

Институт проблем современного общества

Куратор: Киюцина Ольга

ДОКЛАД О неэффективности бюджетных расходов на уголовно-исполнительную систему

В рамках поручений Президента и Председателя правительства РФ о сокращении дефицита бюджета и ограничении неэффективных расходов представители общественности в лице Института проблем современного общества провели анализ структуры бюджетных расходов, в ходе которого самыми неэффективными расходами были признаны расходы на Федеральную службу исполнения наказаний (ФСИН).

Объем расходов. В структуре бюджета расходы на ФСИН занимают 6-е место, их доля составляет 2,2% – больше, чем расходы Минздрава, Минсельхоза, Минпромторга, или Минтруда.

Табл. Основные бюджетные расходы Российской Федерации на 2015 г.

	Расходы		Изменения	
	млрд. руб.	доля в бюджете	млрд. руб.	в %
Всего бюджетные расходы	12 139	100,00%	-194	-1,57%
Министерство финансов РФ	4 759	39,21%	311	6,99%
Министерство обороны РФ	1 585	13,06%	-57	-3,49%
Министерство внутренних дел РФ	1 032	8,50%	-107	-9,41%
Федеральное дорожное агентство	517	4,26%	-56	-9,84%
Министерство образования и науки РФ	388	3,20%	-21	-5,24%
Федеральная служба исполнения наказаний	266	2,19%	-28	-9,51%
Министерство промышленности и торговли РФ	236	1,95%	-3	-1,39%
Министерство сельского хозяйства РФ	211	1,74%	15	7,91%
Министерство здравоохранения РФ	188	1,55%	-9	-4,60%
Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	178	1,47%	-21	-10,69%
Федеральное космическое агентство	165	1,36%	-16	-8,63%
Судебный департамент при Верховном суде РФ	164	1,35%	-4	-2,17%
Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом"	159	1,31%	-18	-9,94%
Министерство труда и социальной защиты РФ	130	1,07%	-4	-2,98%
Министерство транспорта РФ	124	1,02%	-14	-10,44%

Бюджет ФСИН на 2015 г. был скорректирован в сторону понижения почти на 10%, аналогичные сокращения были произведены и по другим силовым ведомствам (МЧС, МВД). Однако с учетом массовой амнистии к 70-летию Победы сокращение бюджета ФСИН явно недостаточно, в ходе амнистии из мест лишения свободы планируется освободить до 60 тыс. чел., т.е. примерно 9% от общего числа содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы. При этом о соответствующем сокращении штата сотрудников ФСИН не сообщалось.

Следует отметить, что штат уголовно-исполнительной системы непомерно раздут, общая численность сотрудников ФСИН составляет 325,5 тыс. чел. при том, что в местах лишения свободы содержится всего 668 тыс. чел., т.е. соотношение составляет 1:2 (один сотрудник в расчете на двух заключенных), что явно чрезмерно с учетом использования современных средств автоматизации и контроля, на закупку которых государство в последние годы не скупилось и внедрение которых уже дало позитивные результаты (число побегов и совершенных преступлений в местах лишения свободы за последние годы уменьшилось).

Если же сравнивать с численностью сотрудников МВД, значимость которых для общества существенно выше, то она всего в 3 раза больше – 1 113 тыс. чел., причем МВД уже заявило о планах по сокращению порядка 10% сотрудников ведомства (110 тыс. чел.).

Основной объем расходов ФСИН приходится на содержание личного состава и сопутствующие социальные обязательства – свыше 70% бюджета. Остальные расходы относительно невелики – на долю капитальных вложений приходится всего 5% бюджета ФСИН, расходы на свое содержание осужденные обязаны возмещать самостоятельно согласно УИК РФ (у работающих осужденных деньги вычитаются из их и без того небольших зарплат, после вычетов на руки остается в среднем 1-2 тысячи рублей).

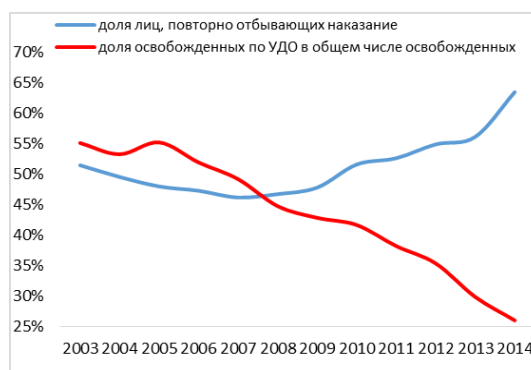
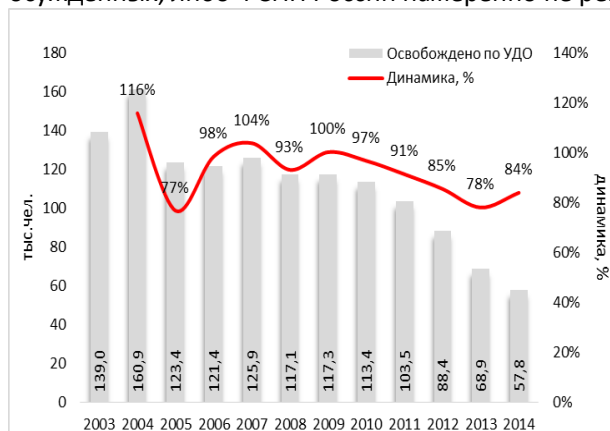
Сотрудники ФСИН, как и других силовых ведомств, имеют большое количество льгот, компенсируемых за счет бюджета, в т.ч. имеют право на досрочный выход на пенсию, компенсацию на приобретение жилья, на проезд к месту отдыха и т.д. Соответственно, чрезмерная численность сотрудников ФСИН создает повышенную нагрузку на бюджет.

Неэффективность расходов. С 2003 расходы на уголовно-исполнительную систему (УИС) выросли в 6 раз. При этом уровень рецидивной преступности за этот период существенно увеличился, доля повторно осужденных выросла с 51 до 64%. Тот факт, что люди вновь попадают в места лишения свободы, свидетельствует о неэффективности ФСИН с точки зрения выполнения своей основной задачи – исправления преступников, несмотря на огромные финансовые вливания государства в эту систему.

Табл. Оценка эффективности расходования средств на УИС в 2003-2015 гг.

	Расходы на УИС (бюджет ФСИН)		Содержалось в учреждениях УИС			Содержалось в исправительных колониях для взрослых	
	млрд. руб.	доля в бюджете страны	тыс. чел.	в расчете на тысячу человек населения	расходы в расчете на 1 чел., тыс.руб.	тыс. чел.	доля повторно осужденных
2003 г.	46	1,9%	847	5,84	54	681	51%
2004 г.	48	1,7%	763	5,29	63	600	50%
2005 г.	62	2,0%	823	5,73	75	645	48%
2006 г.	78	2,0%	872	6,09	90	697	47%
2007 г.	103	1,8%	883	6,19	117	716	46%
2008 г.	123	2,1%	888	6,22	138	734	47%
2009 г.	156	1,8%	864	6,06	180	724	48%
2010 г.	163	1,8%	819	5,74	199	694	52%
2011 г.	180	1,9%	756	5,29	239	640	53%
2012 г.	212	1,9%	702	4,91	302	585	55%
2013 г.	216	1,9%	677	4,73	319	560	56%
2014 г.	274	2,4%	672	4,68	408	551	64%

Более того, создается впечатление, что ФСИН заинтересована в сохранении максимальной численности осужденных. Ежегодно количество освобождаемых условно-досрочно сокращается. Если до 2007 г. по УДО ежегодно освобождалось свыше 120 тыс.чел. в год, то к 2014 г. – менее 60 тыс.чел. При принятии решения об УДО суд в первую очередь ориентируется на рекомендации исправительного учреждения, в последние годы положительные характеристики осужденным даются все реже. Из этого следует: либо в сроки, предусмотренные для условно-досрочного освобождения, не достигаются цели исправления осужденных, либо ФСИН России намеренно не рекомендует осужденных к УДО.



С точки зрения оценки эффективности системы УИС весьма показательным является наличие прямой связи между уровнем рецидива и условно-досрочным освобождением. Чем ниже доля освобожденных по УДО, тем выше доля рецидива. Из этого можно сделать вывод о том, что лица, которым неоднократно было отказано в таком акте гуманизма как условно-досрочное освобождение, более склонны к повторному совершению преступлений.

При этом в целом криминогенная ситуация в стране за последние годы улучшилась. В период с 2005 по 2014 гг. число зарегистрированных преступлений уменьшилось на 38% (причем сокращение числа тяжких и особо тяжких преступлений еще значительнее). Возникает вопрос, почему пропорционально не сократилось количество заключенных – за этот же период их численность уменьшилась всего на 18%.

Табл. Количество совершенных преступлений в России в 2005-2013 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Зарегистрировано преступлений, тыс.	3554,7	3855,4	3582,5	3209,9	2994,8	2628,8	2404,8	2302,2	2206,2	2190,6

Характерно, что уровень рецидивной преступности резко вырос после того, как началась реформа, направленная на гуманизацию исправительной системы, и увеличились объемы финансирования. Несмотря на объявленную «гуманизацию» правозащитники говорят об ужесточении режима содержания, продолжаются бунты в колониях, самоубийства заключенных.

Летом 2012 г. во ФСИН РФ было назначено новое руководство, однако по итогам трех прошедших лет каких-то заметных позитивных сдвигов так и не появилось – финансирование продолжает расти, уровень рецидивной преступности не снижается, количество осужденных все еще остается значительным, их права по-прежнему нарушаются, дополнительные доходы от использования дешевого труда заключенных так и не появились.

Неэффективная работа ФСИН России, не обеспечивающая решение задачи по исправлению осужденных, создает дополнительную угрозу для общества, нивелирует работу МВД по предотвращению совершения преступлений, ложится тяжким грузом на финансовую систему страны.

Табл. Бюджет ФСИН на 2015-2017 гг.

Год	Бюджетные расходы, млрд.руб.	Динамика бюджетных расходов
2015 г.	266	-3,0%
2016 г.	258	-3,1%
2017 г.	228	-11,6%

Бюджет ФСИН на 2015 г. составляет 266 млрд.руб. Для сравнения – бюджет республики Крым с его двухмиллионным населением на этот же период – 66,5 млрд.руб. Если посчитать затраты государства в расчете на одного осужденного, то получается свыше 400 тыс.руб. в год, что сопоставимо с материнским капиталом. При этом до самих осужденных, в целях гуманизации условий наказания которых и был расширен бюджет, деньги по-прежнему не доходят, большинство бытовых проблем в колониях все еще решается за счет родственников заключенных.