

УДК 343.81: 334

Олена ГУЛАК

кандидат юридичних наук,
викладач кафедри теорії
та практики управління ОВС
Академії управління МВС

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ЗАСУДЖЕНИХ У ВІТЧИЗНЯНИХ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧИХ УСТАНОВАХ

У статті розглядаються проблемні аспекти у сфері працевлаштування засуджених у вітчизняних установах виконання покарань, основні засади державного управління у зазначеній галузі та особливості функціонування виробничого сектору виправної системи загалом.

В статье рассматриваются проблемные аспекты в сфере трудоустройства осужденных в отечественных учреждениях исполнения наказаний, основные принципы государственного управления в указанной сфере и особенности функционирования производственного сектора исправительной системы в целом.

Within this article the author has made a complex analysis of problematic aspects in the sphere of employment of the convicted in the correctional establishments of our country, the basics of the state administration in this sphere and function peculiarities of production sector of the correctional system in general.

Ключові слова: державне управління, кримінально-виконавчі установи, працевлаштування засуджених, виробничий комплекс, кримінально-виконавча система.

Ключевые слова: государственное управление, уголовно-исполнительные учреждения, трудоустройство осужденных, производственный комплекс, уголовно-исполнительная система.

Keywords: state administration, criminal-executive institutions, provision of employment of convicted to liberty curtailment, industrial complex, criminal-executive system.

У процесі реформування кримінально-виконавчої системи України одним із найважливіших є питання створення ефективних важе-

лів державного впливу на сучасну ситуацію працевлаштування засуджених у місцях відбування покарання як основний елемент забезпечення нормального функціонування таких установ у сучасних економічних умовах і приведення їх до відповідності з європейськими стандартами. Зростає значущість державного врегулювання проблеми забезпечення зайнятості засуджених у контексті вимог Мінімальних стандартних правил поводження з ув'язненими (ООН) і Європейських пенітенціарних правил [1, 47–63].

Актуальність порушеної проблеми зумовлена тим, що питання організації виробництва і працевлаштування засуджених у місцях відбування покарання нині серед найгостріших. Незважаючи на те, що система останнім часом переживає докорінні зміни, ця сфера її діяльності зазнала найменших перетворень.

В Україні немає юридичної літератури, присвяченої всебічному дослідженню теоретичних і прикладних аспектів проблеми трудової зайнятості засуджених у місцях відбування кримінального покарання. Раніше проблема працевлаштування засуджених у місцях позбавлення волі досліджувалася російськими вченими М. Волошиним, А. Зубковим, Б. Кисельниковим, Л. Крахмальником, О. Міхліним, В. Монарховим, А. Наташевим, О. Процевським, М. Стручковим. Нещодавно з'явилися дослідження молодих вітчизняних науковців, частково присвячені проблемі працевлаштування засуджених. Серед них слід відмітити праці Є. Бодюла, А. Калінюк, О. Неживець, С. Стефанова та ін.

У сфері відносин, що стосується інтересів осіб, які відбувають покарання в установах кримінально-виконавчої системи, останніми роками розвинулися й набули виняткової гостроти такі проблеми, як неможливість досягнення цілей, поставлених перед покаранням, зниження ефективності виправної роботи із засудженими, відсутність реальної можливості відшкодування засудженими шкоди, завданої скоєними ними злочинами.

Мета цієї статті – проаналізувати проблеми державного управління працевлаштування засуджених до обмеження та позбавлення волі, окреслити найактуальніші питання цієї сфери та розробити рекомендації щодо шляхів удосконалення державного управління в цьому напрямі.

Перехід вітчизняної економіки до ринкових відносин суттєво ускладнив умови виробничо-господарської діяльності підприємств установ кримінально-виконавчої системи та реалізацію вимог кримінально-виконавчого законодавства щодо залучення засуджених до суспільно корисної праці.

Ситуацію у виробничій сфері кримінально-виконавчої системи вкрай ускладнило різке збільшення чисельності засуджених, які відбувають покарання за вироками судів. Середнє число засуджених, яких утримують в установах виконання покарань, зросло з 91,3 тис. осіб 1991 року до 187,6 тис. осіб 2005 року та близько 150 тис. осіб станом на 1 січня 2008 року.

Згідно зі звітними даними Державного департаменту України з питань виконання покарань, продуктивність праці засуджених майже в чотири рази менша, ніж у середньому в промисловості України. Підприємства установ виконання покарань, на відміну від інших суб'єктів господарювання, не мають можливості регулювати кількісний та якісний склад трудових ресурсів. Останнім часом більше половини засуджених – це особи віком до 30 років, які ніколи не працювали і не мають професійної освіти. Тільки 36 тис. засуджених мають кваліфікаційні розряди, проте більшість із них – не вище другого. Кожен четвертий засуджений страждає на психічні захворювання та має відхилення. Серед засуджених налічується близько 11 тис. хронічних алкоголіків, 7 тис. наркоманів, 5 тис. інвалідів I та II груп, 11,5 тис. хворих на туберкульоз та 1,8 тис. ВІЛ-інфікованих.

Протягом останніх років за умов виконання вимог чинного законодавства щодо повного працевлаштування засуджених і законодавчого збільшення в Україні мінімального розміру заробітної плати більше ніж утричі керівники більшості установ все одно не змогли досягти нарощування обсягів виробництва товарної продукції в натуральних показниках, допустили збільшення видатків на виробництво.

Сучасні умови функціонування кримінально-виконавчої системи вимагають негайного перегляду концептуальних підходів державних органів управління та всього суспільства до проблеми залучення засуджених до праці. Усталене з радянських часів використання виробничого потенціалу системи і передусім дешевої

робочої сили засуджених для вирішення загальнодержавних економічних проблем не відповідає світовому та європейському законодавству.

Раніше праця засуджених фактично була економічною категорією, незважаючи на те, що проголошувалася основним засобом виправлення і перевиховання. Нині праця розглядається, відповідно до ч. 3 ст. 6 Кримінально-виконавчого кодексу України, як один з основних засобів виправлення і ресоціалізації засуджених. Проте варто врахувати, що не можна досягти поставлених цілей лише за допомогою залучення засуджених до праці. Нові Кримінальний і Кримінально-виконавчий кодекси України не містять визначення мети перевиховання. Однак саме трудова зайнятість та її результати мають стати тим комплексним засобом, який впливає на виправлення засудженого та зміну його цінностей.

Хоча погляди на кримінально-виконавчу систему як систему, яка має функціонувати на принципах самозабезпечення за рахунок власних прибутків від виробничої діяльності, суперечать нормам міжнародного права, чинному законодавству України та не відповідають нині обраному демократичному курсу розвитку нашої держави, на цьому етапі єдиним виходом із ситуації, коли вітчизняна кримінально-виконавча система ледве отримує третину необхідних коштів на своє утримання, передбачених Державним бюджетом України, є намагання установ виконання покарань забезпечити свої нагальні потреби за рахунок доходів від власного виробництва, тобто ефективного використання праці засуджених.

Необхідність реформування підприємств установ виконання покарань також зумовлена прийняттям Кримінально-виконавчого кодексу України, відповідно до якого з 1 січня 2004 року засуджені залучаються до суспільно корисної праці з урахуванням наявних виробничих потужностей підприємств таких установ.

У Кримінально-виконавчому кодексі України передбачено низку новел, спрямованих на збільшення обсягу трудових прав засуджених. Зокрема, ч. 2 ст. 108 Кримінально-виконавчого кодексу України передбачає, що засудженим до позбавлення волі, які з незалежних від них причин не працюють чи завантажені роботою лише частково, дозволяється купувати продукти харчування та предме-

ти першої необхідності за гроші, отримані за переказами. Чинним Кримінально-виконавчим кодексом України (ст. 120) порівняно з відповідною нормою Виправно-трудового кодексу України 1970 року, що діяв з 1 червня 1971 року до 1 січня 2004 року, збільшено відсоток від місячного заробітку, який зараховується на особистий рахунок засуджених незалежно від усіх відрахувань за умови виконання ними норм виробітку та дотримання вимог режиму (залежно від виду кримінально-виконавчих установ: з 10 % до 15 %, з 25 % до 50 %, з 50 % до 75 %).

Стаття 119 Кримінально-виконавчого кодексу України встановлює, що для осіб, які відбувають покарання у вигляді позбавлення чи обмеження волі, робочий тиждень не може перевищувати норму тривалості робочого часу, встановлену законодавством про працю (40 год), а засуджені звільняються від роботи у вихідні, святкові та неробочі дні, визначені законодавством про працю. Відповідно ж до ст. 50 Виправно-трудового кодексу України для засуджених до позбавлення волі було встановлено робочий тиждень з одним днем відпочинку (тривалість робочого часу на тиждень становила 48 год), а від роботи засуджені звільнялися тільки у святкові дні.

Не можна залишити поза увагою той факт, що, відповідно до ч. 3 ст. 122 Кримінально-виконавчого кодексу України, час роботи засуджених у період відбування ними покарання у вигляді обмеження чи позбавлення волі зараховується до стажу роботи для призначення трудової пенсії після звільнення за умови сплати ними страхових внесків до Пенсійного фонду України в порядку і розмірах, передбачених законодавством. Ця норма є гарантією пенсійного забезпечення для засуджених, які сумлінно працювали під час відбування покарання. Згідно з Виправно-трудовим кодексом України (ст. 50) час роботи засуджених у період відбування покарання у вигляді позбавлення волі до трудового стажу не зараховувався, крім випадків, спеціально передбачених у законі (період роботи засудженого під час відбування покарання в колонії-поселенні міг бути включений до загального трудового стажу за рішенням суду).

Інструкція з оплати праці засуджених до обмеження та позбавлення волі [2] регламентує питання тривалості робочого часу засуджених, оплати їхньої праці, утримання та відрахування із заробіт-

ку чи іншого доходу засуджених, зарахування місячного заробітку на їхній особистий рахунок.

Згідно з п. 1.1 Інструкції з оплати праці засуджених до обмеження та позбавлення волі, праця засуджених до обмеження волі регулюється законодавством про працю, за винятком правил прийняття на роботу, звільнення з роботи, переведення на іншу роботу. Переведення засуджених на іншу роботу, в тому числі в іншу місцевість, може проводити власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган за погодженням з адміністрацією виправної установи.

Праця засуджених до обмеження та позбавлення волі організується з додержанням правил охорони праці, техніки безпеки та виробничої санітарії, встановлених законодавством про працю. Перелік робіт і посад, на яких забороняється використовувати засуджених, визначається Правилами внутрішнього розпорядку установ виконання покарань та іншими нормативно-правовими актами Державного департаменту України з питань виконання покарань.

Засуджені до обмеження та позбавлення волі не мають права припинити роботу з метою вирішення трудових та інших конфліктів. Вони можуть залучатися без оплати праці лише до робіт із благоустрою установи виконання покарань і прилеглих до неї територій, а також із поліпшення їхніх житлово-побутових умов. До цих робіт засуджені залучаються, як правило, в порядку черги в неробочий час і не більше ніж на дві години на день.

Засуджені, які втратили працездатність під час відбування покарання, після звільнення від покарання, відповідно до п. 1.9 Інструкції з оплати праці засуджених до обмеження й позбавлення волі, мають право на пенсію та на компенсацію шкоди у випадках і в порядку, встановлених законодавством України.

Зважаючи на те, що суспільно корисна праця загалом є одним з основних чинників і засобів життєдіяльності людини, а праця засуджених до обмеження волі є також невід'ємним елементом сутності цього покарання, режимним і трудовим обов'язком, автор не погоджується з думкою Є. Бодюла [3], Л. Крахмальника, І. Рахімова [4], які вбачають в обов'язковості праці засуджених каральну функцію (Є. Бодюл вбачає її в примусовому виконанні некваліфікованої робо-

ти). На наш погляд, слушною є думка науковців А. Зубкова, В. Кичкова, І. Корячкіна, А. Макаренка, Н. Петухова, Н. Стручкова та деяких інших, які вважають обов'язковість праці засуджених ефективним засобом виправного процесу [5–8].

Питання некваліфікованої праці, тобто праці не за спеціальністю, отриманою до відбування покарання, нині досить актуальне. Адже майже в усіх кримінально-виконавчих установах засуджених працює влаштувань на низькооплачувані місця роботи, які не потребують кваліфікації, що, по-перше, приносить їм мінімальний заробіток, а системі – низькі прибутки, по-друге, є фактором, який знижує зацікавленість засуджених у виконанні ними норм виробітку, нівелює позитивне ставлення до трудового процесу, призводить до зайвого витрачання державних коштів і часу на навчання засуджених професій, до втрати трудових навиків попередньої професії. Проведене дослідження засвідчило, що менше ніж 10 % засуджених, які перебувають у місцях відбування покарання, працюють за спеціальністю, яку мали до засудження, і лише на четвертому місяці праці вони починають виконувати норми виробітку.

У зв'язку із зазначеним вище пропонуємо внести до чинних Кримінального та Кримінально-виконавчого кодексу України доповнення, які регламентували б організацію розподілу засуджених з урахуванням їхньої спеціальності та професійних навичок, що оптимізує ставлення до праці й підвищить її ефективність. Однак такі пропозиції потребують комплексних і системних заходів, зокрема щодо розширення кримінально-виконавчих установ відкритого типу та їхніх виробничих можливостей.

Постановами Кабінету Міністрів України «Про невідкладні заходи щодо залучення до праці осіб, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі» від 2 грудня 1996 року й «Про затвердження програми подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи на 2002–2005 роки» від 15 лютого 2002 року було передбачено запровадження конкретних заходів щодо вдосконалення трудової зайнятості засуджених. Зокрема, йдеться про матеріальне забезпечення й матеріальну зацікавленість засуджених, створення страхових та інвестиційних фондів, державне оборонне замовлення, зміцнення матеріально-технічної бази органів та

установ виконання покарань, поліпшення умов утримання засуджених і матеріально-технічного забезпечення за рахунок місцевих бюджетів, передача в постійне користування чи оренду земельних ділянок, які перебувають у державній власності. Усі ці заходи є надзвичайно актуальними і нагальними, але з різних причин не всі вони втілені в життя.

З метою узгодження умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, з вимогами законодавства України та європейськими нормами і стандартами постановою «Про затвердження Державної програми покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006–2010 роки» від 3 серпня 2006 року № 1090 Кабінет Міністрів України затвердив нову спеціальну програму [9]. Одним з її пунктів є створення нових робочих місць для засуджених шляхом залучення виробничого потенціалу установ виконання покарань в економіку регіонів. Іншими словами, місцеві органи державної влади, витрачаючи бюджетні кошти на певні потреби, насамперед повинні скористатися пропозиціями та можливостями пенітенціарної системи.

Питання взаємодії керівників установ виконання покарань із місцевими адміністраціями перебуває під постійним контролем з боку центрального апарату Департаменту та його територіальних органів управління. Завдяки активній роз'яснювальній кампанії щороку в регіонах міцніє співпраця суб'єктів господарювання різних форм власності з підприємствами кримінально-виконавчої служби. Плідною є співпраця пенітенціаріїв із представниками влади на Полтавщині, де створено міжвідомчу комісію з питань залучення промислового потенціалу установ виконання покарань області в економіку регіону для контролю, координації та поглиблення цього процесу.

Підприємства установ виконання покарань за підсумками 2008 року зберегли позитивну динаміку щорічного зростання обсягів виробництва. Так, 2008 року виготовлено товарної продукції на загальну суму 520,2 млн грн, що на 21,3 % більше, ніж за відповідний період 2007 року. Фінансовий план з обсягів виробництва за 2008 рік виконано на 128,7 %. Його повністю виконали підприємства 20 територіальних органів управління Департаменту.

За 2008 рік підприємствами установ виконання покарань виконано робіт і реалізовано продукції на загальну суму 512,2 млн грн, що на 19 % більше, ніж за відповідний період 2007 року. Рівень виконання планових показників з обсягів реалізації становив 124,9 %.

Рівень грошових розрахунків за відвантаженою продукцією становив загалом 78,9 % від загальних обсягів реалізації, що на 6,2 % більше, ніж за відповідний період минулого року.

Кінець 2008 року виявився досить складним для промислового сектору Державної кримінально-виконавчої служби внаслідок кризи в економіці держави. Починаючи з жовтня, підприємства установ виконання покарань, спрямовані на роботу з підприємствами вугільної промисловості, металургії та машинобудування і повністю залежні від замовлень цих підприємств, втратили більшість обсягів виробництва. Загалом по Департаменту обсяги виробництва в листопаді–грудні 2008 року впали нижче за відповідні показники 2007 року.

Зменшення ділової активності в четвертому кварталі 2008 року призвело до збільшення за підсумками року суми залишків готової продукції на 7320,6 тис. грн (на 1 січня 2009 року вони становили 51,5 млн грн).

Залишки виробничих запасів порівняно з початком року зменшилися на 14,7 млн грн і на 1 січня 2009 року становили 140,1 млн грн, тобто 3,2 місячних обсягів виробництва.

Заборгованість із виплати заробітної плати виробничому персоналу порівняно з початком року збільшилася на 44,2 тис. грн і на 1 січня 2009 року становила 2,1 млн грн, що не перевищує місячно-го фонду оплати праці.

За звітний період на оплачуваних роботах було задіяно 39,6 тис. засуджених, тобто 47,1 % від загального числа працевдатних, із них на власному виробництві – 28,2 тис. засуджених, на контрагентських роботах – 3,8 тис., на інших оплачуваних роботах – 7,2 тис. Порівняно з відповідним періодом минулого року спостерігається зменшення числа працевлаштованих на контрагентських роботах на 18 %. Середньомісячна заробітна плата засуджених становила 271,74 грн. Приріст заробітної плати засуджених порівняно з відповідним показником минулого року становить 26,8 %.

За 2008 рік відповідно до регіональних програм створення нових робочих місць для засуджених виготовлено продукції та надано послуг промислового характеру на загальну суму 158,5 млн грн (на 26,8 млн грн більше, ніж за відповідний період 2007 року), що становить 130,2 % запланованих обсягів. За рахунок місцевих бюджетів виготовлено продукції на суму 15,4 млн грн, що більше за показники відповідного періоду за 2007 рік на 2,5 млн грн. Працевлаштовано 15,5 тис. осіб (за 2007 рік працевлаштовано 2211 засуджених).

У галузевих напрямках виробництва за підсумками 2008 року найбільшого розвитку в промисловому секторі кримінально-виконавчої служби набуло сільськогосподарське машинобудування, за підсумками року його частка в загальних обсягах виробництва зросла з 14 до 18 %. Деяко знизилась обсяги виробництва підприємств швейного профілю у зв'язку з послабленням співпраці з Міністерством оборони України. Забезпечили позитивну динаміку порівняно з 2007 роком деревообробні та каменеобробні підприємства (близько 12 %).

Наприкінці року відмова основних замовників від співробітництва змусила підприємства установ диверсифікувати виробництво та переорієнтовуватися на нові види продукції. Актуальною стала продукція, що закуповується для потреб установ виконання покарань, продукти харчування, альтернативні енергоносії, продукція, яка закуповується за кошти місцевих бюджетів, тощо.

На розширеному засіданні колегії Державного департаменту України з питань виконання покарань 27 березня 2009 року, в якому, крім самих членів колегії, взяли участь керівники територіальних управлінь Держдепартаменту, народні депутати України та Голова Державного департаменту України з питань виконання покарань, було обговорено низку недоліків в організації діяльності системи виконання покарань та її установ.

Щодо організації діяльності виробничого комплексу виправної системи було зазначено, що більшість підприємств установ виконання покарань не виконувала рішення колегії Департаменту від 7 жовтня 2005 року № 9кд/3 щодо заборони відпускати готову продукцію споживачам без попередньої оплати, що свідчить про недостатній контроль за виробничою діяльністю підприємств з боку територіальних органів управління і самого Департаменту.

Упродовж останніх років начальники підприємств деяких установ не виконували своїх зобов'язань щодо своєчасного перерахування коштів, отриманих від залучення засуджених до праці (50 % нарахувань від заробітної плати) до бюджету. Невиконання планових завдань із поповнення дохідної частини спеціального фонду бюджету серйозно вплинуло на платоспроможність установ.

У кримінально-виконавчих установах усі засуджені мають працювати відповідно до своїх фізичних і розумових здібностей, з урахуванням віку, статі, працездатності та фаху. Для вдосконалення робочого процесу необхідно, щоб виправні установи звільнялися від усіх державних та місцевих податків і зборів, а прибуток від виробничо-господарської діяльності використовувався для вдосконалення виробництва (збільшення виробничих потужностей, оновлення обладнання, введення новітніх технологій, випуск конкурентноздатної продукції, належна організація та дисципліна праці) та соціальний розвиток місць відбування покарання.

В умовах розвитку ринкових відносин держава має взяти на себе утримання пенітенціарних установ або надати їм підтримку у вигляді пільг із оподаткування, дотацій із державного бюджету для розвитку власного виробництва, розширення прав адміністрації установ виконання покарань щодо укладання договорів і контрактів із суб'єктами ринкових відносин, зокрема з іноземними фірмами, без погодження з Державним департаментом з питань виконання покарань.

Важливим є закріплення таких принципів: 1) підпорядкування виробничо-господарської діяльності установ виконання покарань виправним цілям; 2) повної трудової зайнятості засуджених із використанням її ресоціалізуючих можливостей; 3) участі держави в розвитку виробничої бази виправних установ на основі її різних організаційно-правових форм.

Список використаних джерел

1. Права людини і професійні стандарти для працівників міліції та пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій // Українсько-Американське бюро захисту прав людини. – Амстердам – Київ, 1996. – С. 47–63, 171–217.

2. Про затвердження інструкції з оплати праці засуджених до обмеження та позбавлення волі: наказ ДДУПВП від 4 жовтня 2004 р. № 191 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 42. – Ст. 2791.

3. Бодюл Є.М. Правові та організаційні засади виконання покарання в кримінально-виконавчих установах відкритого типу: дис. ... канд. юрид. наук. – К.: НАВСУ. – 2005. – 233 с.

4. Петухов Н.А., Кычков В.И. К вопросу об эффективности правового регулирования общественно полезного труда осужденных к лишению свободы // Повышение эффективности исполнения уголовных наказаний в свете решений XXVII съезда КПСС: сб. науч. трудов. – Рязань, 1988. – С. 82–86.

5. Зубков А.И. Социально-правовые и организационные проблемы труда осужденных к лишению свободы. – Рязань, 1980. – 101 с.

6. Корячкин И.М. ИТК-поселения и их роль в социальной адаптации правонарушителей: учеб.-практ. пособ. – Рязань, 1977. – 50 с.

7. Митюров Б.Н. А.С. Макаренко о производительном труде и его роли в воспитании // Материалы второй республиканской научно-практической конференции по вопросам творческого использования педагогического наследия А.С. Макаренко. – К., 1964. – С. 97–107.

8. Стручков Н.А. Курс исправительно-трудового права: Проблемы особенной части. – М.: Юрид. лит., 1985. – 255 с.

9. Про затвердження Державної програми покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006–2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 року № 1090 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2315.

Стаття надійшла 25.05.2009.