

РАДЧЕНКО Елена Павловна,
доктор экономических наук, главный научный
сотрудник НИЦ-1 федерального казенного
учреждения «Научно-исследовательский
институт» Федеральной службы исполнения
наказаний Российской Федерации»
(ФКУ НИИ ФСИН России),
e-mail: helenr2003@mail.ru

БАЖАНОВ Сергей Андреевич,
ведущий научный сотрудник отдела
по совершенствованию нормативно-правового
регулирования деятельности
уголовно-исполнительной системы центра
изучения проблем управления и организации
исполнения наказаний в уголовно-исполнительной
системе ФКУ НИИ ФСИН России,
e-mail: sergey.bazhanov62@yandex.ru

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ РИСКИ ПРИ ЛИКВИДАЦИИ ОБЪЕКТОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье представлен обзор экономических и социальных проблем, возникающих при ликвидации учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Актуальность исследования обусловлена предусмотренной Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года оптимизацией сети учреждений, сокращением численности лиц, содержащихся в местах лишения свободы, ликвидацией ветхих объектов и изменением территориальной организации системы. Рассмотрены вопросы распоряжения федеральным имуществом, урегулирования обязательств, прекращения производственной деятельности, влияния закрытия учреждения на занятость и доходы местного населения, состояние инфраструктуры, положение работников, осужденных и их родственников. Показано, что ликвидация исправительного учреждения не исчерпывается прекращением деятельности юридического лица, а представляет собой процесс территориальной и социально-экономической трансформации. Сделан вывод о необходимости самостоятельной детальной научной разработки каждой группы выявленных проблем.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, исправительное учреждение, ликвидация учреждения, оптимизация, федеральное имущество, производственная деятельность, занятость, местное сообщество, социальные последствия, экономические последствия.

RADCHENKO Elena Pavlovna,
Leading Researcher, Federal State Institution
«Research Institute» of the Federal Penitentiary
Service of the Russian Federation» (Research Institute
of the Federal Penitentiary Service, Moscow, Russian)

BAZHANOV Sergey Andreevich,
Researcher, Department for Improving the Legal
Regulation of the Activities of the Criminal Executive
System of the Center for the Study of Management
Problems and the Organization of the Execution
of Sentences in the Criminal Executive System
Federal Government Research Institute of the Federal
Penitentiary Service of Russia

ORGANIZATIONAL AND LEGAL RISKS IN LIQUIDATION OF FACILITIES OF THE PENAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. The article reviews the economic and social problems arising from the liquidation of penal institutions. The relevance of the study is determined by the optimization of the institutional network, the decline in the prison population, the removal of dilapidated facilities and changes in the territorial organization of the penal system envisaged by the Concept for the Development of the Russian Penal System until 2030. The paper examines the disposition of federal property, settlement of obligations, termination of production, effects on local employment and income, infrastructure, employees, prisoners and their relatives. It is shown that the liquidation of a correctional institution cannot be reduced to the termination of a legal entity and should be understood as a process of territorial and socio-economic transformation. The article concludes that each identified group of economic and social problems requires separate and detailed scientific study.

Key words: penal system, correctional institution, liquidation of an institution, optimization, federal property, production activity, employment, local community, social consequences, economic consequences.

Современный этап развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (далее – УИС) связан с изменением масштаба и пространственной конфигурации сети учреждений. Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. № 1138-р) (далее – Концепция) исходит из последовательного снижения численности лиц, содержащихся в учреждениях УИС, и относит к целям государственной политики повышение эффективности системы, совершенствование организации ее деятельности и оптимизацию учреждений. В числе направлений организационно-структурного преобразования названы снижение издержек, передислокация учреждений в районы с доступными коммуникациями и транспортной логистикой, ликвидация ветхих объектов, взаимодействие с регионами и муниципалитетами по поводу дальнейшего использования имущества прекративших деятельность учреждений. Концепцией также идет речь не о ликвидации всей системы, а об оптимизации отдельных учреждений при определенных условиях, по причине: ветхости и аварийности состояния зданий, отсутствия производственной базы, проблемное географическое расположение) [1]. Следовательно, ликвидация выступает не единичной административной мерой, а элементом долгосрочной государственной политики, требующим оценки последствий, выходящих за пределы ведомственной структуры.

Правовая основа ликвидации имеет межотраслевой характер. Согласно статье 6 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 решение принимается уполномоченным федеральным органом по согласованию с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а неурегулированные разногласия разрешаются Правительством Российской Федерации

[2]. Общая процедура ликвидации федерального учреждения определяется постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 539 и гражданским законодательством [3; 4]. Такое регулирование устанавливает порядок прекращения юридического лица, формирования ликвидационной комиссии, выявления кредиторов и завершения расчетов, но само по себе не охватывает всего комплекса территориальных, хозяйственных и социальных связей учреждения. Именно различие между юридической ликвидацией и фактическим прекращением деятельности крупного режимного и хозяйственного объекта образует исходную научную проблему.

Первый экономический аспект связан с судьбой имущественного комплекса. Имущество УИС находится в федеральной собственности, а конкретное учреждение владеет и пользуется закрепленными объектами в пределах права оперативного управления [2; 4]. После его закрытия требуется определить состояние и дальнейшую судьбу земельных участков, зданий, инженерных сетей, транспорта, оборудования, жилого фонда и иных активов. Экономическое содержание проблемы состоит не только в установлении собственника. Значение имеют остаточная и реальная стоимость имущества, расходы на охрану и консервацию, возможность дальнейшей эксплуатации, наличие обременений, потребность в демонтаже и риск утраты стоимости во времени. Интерес региона к получению объекта также не означает его экономической пригодности: вместе с активом могут переходить потребности в ремонте, коммунальном обслуживании и адаптации территории к новому назначению. Поэтому имущественные последствия ликвидации образуют самостоятельный предмет оценки эффективности управления федеральной собственностью.

Другой экономический блок составляют финансовые и договорные обязательства. Ликвиди-

руемое учреждение может иметь задолженность перед поставщиками и ресурсоснабжающими организациями, неисполненные государственные контракты, дебиторскую задолженность, обязательства по оплате труда и иные требования кредиторов. Общие нормы предполагают выявление требований и составление ликвидационного баланса [3; 4], однако экономический результат зависит от структуры задолженности, источников финансирования расчетов и соотношения стоимости имущества с объемом обязательств. Особую сложность создают длительные договоры, связанные с охраной, коммунальными ресурсами, ремонтом и производством: формальное прекращение учреждения не устраняет необходимость завершить начатые работы и распределить возникшие расходы. Для науки существенен вопрос о совокупной стоимости ликвидации, поскольку видимая экономия на содержании учреждения может сопровождаться разовыми и отложенными бюджетными затратами.

Отдельным вопросом при ликвидации учреждений УИС выступает имущественно-финансовый комплекс, представленный производственной деятельностью учреждений, который участвует в процессе ресоциализации осужденных посредством организации оплачиваемого труда, одновременно погашение требований по исполнительным листам и формирование профессиональных навыков у осужденных [6].

Производственный сектор УИС представляет собой более 600 промышленных подразделений при исправительных учреждениях, которые расположены практически во всех субъектах Российской Федерации, в том числе в непосредственной близости с промышленно развитыми районами, крупными населенными пунктами и находятся в транспортной доступности. Производство в подразделениях УИС является многопрофильным и охватывает практически все отрасли промышленного производства. Номенклатура выпускаемых исправительными учреждениями изделий насчитывает более 100 тысяч наименований продукции, значительная часть которой поставляется для внутрисистемных нужд.

Ликвидация учреждений приведет к закрытию производственных площадок либо связанных с учреждением предприятий и контрагентов, что затронет обслуживания оборудования, поставку сырья, формирования портфеля заказов, логистических схем сбыта проекции и сложившихся кооперационных связей. [9]. Бухгалтерские данные в отчетах не могут показать весь объем проблемных мест учреждений при закрытии производств, а, следовательно, при принятии такого решения необходимо провести комплексный экономический анализ деятельности всего учреждения и рабочих мест, а также изменение возможностей

привлечения осужденных к оплачиваемому труду, который по мнению К. В. Аверкиева показывает, что такие учреждения формируют особый рынок труда, обеспечивают стабильную занятость, поддерживают спрос на товары и услуги и оказывают влияние на доходную базу муниципальной территории [8].

С экономикой территории непосредственно связана инфраструктурная проблема. Ведомственные котельные, электросети, дороги, водоснабжение, жилье и объекты социально-бытового назначения нередко обслуживают не только режимную территорию, но и окружающий населенный пункт. Прекращение деятельности учреждения способно изменить распределение расходов на содержание инфраструктуры и поставить вопрос о субъекте, который продолжит эксплуатацию объектов. Если потребителей становится меньше, удельная стоимость коммунальных услуг и ремонта возрастает; если объекты остаются без использования, ускоряется их физическое разрушение. Одновременно возникают расходы на охрану освободившейся территории и предотвращение экологических и техногенных рисков. В этом смысле передача права на объект и сохранение его общественно значимой функции являются разными экономическими процессами, нуждающимися в отдельном исследовании.

Социальные последствия прежде всего затрагивают персонал учреждения. В ликвидации участвуют сотрудники со специальными званиями, федеральные государственные гражданские служащие и работники, состоящие в трудовых отношениях, поэтому их правовое положение и набор гарантий неоднородны. Для работников трудовое законодательство предусматривает правила предупреждения об увольнении и выплаты установленных компенсаций [5]. Однако социальная проблема не исчерпывается соблюдением формальной процедуры. В удаленном поселении профессиональная специализация сотрудника может не соответствовать структуре местного спроса на труд, а перевод в другое учреждение предполагает смену места жительства семьи, жилищные расходы и разрыв устойчивых социальных связей. В результате закрытие учреждения воздействует одновременно на профессиональную траекторию человека, семейные стратегии и демографическое состояние территории.

Отдельная социальная группа последствий относится к осужденным. Их перевод в другие учреждения изменяет условия отбывания наказания, доступность медицинской помощи, образования и труда, а также сложившиеся отношения с сотрудниками и другими осужденными. Особое значение имеет территориальная доступность нового места отбывания наказания для родственников. Уголовно-исполнительное законодательство

закрепляет общее значение отбывания наказания в пределах субъекта Российской Федерации, связанного с местом проживания осужденного или его семьи [6], а Концепция относит реализацию этого принципа к направлениям развития системы [1]. Социологические исследования показывают, что поддержание связи с близким, находящимся в местах лишения свободы, требует от семьи значительных временных, материальных и эмоциональных ресурсов [10, 11]. Таким образом, географические изменения отбывания наказания осужденных определено изменениями условий сохранения социально полезных связей.

Отдельным вопросом исследования является уровень, и качество жизни населения, проживающих в близи учреждений. Закрытие учреждений УИС повлияет на доступность транспорта, торговли, образования, медицинской помощи, а также к росту расходов на поддержание городской/поселковой инфраструктуры, после утраты градообразующей базы [8].

Проведенный обзор показывает, что предусмотренная стратегическими документами оптимизация учреждений УИС соединяет в одном управленческом решении различные по природе последствия. К экономическому направлению относятся оценка и дальнейшее использование федерального имущества, расчеты по обязательствам, судьба производственных комплексов, бюджетные расходы, занятость, муниципальные доходы и инфраструктурные издержки. Социальное направление охватывает положение персонала и его семей, изменение качества жизни жителей зависимых поселений, перемещение осужденных, непрерывность их трудовой и образовательной занятости, а также сохранение контактов с родственниками. Авторы справедливо отмечают, что стратегические решения по изменению организационно-структурного построения УИС должны получать не только финансово-экономическое, но и научное обоснование, включающее прогноз социально-экономических последствий [7]. В связи с этим каждая из обозначенных экономических и социальных проблем должна рассматриваться как самостоятельное направление междисциплинарного исследования и нуждается в детальной научной разработке. Имеющийся объем знаний позволяет очертить проблемное поле, но пока недостаточен для исчерпывающей оценки краткосрочных и отложенных последствий ликвидации учреждений в разных регионах.

Список литературы:

[1] О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2021 г. № 1138-р (ред. от 27 мая 2023 г.). — Текст :

электронный // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_383610/ (дата обращения: 31.07.2026).

[2] Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-I (ред. от 30 января 2026 г.). — Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4645/ (дата обращения: 31.07.2026).

[3] Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений : постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 539 (ред. от 10 декабря 2025 г.). — Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103183/ (дата обращения: 31.07.2026).

[4] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 10 июня 2026 г.). — Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 31.07.2026).

[5] Трудовой кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 29 декабря 2025 г., с изм. от 15 мая 2026 г.). — Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/ (дата обращения: 31.07.2026).

[6] Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 29 декабря 2025 г.). — Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12940/ (дата обращения: 31.07.2026).

[7] Бажанов, С. А. Новые подходы к реформированию уголовно-исполнительной системы в Российской Федерации / С. А. Бажанов. — Текст : электронный // Вопросы современной науки и практики. — 2021. — № 2 (5). — С. 13–15. — URL: https://vestnik43.ru/assets/mgr/docs/%D0%92%D0%A1%D0%9D%D0%B8%D0%9F%202021/%D0%92%D0%A1%D0%9D%D0%B8%D0%9F%202%285%29_2021/bajanov.pdf (дата обращения: 31.07.2026).

[8] Аверкиева, К. В. География и экономика российской пенитенциарной системы / К. В. Аверкиева. — Текст : электронный // Демоскоп Weekly. — 2015. — № 651–652. —

[11] Радченко, Е. П. К вопросу о возобновление практики использования труда осужденных коммерческими организациями / Е. П. Радченко, С. А. Бажанов // Право и управление. – 2026. – № 2. – С. 305-308. – DOI 10.24412/2224-9133-2026-2-305-308. – EDN LTPTQZ.

[4] Civil Code of the Russian Federation (Part

[11] Radchenko, E.P. On the resumption of the practice of using the labor of convicts by commercial organizations/E.P. Radchenko, S. A. Bazhanov // Law and Management. – 2026. – № 2. – S. 305-308. – DOI 10.24412/2224-9133-2026-2-305-308. – EDN LTDTQZ.