

Рекомендации
Совета при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека

«О мерах, направленных на защиту трудовых прав осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы»

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на своем специальном заседании 18 апреля 2014 года по теме «О перспективах гражданского участия в защите трудовых прав граждан» обсудил вопрос о мерах, направленных на защиту трудовых прав осужденных, подозреваемых и обвиняемых. Были заслушаны доклады руководителей Министерства труда Российской Федерации, Федеральной службы по труду и занятости, Федеральной службы исполнения наказаний, членов Постоянной комиссии по трудовым правам и социальному партнерству, членов Постоянной комиссии по содействию общественным наблюдательным комиссиям и реформе пенитенциарной системы, выступления депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации, других государственных органов, Конфедерации труда России, а также экспертов и гражданских активистов. Результатом дискуссии и предшествовавшей ей аналитической работы, а также многочисленных посещений учреждений ФСИН России в различных регионах страны стали настоящие Рекомендации, в которых Совет констатирует следующее.

Уголовно-исполнительное законодательство относит труд осужденных к основным средствам их ресоциализации и возмещения нанесенного ими ущерба. Однако характеристики, номенклатура и объем товаров и услуг, производимых осужденными, в настоящее время не дают возможность обеспечить необходимую трудовую занятость большинства осужденных силами и средствами уголовно-исполнительной системы России. При этом трудовые отношения, в которых участвуют осужденные, регулируются как нормами трудового, так и нормами уголовно-исполнительного права.

Как показали многочисленные посещения членами Совета учреждений ФСИН России, в настоящее время основные трудовые права осужденных, в первую очередь, право на такую оплату труда, которая придавала бы труду определенный социальный и экономический смысл, а также права на 8-часовой рабочий день, зачастую не соблюдаются, либо соблюдаются в недостаточной степени. В свою очередь, несоблюдение нормативов 8-часового рабочего дня не позволяет осужденным реализовывать иные права и

законные интересы, а сотрудникам колоний – эффективно проводить воспитательную работу. Кроме того, занижение размера оплаты труда среди прочих отрицательных последствий влечёт ненаправление денежных средств в Пенсионный Фонд России, что влияет на накопительную часть будущей пенсии осужденных.

Совет отмечает отсутствие в ведомственной нормативной базе уголовно-исполнительной системы России положений, позволяющих осужденным участвовать в организации производства либо осуществлять индивидуальную трудовую деятельность, что также снижает возможность их ресоциализации.

Совет обращает внимание также на недостаточные усилия ФСИН России по развитию системы колоний-поселений и трудоустройству содержащихся в них лиц, в т.ч. по причине неисполнения требований законодательства в части перевода осужденных в колонии-поселения по отбытии определенного срока наказания.

Совет принимает к сведению, что подразделениями ФСИН России в 2013 году было выпущено около 100 тыс. наименований продукции примерно на 32 млрд. руб. При этом 16% составила продукция металлообработки, 19% - оказание услуг, почти 20% - легкая промышленность, 2,16% - лесозаготовки, 0,77% - производство стройматериалов, 14,14% - производство товаров народного потребления. Сложность привлечения осужденных к труду заключается, помимо прочего, в том, что по данным ФСИН России, 80% осужденных не имеют профессиональных и трудовых навыков либо утратили их, а около 30% осужденных нигде не работали и не учились.

С учетом изложенных выше соображений Совет рекомендует проведение следующих мер:

1) Внести изменения в Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" в части возможности размещения государственных и муниципальных заказов в Центрах трудовой адаптации осужденных исправительных учреждений и мастерских Следственных изоляторов на внеконкурсной основе под контролем специализированного подразделения Федеральной антимонопольной службы.

2) Внести изменения в Уголовный Кодекс Российской Федерации, дополнив его положением о том, что осужденным, которые добросовестно исполняют трудовые обязанности и не являются злостными нарушителями порядка отбывания наказания, каждые два дня срока лишения свободы засчитываются за три (в 2013 году такая законодательная инициатива была выдвинута членом Совета Федерации К.В. Сурковым, однако в связи с отсутствием отзывов Правительства РФ и Верховного Суда РФ возвращена обратно субъекту законодательной инициативы).

3) Предусмотреть, что Правительство Российской Федерации ежегодно определяет минимальный объем государственных заказов, подлежащих размещению в учреждениях уголовно–исполнительной системы России.

4) Внести изменение в п. «г» ч. 2 ст. 78 УИК РФ, предусмотрев, что положительно характеризующиеся осужденные за совершение особо тяжких преступлений могут быть переведены в колонии-поселения по отбытию не 2/3, как это имеет место в настоящее время, а 1/2 части наказания.

5) Считать необходимым скорейшую разработку нового Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. При этом необходимо предусмотреть, в частности:

- наличие отдельной главы, посвященной особенностям применения трудового законодательства в отношении осужденных - с учетом цели наказания;

- дифференциацию взысканий, налагаемых на осужденных, в т.ч. за отказ от участия в трудовой деятельности;

- порядок досрочного снятия взыскания, применяемого к осужденному к лишению свободы;

- заключение трудовых договоров с осужденными, работающими на производстве либо на бюджетных ставках;

- установление правила, согласно которому на лицевой счёт трудоустроенного на оплачиваемых работах осужденного после всех предусмотренных требованиями действующего законодательства вычетов зачисляется не менее 40% от заработанных им средств.

6) Внести изменение в Уголовный кодекс Российской Федерации, декриминализовав уклонение осужденным от отбытия наказания в колонии–поселении (статья 334 УК РФ) и перенеся этот состав в КоАП РФ, предусмотрев ответственность за данное правонарушение в виде административного ареста на срок до 2 мес., отбываемого в помещении камерного типа, срок которого не включается в срок лишения свободы.

7) Рекомендовать Минюсту России разработать в сотрудничестве с Советом Программу развития производственного сектора уголовно-исполнительной системы и содействия трудовой занятости осужденных.

8) Рекомендовать Минрегиону России изучить вопрос об оптимизации взаимодействия органов местного самоуправления и субъектов бизнеса с учреждениями УИС, расположенными на их территории, по вопросам размещения заказов на производственной базе учреждений исполнения наказаний, привлечения к труду осужденных, трудоустройства лиц, освобождённых из мест лишения свободы.

9) Рекомендовать ФСИН России совместно с Рострудом изучить возможность ведения индивидуальной трудовой деятельности (ИТД) осужденных (в 1992-96 годах институт ИТД и кооперативов, созданных осужденными, функционировал в учреждениях ГУИН МВД России).

10) Рекомендовать Минтруду России совместно с ФСИН России разработать Методику расчетов норм выработки, которая позволила бы обеспечить оплату труда работающих осужденных в размере не менее 60% от

оплаты труда работников за аналогичную работу на подобных производствах вне УИС. Проект Методики целесообразно обсудить в рамках Совета, а также Общественной палаты Российской Федерации или Общественного совета ФСИН России.

11) Рекомендовать ФСИН России рассмотреть возможность создания отдела нормирования труда осужденных.

12) Рекомендовать Минюсту России совместно с ФСИН России изучить возможность дополнения в установленном порядке приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 1 апреля 2008 г. N 80 "Об утверждении Примерного положения о центре трудовой адаптации осужденных или учебно-производственной (трудовой) мастерской учреждения, исполняющего уголовные наказания в виде лишения свободы, и Примерного положения о лечебно-производственной (трудовой) мастерской учреждения, исполняющего уголовные наказания в виде лишения свободы" положением о том, что осужденные должны получать профессии, востребованные на рынке труда и непосредственно на производстве исправительных учреждений.

13) Рекомендовать ФСИН России проанализировать обоснованность отнесения отдельных профессий, к трудоустройству по которым привлекать осужденных запрещено, и подготовить предложения по изменению нормативно-правовой базы ФСИН России по данному вопросу.

14) Рекомендовать ФСИН России в целях реализации положения 26.6 Европейских пенитенциарных правил стремиться к тому, чтобы осужденный имел возможность выбора форм занятости.

15) Рекомендовать ФСИН России закрепить в ведомственных нормативных правовых актах следующие положения регулирования труда осужденных, предусматривающие запрещение:

- устанавливать продолжительность рабочей недели свыше 40 часов (кроме отдельных видов производств, указанных в ТК РФ);

- привлекать осужденных к работе в выходные и нерабочие праздничные дни, кроме случаев, когда это допускается в соответствии с ТК РФ;

- привлекать осужденных к работе в период их нахождения в ежегодном оплачиваемом отпуске;

- допускать к работе осужденных, у которых по результатам медицинского осмотра установлено неудовлетворительное состояние здоровья.

16) Рекомендовать Минюсту России издать нормативный правовой акт, предусматривающий предоставление работающим осужденным регулярных перерывов, предусмотренных трудовым законодательством.

17) Установить продолжительность ученического стажа обучения от 2 до 3 месяцев, в течение которых от стажеров не должны требовать выполнения нормы выработки, но при сохранении оплаты их труда в размере ученической стипендии.

18) Обеспечить возможность получения осужденным квалификационного разряда, с которым он мог бы быть востребован на рынке труда после освобождения. Создать в каждом исправительном учреждении квалификационную комиссию для присвоения осужденным разрядов в зависимости от качества и сложности выполняемого ими труда. Рекомендовать Минтруду России при разработке Национальной системы квалификации учесть вопросы аттестации осужденных на присвоение (повышение) квалификационного разряда.

19) Рекомендовать Роструду и ФСИН России рассмотреть возможность издания совместного приказа о государственном контроле за соблюдением трудовых прав осужденных.

20) Рекомендовать Правительству Российской Федерации пересмотреть постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений... , оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» в части повышения окладов по категориям разрядов для швейного производства. В настоящее время указанным постановлением лёгкая промышленность отнесена к 1 категории, для которой базовая ставка установлена ниже МРОТ и составляет 2630 руб.).

21) Рекомендовать ФСИН России пересмотреть приказ ФСИН России от 13 ноября 2008 г. № 624 «Об установлении новой системы оплаты труда» (после внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583).

22) Рекомендовать ФСИН России пересмотреть Сборник нормативов времени по видам работ и оборудования при пошиве спецодежды, форменной одежды военнослужащих, белья и других швейных изделий на предприятиях УИС и Сборник нормативов и норм времени на операции подготовительно-раскройного производства на швейных предприятиях УИС, разработанные Центром «Легпром» НПО «Комплекс» ГУИН МВД России, с тем чтобы труд осужденных оплачивался в размере не менее 60% от оплаты труда лиц, занятых на тех же работах вне УИС.

23) Рекомендовать Минтруду России совместно с ФМС России подготовить предложения по законодательному регулированию трудоустройства иностранных граждан и лиц без гражданства, осужденных к исправительным работам.

24) Рекомендовать Роструду создать банк данных рабочих мест, на которые могут быть трудоустроены лица, осужденные к исправительным работам. Рассмотреть совместно с Советом и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей вопрос об административной ответственности работодателей за уклонение от трудоустройства вышеназванных лиц при наличии вакансий.

25) Рекомендовать ФСИН России рассмотреть вопрос о возможном создании межрегиональных территориально-производственных комплексов с

выходом на конечную продукцию, обеспечивающих глубокую переработку сырья.

26) Рекомендовать ФСИН России установить контроль за выдачей листков временной нетрудоспособности заболевшим работникам из числа осужденных, отбывающих наказания в исправительных учреждениях.

27) Рекомендовать ФСИН России предусмотреть расширение функций систем видеонаблюдения, используемых для контроля за соблюдением условий труда, для контроля времени начала и конца рабочего дня на производстве осужденных, в том числе с использованием видеокамер, установленных на контрольно-пропускных пунктах.

28) Рекомендовать ФСИН России обратить внимание начальников территориальных органов и учреждений УИС на то, что привлечение осужденных без оплаты труда к работам на производственных объектах, выпускающих продукцию, которая в дальнейшем реализуется, образует состав преступления, предусмотренного частью 1 статьи 286 УК РФ.

29) Рекомендовать ФСИН России в первоочередном порядке привлекать к труду осужденных, имеющих необходимые специальности, либо изъявляющих желание трудиться, либо имеющих исполнительные листы по гражданским искам.

30) Рекомендовать ФСИН России изучить вопрос о влиянии организаций-посредников, участвующих в размещении государственного оборонного заказа в исправительных учреждениях, на уровень заработной платы осужденных и принять соответствующие меры.

31) Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации, по примеру Республики Мордовия, Чеченской Республики, Забайкальского края, Еврейской автономной области, Мурманской, Ленинградской, Тоской, Костромской областей, принять законодательные акты о снижении ставки налога на прибыль организациям, предоставляющим рабочие места осужденным к исправительным работам.

32) Целесообразно дополнить ТК РФ новой статьей следующего содержания: «На работников, отбывающих наказание в виде лишения свободы, распространяется трудовое законодательство с особенностями, предусмотренными настоящим Кодексом, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами».

33) В целях максимально эффективной ресоциализации осужденных необходимо создать систему квотирования рабочих мест для лиц, освободившихся из мест лишения свободы, внося соответствующие изменения в Федеральный Закон «О занятости населения в Российской Федерации».