

Н.С. Матвеева

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ПРОИЗВОДСТВЕННОГО СЕКТОРА ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ*

Информация о деятельности мест исполнения наказаний всегда представляла большой интерес, как для широкой общественности, так и для ученых-исследователей, однако чаще всего она носила исключительно закрытый характер. Наступило время дать объективную оценку функционированию производственного сектора пенитенциарной (тюремной, исправительно-трудовой, уголовно-исполнительной) системы России, особенно это касается истории минувшего века. Эта информация имеет значение не только для криминологов, но и для специалистов по экономической истории, поскольку она дополняет картину социально-экономического развития нашей страны, раскрывая некоторые малоизвестные факты и тенденции.

Государственная политика России по отношению к пенитенциарной системе всегда носила двойственный характер. С одной стороны, государство ставило перед ней задачи по реализации правоохранительных, воспитательных функций, а в ряде случаев — и решение политических задач. С другой же стороны, оно практически до последнего времени рассматривало ее производственный сектор как важную составляющую (а в некоторые исторические периоды — как довольно значимую часть) промышленного сектора экономики страны.

Можно выделить четыре основных этапа формирования и развития производственного сектора уголовно-исполнительной системы:

- 1) генезис системы тюремного производства в дореволюционной России (с конца XVII в. до начала XX в.);
- 2) создание собственной производственной базы при тюремных учреждениях, когда трудовая деятельность осужденных

* Автор статьи благодарит к.э.н., д.с.н. Ю.В. Латова за помощь в подготовке статьи к печати и за ряд ценных рекомендаций.

рассматривалась в качестве основной меры их исправления (с начала XX в. до 1980-х гг.);

3) рыночные преобразования и реорганизация исправительно-трудовой системы, развитие «тюремного предпринимательства» (1980–1990-е гг.);

4) социализация и гуманизация исполнения наказаний, изменение целей функционирования уголовно-исполнительной системы, когда главной целью «тюремной экономики» становится решение социально-воспитательных задач по трудовому воспитанию осужденных (с 1990-х гг. до наших дней).

Таким образом, полномасштабная история «тюремной экономики» России насчитывает более 300 лет — с момента возникновения каторжных работ по настоящее время. Основное внимание автора статьи сосредоточено на советском и постсоветском этапах этой истории с некоторым экскурсом в предсоветский период.

Предыстория советской «тюремной экономики»

Начальный этап истории «тюремной экономики» наиболее длителен по времени, но его трудно охарактеризовать по причине недостатка эмпирических данных и слабой систематизации информации.

Первые систематические упоминания о принудительных работах уголовных преступников на благо отечества на строительстве крепостей, фортов и иных оборонных сооружений относятся к царствованию Петра I. Однако сама идея каторжных работ появилась несколько раньше, в 1668 г. Она принадлежала переводчику Посольского приказа Андрею Винуису. Он предлагал ввести каторжные работы на Хвалынском (Каспийском) море с применением труда осужденных.

Ю.А. Реент, проводя историческое исследование становления тюремной системы России, утверждает, что как вид наказания судебная ссылка была введена Соборным Уложением 1649 г., а нормативное закрепление российской каторги относится к 1703 г., создание работных и смирительных домов — к 1775 г.¹

Каторга в царской России включала несколько карательных элементов: лишение свободы на определенный срок или пожизненно, обязательное привлечение к труду, членовредительские

наказания (клеймение, вырывание ноздрей), болезненные физические наказания (простое или нещадное битье кнутом либо батогами). Под каторгой понимались работы на гребных судах, галерах, поэтому первоначально каторга означала ссылку на галеры. В связи с заменой гребных судов парусными галерная каторга потеряла свое значение и стала рассматриваться как вид уголовного наказания, связанный с принудительным выполнением тяжелого физического труда. Каторжные работы при Петре I были распространены на Азове, а с утратой Азова — на Балтийском море, в Оренбурге, Ревеле, Риге, Таганроге и Петербурге². Острая потребность государства в дешевой рабочей силе при строительстве флота, новой столицы, рудников и заводов способствовала резкому увеличению потока людей, подвергавшихся этой форме наказания.

К середине XVIII в. окончательно закрепились практика использования заключенных для производства различных тяжелых работ. Наиболее известной была Нерчинская каторга, где добывали основную часть серебра России. Законодательное же закрепление организации работ в местах лишения свободы относится лишь к 1886 г.³ Каторжные работы подразделялись на рудничные, крепостные и работы на заводах. Обязательность труда заключенных в тюрьмах предполагала материальную заинтересованность самих заключенных и тюремной администрации. «Сидельцев» привлекали к труду, который им оплачивался из расчета: 40% заработной суммы — заключенным тюрем, 33% — в арестантских отделениях, 10% — ссыльным на каторжных работах⁴. Это давало возможность им не только содержать себя, но в ряде случаев и обеспечить свое содержание после освобождения.

В период правления Екатерины II развитие каторги и ссылки достигло своего расцвета. Ссылка в Сибирь в середине XVIII в. была одной из самых распространенных форм наказания политических преступников. По имеющимся данным, за 1725–1761 гг. среди отправленных в Сибирь на их долю приходилось подавляющее большинство всех ссыльных и каторжан, то есть около 85%⁵.

Со второй половины XIX в. усилился поток каторжан на Сахалин и в Якутский край. Таким образом, именно руками каторжан производилось освоение новых территорий Российской империи.

Организация работ в местах лишения свободы сопровождалась трудностями, связанными как с подготовкой и оснащением производства инструментами и иными приспособлениями, наличием производственных помещений, так и отсутствием обученных заключенных, спроса на арестантский труд. Поэтому для большинства заключенных основными видами работ были не слишком тяжелые портняжные, сапожные и столярные работы внутри тюрьмы для обеспечения ее нужд. Сумма получаемых доходов от использования труда заключенных постоянно возрастала. Только в течение одного года в конце 1880-х гг. за счет арестантского труда было получено около миллиона рублей, хотя первоначально планировалось всего 245 тысяч⁶.

Практика использования заключенных для выполнения тяжелых неквалифицированных работ сохранялась и в начале XX в. Так, в 1909 г. Главное тюремное управление арендовало у Горного ведомства Бархатовские копи сроком на 10 лет с обязательством поставлять каменный уголь для Усольского солеваренного завода, а в 1910 г. 2500–3000 заключенных использовались на строительстве Амурской железной дороги⁷.

Давая оценку этому явлению, Ю.А. Реент делает вывод: «Государство безуспешно пыталось обратить исполнение наказаний за преступления из расходной в доходную часть»⁸ государственного бюджета.

После 1910 г. ссылка постепенно теряет свое значение. Использование ее как эффективного инструмента колонизации Сибири и Дальнего Востока с введением в эксплуатацию Транссибирской магистрали ослабло. Расходы на реализацию этой формы наказания не могли уже обосновываться карательными мотивами.

Поэтому наиболее распространенной формой уголовного наказания оставалась каторга. Однако привлечение каторжан к обязательному тяжелому труду не предусматривало безусловно-го выполнения ими норм выработки. Распределение взрослых заключенных по местам лишения или ограничения свободы представлено в табл. 1.

Еще до первой русской революции вводятся принципы стимулирования осужденных: материальное — за добросовестный труд, условно-досрочное освобождение — за примерное пове-

дение. Все это позволило утверждать о постепенном отходе от репрессивно-карательного характера тюремной политики, проводимой в начале XX в. Российским государством, и усилении ее исправительно-воспитательной направленности. Однако эта тенденция была прервана событиями 1917 г.

Таблица 1

Структура наказаний в царской России, %

Виды наказания	1898–1904 гг.	1905–1907 гг.	1908–1913 гг.
Уголовные, из них	6,4	6,6	8,6
каторга	4,5	6,2	8,0
ссылка	1,9	0,4	0,6
Исправительные, из них	93,6	93,4	91,4
тюремное заключение	61,4	62,1	59,7
арест и другие наказания	32,2	31,3	31,7

Источник: Реент Ю.А. Российская пенитенциарная система начала XX века // Преступление и наказание. 2008. № 5. С. 55.

«Тюремная экономика»

советской административно-командной системы

Второй этап истории российской «тюремной экономики» относится уже к советскому периоду истории. Возможности широкого использования труда осужденных (наличие значительной численности и бесправность осужденных) и дешевизна этой категории рабочей силы послужили предпосылкой для формирования крупномасштабного тюремного производства — «экономики ГУЛАГа».

Одним из первых нормативных актов, положивших начало этому процессу, было Постановление НКЮ от 30 января 1918 г. «О тюремных рабочих командах». При организации тюремного производства новая власть сразу столкнулась со старыми проблемами — отсутствием достаточного количества производственных помещений и оборудования, оборотного капитала, профессионально подготовленной и квалифицированной рабочей силы как со стороны администрации мест лишения свободы, так и со стороны осужденных. В созданных в местах лишения свободы производственных мастерских осужденные в основном привлекались для работ по обслуживанию помещений, удовлетворению собственных нужд, частично в сельском хозяйстве и в промышленности.

Переход к новой экономической политике в 1920-е гг. выдвинул новые требования к организации тюремного производства. Принцип «самоокупаемости» стал применяться не только к гражданским предприятиям, но и к производственным мастерским мест заключения. Труд осужденных при этом все в большей степени становился принудительным. В то же время он впервые начал рассматриваться не только как мера наказания, но и как средство «зарабатывания» денег для самих осужденных.

В дальнейшем коллективизация и массовые репрессии населения привели к сосредоточению значительного количества осужденных в местах лишения свободы. В эпоху ускоренной индустриализации 1930-х гг. возникли такие условия, при которых, с одной стороны, появился большой фронт малоквалифицированных работ, с другой, возникло значительное количество дешевой рабочей силы. Использование труда заключенных и поселенцев стало рассматриваться в качестве основного инструмента ускоренного наращивания промышленного потенциала страны. Установившиеся в управлении народным хозяйством бюрократические и авторитарные тенденции, автократический стиль руководства и образа мышления нашли отражение и в управлении тюремным производством.

Таблица 2

Динамика численности заключенных в СССР (1936–1991)

Год	Общее число заключенных	Число заключенных на 100 тысяч жителей
1936	1 296 494	780,3
1941	2 400 422	1 500,3
1946	1 355 739	795,6
1951	2 705 439	1 489,7
1956	945 098	477,5
1961	686 239	317,5
1966	861 898	371,8
1971	1 151 007	471,9
1976	1 253 231	490,3
1981	1 539 128	577,3
1986	2 356 988	846,5
1991	1 254 247	433,8

Составлено по: Лунеев В. В. Преступность XX века: Мировой криминологический анализ. М., 1997. С. 437–438.

Проведение принудительной коллективизации и репрессии 1930–1940-х гг. привели к значительному росту числа заключенных. Максимальных размеров советская «тюремная экономика» достигла в начале 1950-х гг., когда количество заключенных превышало 2,5 млн (табл. 2). Среди них было велико количество политических заключенных, хотя его все же не следует преувеличивать. Например, в 1936 г. численность отбывающих наказание составляла 1 296 494 человек, среди них заключенных, отбывающих наказание за контрреволюционную деятельность, насчитывалось лишь 105 849 (менее 10%)⁹.

Рост осужденных актуализировал проблему содержания столь значительного количества заключенных. Была поставлена задача повсеместного использования труда заключенных для решения народнохозяйственных задач. За счет их труда существовали и развивались многие отрасли экономики — лесозаготовки, добыча золота и цветных металлов, строительство в районах Севера и Дальнего Востока.

Решение вопросов по компенсации расходов на содержание лагерной системы за счет привлечения к труду осужденных все в большей степени превращается в основной принцип обеспечения жизнедеятельности системы ГУЛАГа — принцип самокупаемости. С.Х. Шамсунов, оценивая экономическую составляющую функционирования производственного сектора исправительно-трудовой системы (ИТС) того периода, указывал, что проблема обеспечения самокупаемости лагерей и колоний не только становилась актуальной, но даже выходила на первый план и приобретала угрожающий характер¹⁰.

Начало Великой Отечественной войны изменило характер и содержание деятельности всех государственных органов, в том числе мест лишения свободы. Это привело к переводу предприятий на выпуск продукции для фронта и увеличению заданий по заготовке сырья и материалов. Перед системой ГУЛАГа ставится задача не только решения вопросов самокупаемости, но и обеспечения рабочей силой строительных объектов оборонного значения, а также предприятий выпускающих танки, самолеты, пушки, боеприпасы и другую военную продукцию. Перечень возведенных и пущенных в строй в этот период объектов при использовании труда заключенных очень значителен

(см., например, работу С.Н. Кузьмина и Р. Гилязудинова¹¹). Существенное развитие получило также сельскохозяйственное производство и организация подсобных хозяйств, которые создавались во всех лагерях с целью самообеспечения продуктами питания.

После окончания войны в народном хозяйстве постепенно происходило перепрофилирование военного производства на выпуск продукции для народного хозяйства. Послевоенный период характеризуется сокращением численности заключенных в местах лишения свободы¹². Изменялся состав заключенных за счет увеличения лиц, совершивших уголовные преступления, продолжился приток военнопленных, интернированных. Широкое распространение по-прежнему получал практически неоплачиваемый труд¹³.

В послевоенные годы тюремное производство переживает кризис, вызванный обострившимися противоречиями между преступными группировками, снижением заинтересованности осужденных в результатах своего труда. Оплата труда, несмотря на ее прогрессивный характер (применение премиальных систем оплаты труда), производилась исходя из пониженных на 40–50% тарифных ставок и должностных окладов, применяемых в соответствующих отраслях народного хозяйства, и предполагала удержание сумм по исполнительным листам, а также оплату стоимости питания, что еще более снижало ее размер и экономическую заинтересованность осужденных.

Начиная с 1950 г. в системе ГУЛАГа перестали создаваться крупные исправительно-трудовые учреждения (ИТУ) с большой численностью осужденных. Произошло значительное уменьшение спроса со стороны предприятий народного хозяйства на рабочую силу из числа осужденных. Снижение объема контрагентских работ привело к увеличению численности осужденных, не привлеченных к труду.

С середины 1950-х гг. советским государством ставились принципиально новые задачи — не только кара за совершенное преступление, но и исправление и перевоспитание осужденных в духе честного отношения к труду. По этой причине возникла необходимость создания и последующего развития собственной производственной базы для трудового воспитания осужденных,

а ликвидация ГУЛАГовских учреждений и обустройство новых исправительных колоний лишь обострили эту проблему.

Создание собственного производства в колониях в условиях административно-территориального размещения решалась исключительно трудно, так как централизованно выделялось лишь незначительное количество финансовых средств. Отсутствовали они и у местных органов власти. При этом технологическое и техническое оснащение большинства предприятий ИТУ по сравнению с предприятиями аналогичных отраслей народного хозяйства находилось на значительно низшем уровне. Предприятия ИТУ использовали морально и физически устаревшее оборудование (причем обеспеченность даже им не превышала 50%), имели непригодные помещения барачного типа.

В то же время следует отметить, что больше половины объемов промышленного производства для ИТУ обеспечивалось государственными плановыми заказами и материально-техническими ресурсами. Все это вызывало серьезные затруднения в организации трудового использования осужденных. Заполнение части плана осуществлялось за счет использования местных возможностей, которые не всегда в полной мере отвечали потребностям ИТУ¹⁴. Для развития и укрепления производственной базы, реконструкции и строительства предприятий им было разрешено использовать плановые накопления, привлекать ссуды и кредиты Госбанка СССР.

Последующий период развития тюремного производства характеризовался нехваткой рабочих рук по причине снижением численности осужденных в результате проведения государством амнистий (1956–1957 гг.). В 1960 г. обеспеченность рабочей силой в ИТУ составляла не свыше 60%. Вместе с постоянно присущей учреждениям исполнения наказаний текучестью контингента это вызывало определенные трудности в сфере организации производства¹⁵.

В шестидесятые годы происходило дальнейшее развитие и совершенствование производственно-технической базы исправительно-трудовых учреждений, повышение производительности труда осужденных, улучшение организации общеобразовательного и профессионально-технического обучения, укрепление кадрового состава сотрудников ИТУ. Этому, види-

мо, способствовали Постановление Совета Министров СССР от 14 ноября 1957 г. «О мерах по трудовому устройству заключенных», Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 3 апреля 1961 г. «О мерах по улучшению деятельности исправительно-трудовых учреждений Министерств внутренних дел союзных республик». Благодаря предусмотренным в постановлениях мероприятиям за 1959–1963 гг. было достигнуто увеличение промышленно-производственных фондов ИТУ (по РСФСР) в 3 раза и обновление имевшихся фондов более чем на 80%. Улучшились и другие технико-экономические показатели их деятельности¹⁶.

Однако предприятия ИТУ по-прежнему оставались технически отсталыми, низкоэффективными и неперспективными. Одной из причин сохранения такого состояния являлось то, что многие из них располагались зачастую вдали от основных путей сообщения и энергосистем. Все это определило специфические условия формирования производственной базы ИТУ и предопределило широкую отраслевую направленность, низкую специализацию, концентрацию и эффективность производства. Следствием этого также стало то, что производственно-технический уровень большинства предприятий ИТУ не соответствовал нормативным требованиям по техническому оснащению. Их ремонтно-инструментальные, складские, подъемно-транспортные хозяйства, подъездные пути были развиты слабо.

Тем не менее, промышленное производство в системе ИТУ МВД СССР охватывало очень многие отрасли. Ведущей отраслью стало машиностроение и металлообработка, на которые по состоянию на 1 января 1971 г. приходилось 50% от общего объема промышленного производства в ИТУ, в то время как в 1965 г. — всего лишь 35,9%. Продукция лесозаготовки и деревообработки, выпускаемая предприятиями ГУИТУ МВД СССР, составляла 18,3%, продукция легкой промышленности, строительных материалов и других отраслей — 31,7%. В промышленном производстве ИТУ с каждым годом увеличивался удельный вес более сложной продукции. Часть продукции, выпускаемой предприятиями ИТУ, даже поставлялась на экспорт. В 1970 г. продукция предприятий ИТУ экспортировалась более чем в 50 стран мира и включала 125 видов продукции и около 400 наименований запчастей¹⁷.

В основе экономической политики, проводимой в 1970-х гг., по-прежнему лежало государственное планирование и регулирование, развитие кооперативных связей предприятий ИТУ с заводами отраслевых министерств и ведомств. Укрепление производственной базы ИТУ осуществлялось путем реконструкции существующих, строительства и оснащения новых объектов современным оборудованием. Результатом этого стало то, что за период с 1960 г. по 1975 г. объем производства в «тюремной экономике» вырос более чем в 10 раз и сравнялся с объемами некоторых промышленных министерств. Вывод осужденных на оплачиваемые работы на собственном производстве достиг 76%. Существенно изменились структура и характер производства. Ведущей отраслью промышленности в ИТУ стало машиностроение и металлообработка, удельный вес которых в общем объеме выпуска в 1975 г. составил 55%.

В 1975 г. промышленностью исправительно-трудовой системы производилось свыше 2,5 тыс. наименований изделий, планируемых централизованно. Эти изделия относились к 32 отраслям и подотраслям промышленности. Результатом проводимой экономической политики относительно мест исполнения наказаний стало вхождение Министерства внутренних дел СССР в первую пятерку крупнейших промышленных министерств по выпуску товарной продукции. Министерство внутренних дел стало монополистом по выпуску целого ряда изделий — сельхозмашиностроения, промышленных вентиляционных систем, запорной арматуры, вагонов-домов, специальной мебели, пошива спецодежды, одежды военного пошива и т.д.

Успешной интеграции предприятий исправительно-трудовой системы (ИТС) в народно-хозяйственный комплекс способствовала проводимая в стране экономическая политика, направленная на постоянное увеличение объемов производства. Практика планирования от достигнутого не учитывала производственных возможностей предприятий народного хозяйства. Они, не имея возможностей для прироста объемов производства в связи с отсутствием свободных мощностей, производственных площадей и трудовых ресурсов, часто искали партнеров среди ИТУ для размещения заказов на производство деталей, изделий. Имея большой выбор предложений по размещению заказов, предпри-

ятия ИТУ подбирали виды работ в зависимости от профессионального уровня осужденных и наличия площадей. Они брали заказ вместе с оборудованием, оснасткой и обеспечением материальными ресурсами с завода кооператора. Это было допустимо, так как в основе всего лежала общенародная собственность, которая позволяла свободно перераспределять производственные ресурсы между государственными предприятиями. Проблемы обеспечения трудовыми ресурсами не возникало, так как они в «системе» имелись в достатке.

Результатом проводимой в этот период государственной политики стало установление прямых производственных связей предприятий ИТУ с более чем с 1,5 тыс. заводов практически всех промышленных министерств. 60% выпускаемой продукции производилось по системе кооперативных связей с предприятиями других министерств народного хозяйства. Более длительные и прочные связи были установлены с Министерством тракторного и автомобильного машиностроения, Министерством сельхозмашиностроения, с предприятиями оборонного комплекса.

В 1980-е гг. существовала идея, что «производственно-хозяйственная деятельность ИТУ должна быть подчинена их основной задаче — исправлению и перевоспитанию осужденных»¹⁸. Она проходила «красной нитью» и определяла специфику существования предприятий ИТУ и отличие их от предприятий народного хозяйства страны. Это предполагало, что на «всех работников исправительно-трудовых учреждений возлагалась обязанность создавать все необходимые экономические, организационные, трудовые, материально-технические, финансовые условия для нормальной производственной деятельности предприятий ИТУ»¹⁹. Основное внимание в управлении промышленным производством ИТС МВД СССР концентрировалось на «сознательной, планомерно организованной на научной основе деятельности всех звеньев этой системы с целью исправления, трудового перевоспитания осужденных, а также обеспечения выпуска необходимой народному хозяйству промышленной продукции»²⁰.

Итак, особенностями второго этапа развития российской «тюремной экономики» явилось то, что

– деятельность всей исправительно-трудовой системы рассматривалась, как часть карательной политики государства, направленной на воспитание и перевоспитание заключенных мерами социального воздействия, основанными на принудительном труде;

– при единстве целей общественного производства и государственной собственности на ресурсы, производственный сектор ИТУ рассматривался в качестве составной части народно-хозяйственного комплекса страны и решал те же задачи, что ставились перед экономикой страны в целом на определенном историческом этапе;

– государственная политика, провозгласившая обязательность труда для всех, позволяла пенитенциарной системе вписываться в систему командной экономики, поскольку одной из основных функций этой «системы» были исправление и воспитание трудом лиц, осужденных к лишению свободы. Это нашло отражение в самом ее названии — исправительно-трудовая система. Эффективность деятельности ИТС обеспечивалась активным участием в управлении и постоянным контролем за производственным сектором ИТС со стороны «компетентных» государственных органов;

– происходила постепенная и всеобъемлющая индустриализация тюремного производства, складывались и развивались производственные связи предприятий ИТС с предприятиями и организациями народного хозяйства, создавая условия для повышения специализации и кооперации производства на предприятиях «системы».

Переход к «тюремной экономике» рыночного типа

Третий этап в функционировании производственного сектора ИТС был напрямую связан со становлением рыночных отношений и развитием предпринимательства в России.

Его преддверием стало широкое использование в ИТС хозяйственного расчета в конце 1980-х гг. На хозрасчет тогда переводились не только отдельные бригады, была даже сделана попытка внедрения полного хозрасчета на предприятиях ИТУ. Основным условием внедрения полного хозяйственного расчета была безубыточная работа предприятий. Для временно пла-

ново-убыточных и малорентабельных исправительно-трудовых предприятий устанавливались лимиты дотаций с прогрессивным сокращением убытков по годам. Работа в условиях полного хозяйственного расчета и самофинансирования вносила в деятельность предприятий ИТУ элементы, присущие рыночному механизму, — в частности, самостоятельность, инициативность, ответственность за результаты работы, развитие соревнования (конкуренции). Впервые экономическое, техническое и социальное развитие «тюремного предприятия» ставилось в прямую зависимость от эффективности его работы, от наличия у него собственных средств для развития.

Наибольших результатов по внедрению хозяйственного расчета добились в системе лесных исправительных учреждений (Главспецлес МВД СССР). Применяемая система материального и морального стимулирования способствовала росту объемов выпуска товарной продукции, производительности труда и экономии материальных ресурсов.

Начало развития полноценного легального предпринимательства, как в народном хозяйстве, так и в исправительно-трудовой системе было связано с принятием Закона РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности». Практическая реализация этого Закона позволила предприятиям ИТУ получить значительную экономическую самостоятельность²¹.

Преобладающим направлением развития предпринимательской деятельности в ИТС в начале 1990-х гг. было создание производственных кооперативов. На свободных производственных площадях собственных производств учреждений и предприятий ИТУ кооперативы организовывали выпуск товаров народного потребления с привлечением осужденных к труду. Это позволяло не только обеспечить требования законодательства в отношении трудовой занятости осужденных, но и получить «системе» некоторый дополнительный доход.

Наряду с проявлением положительных моментов, которые сопровождали кооперативное движение первое время, в дальнейшем выявились и отрицательные, вызванные переориентацией части кооперативов с организации производственной деятельности по выпуску товаров, выполнению работ на оказание

посреднических услуг, связанных исключительно с перепродажей произведенной на предприятиях ИТУ продукцией. В скором времени значительная часть из них была закрыта в связи с банкротством.

Принятый 21 июля 1993 г. Закон РФ № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (в первой редакции) определил не только направления привлечения осужденных к труду (ст. 17), но назвал возможные формы развития предпринимательской деятельности в УИС: собственное производство учреждений, исполняющих наказания; предприятия учреждений, исполняющих наказания; объекты предприятий любых организационно-правовых форм, расположенных на территориях учреждений, исполняющих наказания, и вне их; в форме предпринимательской деятельности осужденных.

В этом Законе РФ (ст. 18) прямо указывалось, что «собственные производства учреждений, исполняющих наказания, представляют инициативную самостоятельную производственную деятельность, осуществляемую на свой риск и под установленную настоящим Законом ответственность». При ее осуществлении учреждения, исполняющие наказания, получили практически те же права, что и коммерческие организации. Можно утверждать, что в целом она вполне соответствовала основным характеристикам, присущим предпринимательской деятельности, и может быть отнесена к производственному предпринимательству, несмотря на то, что содержала ряд специфических особенностей и ограничений.

Предприятия учреждений, исполняющих наказания, по своей организационно-правовой форме относились к государственным предприятиям и осуществляли свою деятельность в соответствии с Законом РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» также с определенными ограничениями, прописанными в Законе РФ № 5473-1²².

Получило поддержку и развитие предпринимательства в форме создания совместных предприятий и совместных производств. Это происходило за счет объединения на основе заключенных договоров усилий учреждений, исполняющих наказания, и предприятий народного хозяйства любых организационно-

правовых форм, не входящих в уголовно-исполнительную систему, расположенных как на территориях учреждений, исполняющих наказания, так и вне их. Порядок создания предприятий различных форм собственности с участием представителей исправительно-трудовой (уголовно-исполнительной) системы и контроль за их деятельностью определялся Приказом МВД России от 24 мая 1993 г. № 252 «О контроле за деятельностью коммерческих структур в ИТС и нарушениях производственно-хозяйственной деятельности ИТУ в ряде МВД, УВД».

Начавшийся в 1992 г. процесс создания совместных предприятий при участии СИДиСР (Службы по исправительным делам и социальной реабилитации, впоследствии Управления исполнения наказаний — УИН) и коммерческих структур достиг своего апогея в 1996 г. В это время в 34-х регионах Российской Федерации функционировало 59 совместных предприятий в форме товариществ с ограниченной ответственностью и закрытых акционерных обществ. Наиболее успешно строили свою деятельность такие коммерческие структуры, как ООО «Запсибодержда» (Новосибирская область), ЗАО «Автокомплект-4» (Костромская область), ООО «Страж-М» (Республика Марий Эл), ЗАО «Развитие» (Самарская область), ЗАО НАСА (Кировская область) и ряд других.

Только в 1994 г. вклад подразделений УИС в уставные фонды совместных предприятий равнялся 1,8 млрд р, причем в денежной форме было внесено более 150 млн р., остальное — в виде прав пользования имуществом. Объем привлеченных со стороны партнеров УИС инвестиций в виде сырья и материалов, оборудования, денежных средств составил около 9 млрд р. Было трудоустроено 3,1 тыс. осужденных²³.

Дальнейшее ухудшение экономической обстановки в стране, выразившееся в развитии кризисных явлений, упадке производства, ужесточении конкуренции на внутреннем рынке, привело к банкротству и ликвидации значительного количества таких предприятий.

Принципиально новое направление развития предпринимательства в УИС было законодательно закреплено в статье 23 «Особенности предпринимательской деятельности осужденных» Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (в первых ре-

дакциях): «Осужденные с разрешения начальника учреждения, исполняющего наказания, могут заниматься предпринимательской деятельностью в форме индивидуальной трудовой деятельности и путем создания товарищества с ограниченной ответственностью при соблюдении ряда условий»²⁴. Учреждениям, исполнения наказаний, вменялась обязанность оказания платных услуг осужденным по регистрации их предпринимательской деятельности, уплате обязательных платежей в соответствующие бюджеты, проведения взаиморасчетов с другими субъектами хозяйственной деятельности и иные услуги, связанные с этой деятельностью. Подписанный 30 ноября 1993 г. Приказ МВД РФ № 517 «Об утверждении инструкции о порядке организации предпринимательской деятельности осужденных в форме товариществ с ограниченной ответственностью в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» определил механизм организации таковой деятельности.

Благодаря этим законам, осужденные к лишению свободы впервые получили возможность не только заниматься самостоятельной, определенной по своему усмотрению, предпринимательской деятельностью, обеспечить свою трудовую занятость, привлекать к труду других осужденных (нанимать), но и получать предпринимательский доход. Ограниченные пространственные и ресурсные возможности, а также отраслевая специфика производственной базы самих исправительных учреждений, конечно, негативно сказывались на эффективности осуществления предпринимательской деятельности осужденными. Несмотря на трудности в их организации, общества с ограниченной ответственностью с участием осужденных были созданы в УИН по Калининградской области, Кировской области, Республике Коми и ряде других регионов.

Впрочем, Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ отменил возможность осуществления предпринимательской деятельности осужденными — статья 23 Закона РФ № 5473-1 утратила силу. Дальнейшее развитие экономических отношений в УИС России привело к тому, что возникли проблемы не то что с предпринимательством осужденных, но и с реализацией базовых требований уголовно-исполнительного законодательства об

обязательном привлечении осужденных к общественно полезному труду.

В 2004 г. в УИС функционировало более 30 совместных предприятий, созданных с долевым участием подразделений УИС, благодаря деятельности которых были привлечены инвестиции в сумме около 30 млн р.²⁵

Дальнейшее развитие получили совместные производства, которые создавались с коммерческими организациями на взаимовыгодных условиях. Постоянный недостаток оборотных средств у исправительных учреждений и невозможность организации ритмичного производства сделали эту форму предпринимательства наиболее привлекательной. Коммерческие организации предоставляли сырье, материалы, комплектующие изделия, осуществляли поставки недостающего оборудования. Совместные производства создавались почти повсеместно. Показательна в этом плане работа ООО «Неоресурс»²⁶, турецкой фирмы «Меджибакс»²⁷.

Новой формой партнерства уголовно-исполнительной системы с коммерческими организациями, способствующей развитию предпринимательства в УИС, то есть формой межорганизационной интеграции, стали ассоциации. По инициативе Главного управления исполнения наказаний Министерства юстиции РФ 16 марта 2001 г. была создана некоммерческая организация — Ассоциация «Производственно-инвестиционная группа уголовно-исполнительной системы». Участниками Ассоциации организована совместная работа на 96 предприятиях УИС, за 2002 г. привлечено инвестиций в промышленный сектор на общую сумму более 200 млн р. и дополнительно трудоустроено около 2000 осужденных²⁸.

В конце 1990-х–начале 2000-х гг. по-прежнему традиционной и наиболее предпочтительной формой организации предпринимательской деятельности в УИС оставались федеральные государственные унитарные предприятия ИУ. Это позволяло, используя имеющееся у них производственное оборудование, обеспечить привлечение к труду наибольшего числа осужденных²⁹.

Положительные сдвиги в работе промышленного сектора УИС во многом были связаны с адаптацией руководства и сотрудников предприятий к условиям рынка, повышением их про-

фессионального уровня. Совершенствованию управления производственно-хозяйственной деятельностью предприятий УИС способствовало создание служб маркетинга, создание собственной товаропроводящей сети, формирование банка видеoinформации по основным видам промышленной продукции УИС, подготовка отраслевых каталогов производимых изделий.

Несмотря на наличие положительных тенденций, выявленных в процессе функционирования предприятий УИС, в управлении ими по-прежнему оставались серьезные проблемы. Одной из наиболее значимых проблем функционирования ФГУП УИС оставалась нехватка собственных оборотных средств. Недостаточное финансирование бюджетного сектора УИС привело к значительному отвлечению оборотных средств из промышленного сектора с целью оказания финансовой помощи исправительным учреждениям. В целом объем отвлеченных с производства средств составил около 40% от годового выпуска продукции, а по ряду региональных управлений этот показатель был превышен более чем в два раза³⁰.

Негативные тенденции имелись и при организации производственной деятельности, осуществляемой предприятиями исправительных учреждений. Наметился устойчивый рост их кредиторской задолженности. Почти каждое третье предприятие УИС являлось потенциальным банкротом. Были приостановлены работы по реконструкции и капитальному ремонту зданий и сооружений учреждений, развитию их промышленной и сельскохозяйственной базы³¹. Отсутствие финансовых средств у предприятий привело практически к полной остановке процесса обновления основных средств. Износ технологического оборудования достиг в среднем 70–80%³². Полный износ имело 40% оборудования (так как большинство предприятий были созданы в 1950–1960-е гг.)³³. Такое положение не позволяло обеспечить эффективную организацию производства и выпуск качественной продукции. 40% выпускаемой предприятиями УИС продукции составляли неконкурентоспособные изделия³⁴.

В то же время предприятия УИС ежегодно производили платежи почти по 30 видам федеральных и местных налогов и сборов в сумме, превышающей 1,1 млрд р. Задолженность по этим выплатам составила 3,8 млрд р. (включая начисленные пени и

штрафы)³⁵. Уплата налогов в местные бюджеты привела к тому, что около 35% подразделений УИС являлись градообразующими и содержали на своих балансах более 500 тысяч объектов жилищного фонда, социально-культурного и коммунально-бытового назначения. Ежегодные убытки УИС от содержания этих объектов составляли более 100 млн р.³⁶

Важно отметить, что в 1990-е гг. происходит значительный рост числа осужденных, содержащихся в тюрьмах и колониях, а также приговоренных к исправительным работам (табл. 3). Например, спецконтингент, содержащийся в исправительных колониях, за 5 лет (1993–1998 гг.) увеличился примерно на 25%. Такой быстрый рост создал сильную нагрузку на российскую пенитенциарную систему.

Таблица 3

***Лимит наполнения пенитенциарных учреждений
и численность спецконтингента в России,
количество человек (все данные — на 1 января)***

Показатели	Годы					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Лимит наполнения</i>						
Исправительных колоний	749 355	732 973	766 445	764 612	764 612	762 990
Воспитательных колоний	34 300	34 090	32 850	32 610	32 610	34 460
Тюрем	14 870	14 870	14 870	14 870	14 870	14 980
Следственных изоляторов	150 740	152 235	162 528	166 548	166 548	167 581
<i>Численность спецконтингента</i>						
В исправительных колониях	532 621	591 436	657 864	701 985	741 481	711 318
В воспитательных колониях	17 736	19 099	20 125	20 849	21 687	19 763
В тюрьмах	4 809	4 673	4 435	4 434	4 559	4 345
Следственных изоляторах	199 923	231 716	250 993	295 188	284 862	278 782
Приговоренным к исправительным работам	239 224	467 500	458 321	494 952	705 046	723 314

Источник: Информационный пакет № 1. Penal reform international. Тюремное население. Меры по сокращению количества заключенных. М., 1998.

Подводя итоги третьего этапа экономической истории российских ИТУ, следует отметить, что наблюдалось

– формирование новых подходов к организации работы производственного сектора УИС, привлечения осужденных к трудовой деятельности за счет использования различных форм организации предпринимательской деятельности в УИС и расширения взаимодействия с коммерческими организациями;

– сохранение в качестве преобладающей формы предпринимательства в УИС федеральных государственных унитарных предприятий исправительных учреждений, деятельность которых в ряде случаев была убыточной или низко рентабельной и уже не соответствовала стоящим задачам текущего момента.

Социализация и гуманизация «тюремной экономики» исправительных учреждений

Четвертый этап экономической истории ИТУ связан с необходимостью реформирования производственного сектора. Эта потребность возникла еще в 1990-е гг., о чем свидетельствует принятие ряда нормативных правовых актов.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 29 сентября 1995 г. № 977 «О преобразовании государственных предприятий учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы» предполагалось поэтапное преобразование предприятий учреждений, исполняющих наказания, в федеральные казенные предприятия. Постановлением Правительства РФ от 30 октября 1997 г. № 1373 была утверждена «Концепция реформирования предприятий и иных коммерческих организаций», которая заложила основу для реформирования коммерческих организаций. Дальнейшее реформирование производственного сектора УИС осуществлялось в соответствии с Подпрограммой «Реформирование промышленного сектора уголовно-исполнительной системы и содействие трудовой занятости осужденных на 2002–2006 годы».

Реформа тормозилась, поскольку использовать собственные средства «тюремных» предприятий для их реформирования было весьма затруднительно: в 2003 г. из 598 предприятий уголовно-исполнительной системы 163 предприятия (27%) имели убытки. Впрочем, несмотря на наличие убыточных производств,

в 2003 г. балансовая прибыль от предпринимательской деятельности предприятий УИС составляла более 353 млн р.³⁷

Давая оценку работе ГУП УИС в 2006 г., заместитель директора ФСИН России А.С. Кононец указывал: «По сути, средства предприятий уходили на нужды обеспечения осужденных питанием, одеждой и так далее, то есть всем необходимым. Таким образом, производственный сектор уголовно-исполнительной системы в каком-то смысле принял на себя функции государства, и само же государство стало вчинять ему иски и штрафы, как обычному неплательщику налогов. Кроме того, за десятилетия работы предприятий УИС сформировалась привычка относиться к ним как к дойной корове, бесплатной кормушке. Такое отношение завело наши производства в глубокую яму, из которой выбираться очень трудно. Денежные средства предприятий исправительных учреждений постоянно отвлекались на погашение дефицита бюджетного финансирования, на удовлетворение самых насущных нужд колоний и следственных изоляторов. При этом 80% оборудования промышленного сектора УИС израсходовало свой ресурс и подлежит списанию»³⁸.

Накопленная кредиторская задолженность легла тяжелым грузом на плечи предприятий УИС и не позволяла им строить планы на будущее, так как кредиторы в любой момент могли потребовать погашения долгов. Главным должником предприятий УИС оказалось государство. Поэтому Правительством Российской Федерации 7 ноября 2005 г. было принято Постановление № 660 «Об урегулировании задолженности по обязательным платежам федеральных государственных предприятий учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, а также начисленных на нее пеней», которое стало подготовительным этапом реорганизации ФГУП, позволившим осуществить списание этой задолженности. Оказалось, что ориентировочная сумма задолженности по обязательным платежам составила 15 млрд 714 млн р., из которой было заявлено к списанию 14 млрд р.³⁹

Погашение государством задолженности ФГУП УИС по обязательным платежам явилось завершением начального этапа реформирования производственного сектора УИС. Это позволило решать новые задачи, соответствующие реалиям сегодняшнего

дня. Вступление Российской Федерации в Совет Европы и взятие нашим государством обязательств по переходу на международные стандарты обращения с осужденными определили новые приоритеты в деятельности уголовно-исполнительной системы. В частности, была поставлена стратегическая задача переориентации производственного потенциала на решение социальных и воспитательных задач, чтобы помочь лицам, осужденным к лишению свободы, осознать необходимость и важность общественно полезного труда, сформировать, восстановить и закрепить у них трудовые навыки, дать возможность им освоить профессии, пользующиеся спросом на рынке труда, и подготовиться к жизни на свободе. Средством достижения поставленных целей, по мнению ФСИН России, должно стать создание центров трудовой адаптации осужденных (ЦТАО) и производственных (трудовых) мастерских (ПМ) в исправительных учреждениях.

В Законе РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (в ред. Федерального закона от 6 июня 2007 г. № 91-ФЗ) указывается, что деятельность ЦТАО и ПМ «представляет собой инициативную самостоятельную производственную деятельность учреждений, исполняющих наказания, осуществляемую на свой риск и под установленную настоящим Законом ответственность в целях исполнения требований уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации об обязательном привлечении осужденных к труду». Номенклатура основных видов деятельности, связанных с трудовой адаптацией осужденных, определяется Правительством Российской Федерации⁴⁰. Их деятельность осуществляется в рамках предпринимательской и иной приносящей доход деятельности бюджетного учреждения уголовно-исполнительной системы и строится на основе самоокупаемости, при этом не допуская образования убытков. Запрещается выпуск убыточной, нерентабельной, не пользующейся стабильным платежеспособным спросом продукции.

По состоянию на конец 2007 г., из 602 имеющихся предприятий УИС в отношении 500 в Росимущество были направлены обращения об их ликвидации⁴¹. Оценивая результаты реорганизации производственного сектора исправительных учреждений, Директор ФСИН России Ю.И. Калинин указывал, что «в настоящее время производственный потенциал УИС составля-

ет 262 федеральных государственных унитарных предприятия, 495 центров трудовой адаптации осужденных, 37 лечебно- и 34 учебно-производственных мастерских»⁴².

Итак, четвертый этап экономической истории российской «тюремной экономики» — это период качественного реформирования производственного сектора УИС, направленный на решение социально-воспитательных задач по трудовому воспитанию осужденных, обучению востребованным в обществе профессиям за счет изменения форм и статуса субъектов предпринимательства в УИС — создания центров трудовой адаптации осужденных и производственных мастерских исправительных учреждений, являющихся структурными подразделениями федеральных бюджетных учреждений УИС.

Таким образом, эволюция институтов российской «тюремной экономики» повторяет общемировой тренд социально-экономического развития. Мы наблюдаем постепенный переход от абсолютного доминирования государственного внеэкономического принуждения к внедрению элементов материального стимулирования, к рыночному производству и предпринимательству, а в перспективе — к ориентации на «постэкономические» цели. Труд заключенных сначала был формой наказания, затем он стал приобретать черты способа заработка, а в современную эпоху его начинают рассматривать, прежде всего, как средство воспитания.

Примечания

¹ Реент Ю.А. «Пришло время вспомнить» // Преступление и наказание. 2008. № 1. С. 55.

² Фумм А. Особенности развития института ссылки и каторги в России XVII–XVIII веков // Преступление и наказание. 2008. № 2. С. 53.

³ Гернет М.Н. История царской тюрьмы: в 5 т. Т. 3. М.: Горюриздат, 1961. С. 388.

⁴ Реент Ю. А. «...Приведение в действие тюремного преобразования на основании главных государственных начал» // Преступление и наказание. 2008. № 3. С. 51.

⁵ Фумм А. Указ. соч. С. 54.

⁶ Саурин Е. Следственные изоляторы России // Преступление и наказание. 2008. № 5. С. 24.

⁷ Шамсунов С.Х. Труд осужденных к лишению свободы в России (организационно-правовые проблемы). Рязань, 2003. С. 29.

⁸ Реент Ю.А. «А буде кто не бояся Бога, и не опасаясь государственной опалы...» // Преступление и наказание. 2008. № 2. С. 52.

⁹ Кузьмин С.Н. От ГУМЗа до ГУИНа // Преступление и наказание. 1997. № 5. С. 10.

¹⁰ Шамсунов С.Х. Указ. соч. С. 35.

¹¹ Кузьмин С.Н., Гилязутдинов Р. ГУЛАГ в годы войны // Преступление и наказание. 1998. № 5. С. 31.

¹² Кузьмин С.Н. Указ. соч. С. 11.

¹³ Инструкция НКВД СССР № 34/112-144-1947 г.

¹⁴ Шамсунов С.Х. Указ. соч. С. 48.

¹⁵ Там же. С. 52.

¹⁶ Организация труда осужденных к лишению свободы и экономика исправительно-трудовых учреждений. М., 1972. С. 25.

¹⁷ Там же. С. 17–18.

¹⁸ Основы исправительно-трудового законодательства СССР и союзных республик. Ст. 27.

¹⁹ Организация труда осужденных к лишению свободы и экономика исправительно-трудовых учреждений / под общ. ред. Яковенко Е.Г. и др. М., 1981. С. 5.

²⁰ Там же. С. 208.

²¹ Закон РСФСР от 25.12.1990 г. «О предприятиях и предпринимательской деятельности», п. 2 ст. 4. — Режим доступа: Консультант плюс.

²² Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» № 5473-1 (в первой редакции). Ст. 19. — Режим доступа: Консультант плюс.

²³ Методические разработки ГУИН МВД РФ по вопросам организации взаимодействия с коммерческими организациями взаимодействия с коммерческими структурами с целью создания совместных производств и предприятий на взаимовыгодных условиях от 15.12.1994 г. № 18/22-166. С. 1.

²⁴ Закон РФ от 21 июля 1993 г. «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» № 5473-1 (в первой редакции), ст. 23. — Режим доступа: Консультант плюс.

²⁵ Федотов С., Михайлов М. В поиске новых форм // Преступление и наказание. 2004. № 1. С. 9.

²⁶ Букин В. Партнерство во имя развития // Преступление и наказание. 2004. № 12. С. 3.

²⁷ Там же.

²⁸ Букин В.А. О привлечении инвестиционных программ в промышленный сектор // Теоретические и прикладные проблемы деятельности уголовно-исполнительной системы: сб. научн. тр. М., 2003. С. 13; Букин В.А. Партнерство во имя развития... С. 2.

²⁹ Болтков С. Проблемы требуют решения // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2000. № 1. С. 13.

³⁰ Царьков О., Шатилов В. К рентабельности и окупаемости. // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 1999. Спецвыпуск. С. 59.

³¹ Материалы совещания-семинара с главными бухгалтерами и руководителями экономических служб территориальных органов управления УИС Минюста России, проходившего 8–9 декабря 1999 года. Киров, 1999. С. 7.

³² Царьков О., Шатилов В. Указ. соч. С. 59.

³³ Совещание-семинар с главными бухгалтерами и руководителями экономических служб территориальных органов управления УИС Минюста России: Аналитические материалы. Киров, 1999. С. 6.

³⁴ Проект. Концепция реорганизации уголовно-исполнительной системы МВД России (на период до 2005 года) // Преступление и наказание. 1995. № 12. С. 2.

³⁵ Ялунин В. Система исполнения уголовных наказаний — итоги работы // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2000. № 1. С. 9.

³⁶ Айсин А. Создать необходимые условия // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 1999. Спецвыпуск. С. 90.

³⁷ Гальперин В. От ГУПов — к центрам трудовой адаптации // Преступление и наказание. 2004. № 4. С. 6–8.

³⁸ Кононец А.С. Реформирование здравоохранения и промышленного сектора УИС: реалии и перспективы // Преступление и наказание. 2006. № 2. С. 5.

³⁹ Там же. С. 6.

⁴⁰ Номенклатура основных видов деятельности, связанных с трудовой адаптацией осужденных, определена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2007 г. № 1499-р.

⁴¹ Кононец А. Предстоит еще многое сделать // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2007. № 3. С. 2.

⁴² Калинин Ю.И. От прошлого к настоящему // Преступление и наказание. 2009. № 3. С. 6.