МИНЮСТ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА
ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
(ФСИН РОССИИ)

Житная ул., 14, Москва, ГСП-1, 119991
тел. (495) 982-19-00
факс 982-19-30

17.07.2015 № 02-16-26520

На №_____

Киюциной О.М.

o.kiyutsina@yandex.ru

Федеральной службой исполнения наказаний рассмотрены Ваши обращения, поступившие в ФСИН России из Аппарата Правительства Российской Федерации от 02.07.2015 № П48-64775, из Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций от 01.07.2015 № А26-02-72463311 (направленное письмом Минфина России от 02.07.2015 № 10-06-08/38421), из Минюста России от 07.07.2015 № 04-78284 и интернет-приемной ФСИН России от 06.07.2015 № SITE-12929/2015, по вопросу неэффективности бюджетных расходов и других проблемах уголовно-исполнительной системы и сообщается следующее.

Формальное сравнение уголовно-исполнительной системы с иными министерствами и ведомствами, в том числе Минздравом России, Минсельхозом России, Минпромторгом России, Минобрнауки России, Минтрудом России и другими представляется некорректным.

Уголовно-исполнительная система обеспечивает исполнение уголовных наказаний в виде лишения свободы, что предусматривает концентрацию в одном месте наиболее криминогенного контингента, требующего значительных сил и средств для обеспечения изоляции, режимных требований, условий содержания и иных вопросов отбывания наказаний в соответствии с действующим законодательством.

В целях реализации возложенных задач структура уголовно-исполнительной системы предусматривает в своем составе не только исправительные учреждения и следственные изоляторы, но и учреждения здравоохранения, образовательные учреждения, подразделения конвоирования, подразделения охраны психиатрических больниц, инфраструктурные объекты сельхозпроизводства, промышленного производства, транспортного обеспечения, пожарной охраны, инженерно-технических средств охраны и связи.

Кроме этого, уголовно-исполнительная система не только обеспечивает изоляцию осужденных, но и выполняет иные функции, возложенные на нее

действующим законодательством (социальной защиты и трудовой занятости осужденных, оперативно-розыскной деятельности, транспортного обеспечения, гражданской обороны, ликвидации чрезвычайных ситуаций и чрезвычайных обстоятельств и прочие).

Таким образом, уголовно-исполнительная система не только обеспечивает такие направления государственной деятельности, как исполнение уголовных наказаний в виде лишения свободы и исполнение уголовных наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, но и реализует в рамках своих полномочий задачи большинства министерств и ведомств Российской Федерации.

В связи с этим более корректным было бы сравнение уголовно-исполнительной системы Российской Федерации с пенитенциарными службами других стран. При этом, проводя указанное сравнение, необходимо учитывать:

– специфику уголовно-исполнительной системы Российской Федерации в части наделения ее вышеперечисленными функциями;

– действующее законодательство в части необходимости обеспечения отбывания наказаний осужденными в пределах своего субъекта Российской Федерации, несмотря на вид наказания и режим отбывания;

– изношенность материально-технической базы и отсутствие современных стандартных учреждений для отбывания наказаний осужденными.

Кроме этого, важно отметить, что если новейшая российская пенитенциарная политика ставит своей целью интеграцию Российской Федерации в международное правовое поле, достижение международных стандартов обращения с заключенными, то содержание пенитенциарных учреждений не может не быть затратным.

Гуманизация условий содержания осужденных находится в прямой пропорциональной зависимости от затрат на содержание исправительных учреждений. Так, в соответствии со статьей 73 УИК осужденные к лишению свободы, отбывают наказание в исправительных учреждениях в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены, в связи с чем необходимо создание небольших исправительных учреждений всех видов режима в каждом субъекте Российской Федерации. При этом отказ от крупных исправительных учреждений с отрядным (казарменным) способом содержания осужденных в пользу создания компактных учреждений с содержанием в помещениях по 2-4 человека, потребует еще большего количества обслуживающего персонала на 1 осужденного.

Учитывая изложенное, если ставится задача создания пенитенциарной системы как, например, в Норвегии, то необходимо сравнивать уголовно-исполнительную систему не с Минсельхозом России, а с пенитенциарной системой этой страны.

Так, например, согласно данным Международного центра тюремных исследований (ICPS) количество персонала пенитенциарных систем на одного осужденного составляет:

в Германии – 1,22;
во Франции – 0,87;
на Украине – 1,7;
в Мексике – 0,79;
в Индии – 0,84;
в Бразилии – 0,62:
в США – 0,97.

Таким образом, в большинстве зарубежных стран соотношение численности тюремного персонала к содержащимся осужденным в среднем составляет 1 к 1. В Российской Федерации данный показатель составляет 1 к 2, без учета осужденных, отбывающих наказания, не связанные с лишением свободы (554 493 чел., состоящих на учете в 1 квартале 2015 г.) при одновременном выполнении функций, которые в зарубежных странах выполняются иными ведомствами (медицинское обслуживание, образование, трудовая адаптация и т.д.).

В свою очередь нельзя не отметить планомерную работу УИС, проводимую на протяжении нескольких лет, направленную на оптимизацию количества учреждений и штатной численности персонала.

Так, за последние 3 года штатная численность персонала уголовно-исполнительной системы снизилась на 39765 единиц. В том числе на 20% сокращена штатная численность персонала аппаратов управления территориальных органов ФСИН России, осуществлена оптимизация количества исправительных учреждений, общеобразовательных школ, образовательных учреждений высшего профессионального образования, учебных центров, центров инженерно-технического обеспечения и связи, жилищно-коммунальных подразделений, культурных центров, оркестров, редакций газет для осужденных, детских лагерей, домов отдыха и т.д.

Кроме этого, начиная с 2009 года бюджетные ассигнования, предназначенные ФСИН России на материально-техническое обеспечение и хозяйственные нужды, подвергаются ежегодной оптимизации, в том числе в текущем году и на плановый период 2016-2017 годов.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 20.04.2015 № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» бюджетные ассигнования, предусмотренные ФСИН России на 2015 год сокращены на 10 % (более 27 млрд. рублей).

Работа по оптимизации бюджетных расходов на содержание уголовно-исполнительной системы продолжается и в текущем году. Так, с 1 мая 2015 года закрыты еще 20 учебных центров, осуществлявших подготовку сотрудников учреждений, таким образом в уголовно-исполнительной системе осталось всего 10 учебных центров, на которые перераспределена нагрузка по обучению персонала.

Переведено в категорию младшего начальствующего состава (прапорщиков) 4729 должностей среднего начальствующего состава.

Снижена категорийность по 28482 должностям младшего начальствующего состава путем перевода должностей младшего инспектора 1 и 2 категории в должности младшего инспектора без категории.

Переведены на содержание за счет получаемой прибыли 1404 единицы производственного персонала, что в условиях стагнации производства привело к увеличению себестоимости выпускаемой продукции и, как следствие, может привести к снижению конкурентоспособности пенитенциарного производства.

Существенно оптимизирована численность сотрудников подразделений охраны исправительных учреждений и СИЗО, а также подразделений по конвоированию, что повлекло увеличение нагрузки на сотрудников этих подразделений.

В указанных условиях, чтобы хоть как-то снизить нагрузку на персонал и войти в рамки бюджетных ассигнований, выделенных на текущий год, принято решение о ликвидации (консервации, перепрофилировании) 52 учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, с одновременным перераспределением осужденных в оставшиеся учреждения для их максимального наполнения. При этом указанное решение вызвало широкий общественный резонанс среди населения и общественных организаций с обращениями на все уровни исполнительной и законодательной власти, угрозами проведения массовых голодовок, собраний и иных общественных акций по противодействию закрытию исправительных учреждений.

Также следует отметить, что мероприятия по оптимизации штатной численности, снижению уровня заработной платы сотрудникам, увеличению нагрузки на персонал осуществляются в условиях принятия ФСИН России на себя дополнительных задач и функций без обеспечения их необходимой штатной численностью.

Так, например, на ФСИН России возложены новые задачи, связанные с реализацией Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». При этом, указанные задачи, связанные с увеличением максимального срока наказания в виде обязательных работ с 240 до 480 часов, с исполнением меры пресечения в виде домашнего ареста, а также с осуществлением контроля за осужденными, признанными больными наркоманией, в отношении которых суд принял решение об отсрочке отбывания наказания, не только не были обеспечены необходимой штатной численностью в количестве 2992 единиц, но и как уже говорилось выше, приняты в условиях сокращения штатной численности.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» за счет имеющейся штатной численности осуществлен комплекс мероприятий по интегрированию уголовно-исполнительной системы Республики Крым и г. Севастополя в уголовно-исполнительную систему Российской Федерации.

В результате проведенных мероприятий для создания органов и учреждений уголовно-исполнительной системы на территории Крымского федерального округа в учреждениях иных субъектов Российской Федерации было сокращено 1423 единицы штатной численности, из них должностей начальствующего состава – 945 единиц.

При этом следует отметить, что учреждения и органы ФСИН России, функционирующие на территории Крымского федерального округа развернуты в минимально необходимой численности и для приведения их к стандартам учреждений УИС Российской Федерации в текущем году и в последующий период потребуется их организационно-штатное и кадровое укрепление.

Таким образом, кроме сокращения 39755 должностей начальствующего состава в соответствии с указом Президента Российской Федерации ФСИН России в 2014 году штатная численность также отвлекалась для реализации дополнительных задач, возложенных на уголовно-исполнительную систему.

Кроме этого необходимо отметить, что в соответствии с целевой программой «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007 – 2016 годы)» утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2006 г. № 540 в 2015 году планируется завершение и ввод в эксплуатацию 10 следственных изоляторов (корпусов следственных изоляторов). На ввод в эксплуатацию объектов, построенных в рамках вышеуказанной целевой программы, потребуется 1626 единиц штатной численности, которую также придется изыскивать, то есть сокращать в действующих учреждениях.

Учитывая изложенное, в рамках задач, возложенных на уголовно-исполнительную систему дальнейшее повышение эффективности уголовно-исполнительной системы возможно только путем сокращения количества исправительных учреждений, что влечет за собой усиление социальной напряженности, и путем модернизации инженерно-технических средств охраны, что требует значительных материальных затрат на капитальный ремонт и переоборудование учреждений.

Кроме того, на основании статьи 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетные полномочия по аудиту эффективности, направленному на определение экономности и результативности использования бюджетных средств, в том числе в Федеральной службе исполнения наказаний, осуществляется Счетной палатой Российской Федерации.

Начальник
финансово-экономического управления А.Л. Кочуков