возможностью замены его другой общественно признаваемой и полезной деятельностью, например, обучением;

2. участие в трудовом процессе обеспечивает трудовую и социальную адаптацию осужденных и рассматривается в рамках индивидуальных программ социальной реабилитации;

3. «труд, выполняемый осужденными к лишению свободы, должен носить общественно-полезный характер, т.е. быть признаваем обществом с точки зрения его экономической целесообразности, и обеспечивать подготовку их к нормальной жизни после освобождения» (ст. 7, 8 МП о ГиПп);

4. «привлечение осужденных к труду осуществляется на рабочих местах, определяемых администрацией исправительных учреждений в соответствии с их физическими и психическими возможностями» (п. 1 ст. 103 УИК РФ);

5. «реализация права на труд осужденных сопровождается обязанностью администрации ИУ привлекать осужденных к труду при наличии рабочих мест (п. 1 ст. 103 УИК РФ, п. 3 ст. 13);

6. «привлечение осужденных к лишению свободы к труду происходит с реализацией их права на получение общего и профессионального образования» (п. 1 и 2 ст. 108 УИК РФ, п. 3 ст. 13)⁴;

7. участие осужденных в трудовом процессе сопровождается их обязанностью не только качественно выполнять порученную работу, но и соблюдать дисциплину труда;

8. «обеспечение выплаты вознаграждения за выполненную работу в соответствии с количеством и качеством труда» (пп. 10 п. 26.1 ЕПП).

Одна из основных целей исполнения наказания является исправление лиц, осужденных к лишению свободы и возвращение их к законной жизни в обществе. Выделение этой цели придает новое направление процессу их трудоустройства. Организация по привлечению осужденных к труду в производственных подразделениях УИС должна реализовываться по следующим требованиям:

⁴ "Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации" от 08.01.1997 N 1-ФЗ (ред. от 28.11.2015, с изм. от 15.11.2016)

1. Труд должен быть хорошо организован (высокая организация производственного и трудового процессов, нормирование труда, создание благоприятных санитарно-гигиенических условий труда, обеспечение соблюдения техники безопасности и охраны труда);

2. Труд должен представлять интерес для самого осужденного в плане развития личности и экономическом плане;

3. Использоваться профессиональный труд, который позволяет реализовать на практике полученные знания и профессиональные навыки;

4. Профессиональное обучение должно вестись по специальностям, востребованным на рынке труда и позволять осужденному трудоустроиться после освобождения.

Библиографический список

1. «Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 28.11.2015, с изм. от 15.11.2016)

2. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной службы исполнения наказаний

3. Козин М.Н., Коршунов О.А. Государственно-частное партнерство как драйвер развития экономики пенитенциарной системы / Козин М.Н., Коршунов О.А. // Современный менеджмент и экономика: проблемы и перспективы развития // Труды международной научно-практической конференции специалистов, ученых, аспирантов, студентов. – Санкт-Петербург, 2015. – С. 230-238.

4. Грушин Ф.В. Некоторые особенности влияния экономики на развитие производственной сферы УИС РФ // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. №7.