

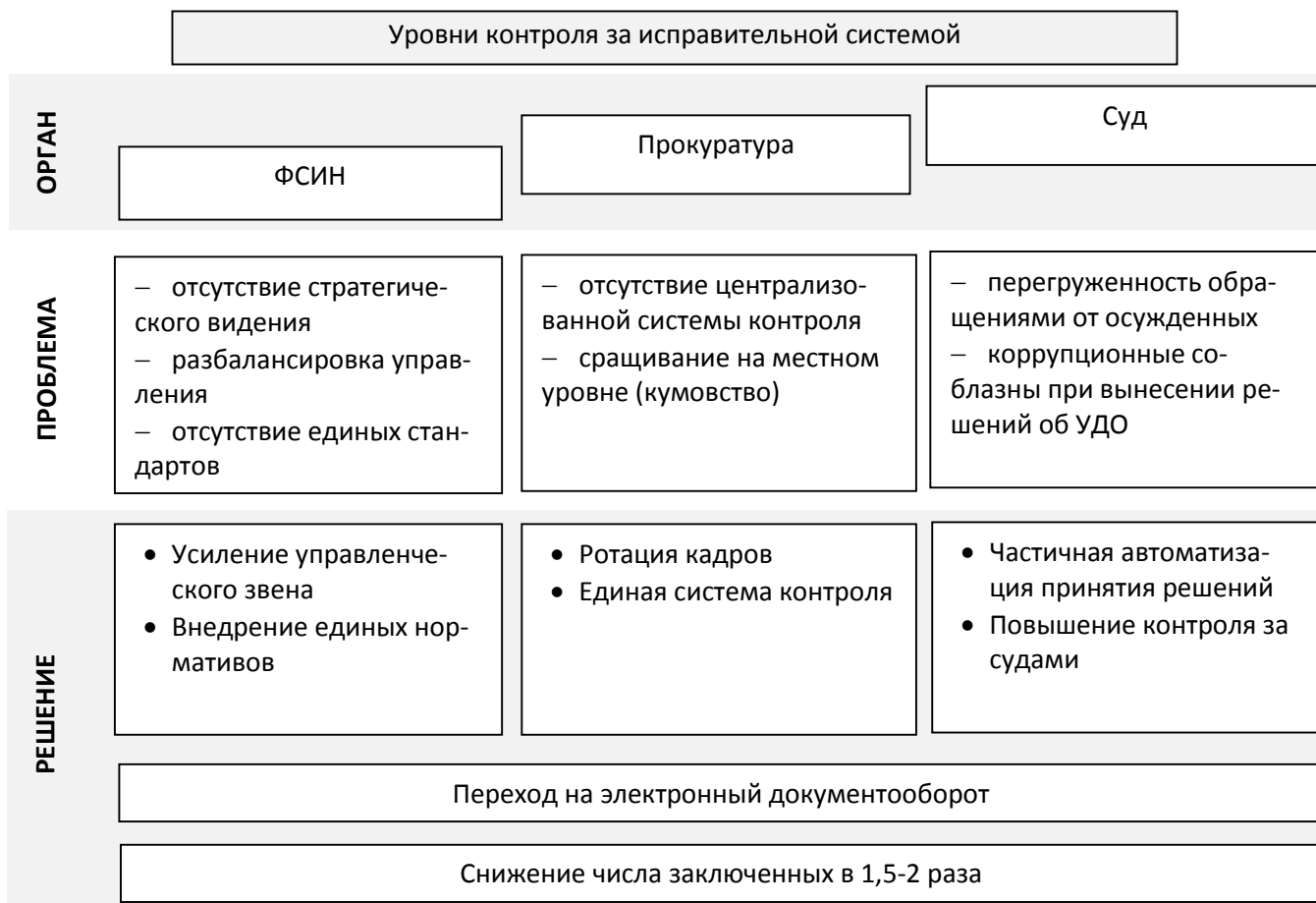
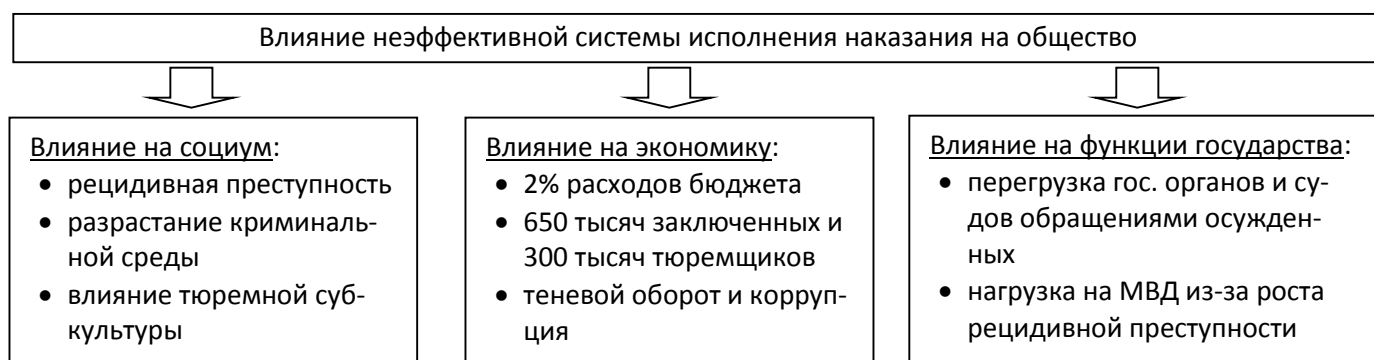
## КОНЦЕПЦИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПРАВИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Автор. Киюцина Ольга, «Институт проблем современного общества» (<http://i-pso.ru/>), [o.kiyutsina@yandex.ru](mailto:o.kiyutsina@yandex.ru)

### Проблема:

- Россия занимает 2-е место по числу заключенных на 100 тысяч населения среди основных экономик
- Каждое второе преступление совершается ранее судимыми лицами (10 лет назад – каждое четвертое)
- Уровень преступности за 10 лет снизился в 1,6 раза, число заключенных сократилось в 1,2 раза
- ФСИН занимает 3-е место среди силовых ведомств по объемам финансирования
- Досрочно освобождается каждый пятый осужденный (10 лет назад – каждый второй)
- Тюремная система в нынешнем виде исчерпала себя во всем мире. Европейская система доходит до абсурда (дело Брейвика). О непомерно высоких расходах на содержание заключенных заявил Обама.

**Вывод:** Тюремная система в нынешнем виде не справляется с исправлением преступников, но при этом обходится очень дорого и для бюджета, и для общества.



## Мероприятия:

1. Снижение числа заключенных за счет механизмов УДО и альтернативных видов наказаний.
2. Создание открытой информационной системы по осужденным. Общество имеет право знать кто, за что и как сидит. Аналоги подобных персонализированных систем уже есть. Примеры – служба судебных приставов, электронный дневник. По осужденным технически система будет не сложнее. Информация об осужденных уже сейчас открыта – суды публикуют в открытом доступе данные о решениях по уголовным делам. В открытом доступе публикуются тексты решений об УДО, из которых можно получить информацию об осужденном. О должниках и преступлениях личная информация открыта, почему должна быть закрыта информация об отбывании наказания преступниками?

Как это работает. На каждого осужденного заводится дело в электронном виде. В нем указывается место отбывания наказания, статья, срок, дата наступления УДО, наличие иска по делу и его погашение, информация о поведении в местах лишения свободы (взыскания, поощрения, поддержание социальных связей, характеристики психолога, другие сведения в соответствии с концепцией социальных лифтов) и т.д.

Проблемы, которые решит открытая информационная система:

- Повышение уровня общественного контроля за отбыванием наказаний без вмешательства в работу ФСИН;
- Повышение уровня контроля за ошибками, возможными фальсификации, расширение возможностей обжалования необоснованных/незаконных действий в тюремном ведомстве;
- Снижение уровня бюрократии во ФСИН (сейчас одни и те же данные постоянно дублируются разными сотрудниками, имеется огромное количество бумажной работы);
- Сокращение числа обращения родственников (о местонахождении осужденного, его поведении);
- Защита интересов потерпевших (будут владеть полной информацией о причинителе вреда и его исправлении);
- Упрощение и ускорение судебного делопроизводства за счет его частичной автоматизации. Суд будет видеть информацию по каждому осужденному в систематизированной форме, что позволит более объективно выносить решения. Повысится прозрачность при вынесении решений об УДО, сократятся возможности для коррупционных проявлений;
- Создание единой системы позволит создать инструмент для оценки эффективности работы учреждений ФСИН (сравнение учреждений позволит «отлавливать» наиболее проблемные).

3. Усиление прокурорского надзора. Правозащитники заявляют о том, что в некоторых регионах бездействует прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях. В результате ослабляется государственная функция реальной оценки и воздействия на ситуацию. Требуется усиление контроля за прокурорами по надзору на федеральном уровне.

4. Устранение организационных проблем. Обновление всей нормативной базы ФСИН (инструкций, регламентов) под текущие реалии, внедрение единых стандартов по всей системе. Разработка системы целевых показателей оценки эффективности работы подразделений и исправительных учреждений. Организация системы мониторинга за квалификацией кадров. Обеспечение единой системы видеоконтроля за местами лишения свободы с возможностью доступа к этим материалам по запросу суда и прокуратуры.

5. Усиление управленческого звена во ФСИН. В процессе работы нынешней команды управленцев уровень рецидивной преступности среди бывших осужденных стал расти более быстрыми темпами. Доля повторно осужденных среди отбывающих наказание в 2015 г. – 63%, в 2012 г. – 55%, в 2005 г. – 48%.

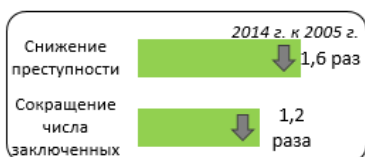
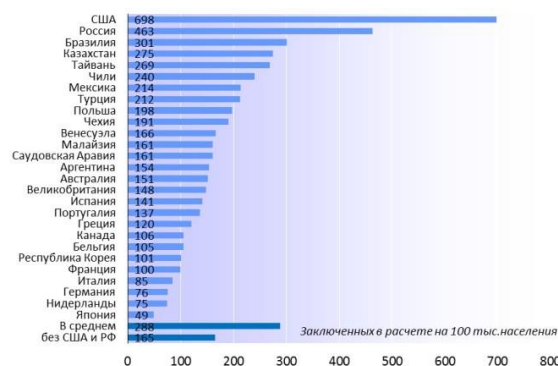
***Предложенные в данном документе мероприятия носят в основном организационный характер, не требуют больших финансовых затрат и изменения законодательной базы, могут быть реализованы в течение 1-2 лет, приведут к повышению прозрачности системы и снижению затрат на ее содержание***

## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

### Введение

В России в местах лишения свободы находится около 650 тысяч человек, по этому показателю наша страна занимает второе место в мире после США. При численности населения в 2,4% от общемировой в РФ содержится около 7,5% от общего числа заключенных по всему миру. В расчете на 100 тыс. населения в России приходится свыше 460 заключенных. Это второе место среди стран с сопоставимым уровнем развития экономики.

В определенной степени столь значимое число заключенных объясняется тем, что преступность в РФ до сих пор остается достаточно высокой. Однако если сравнивать с другими странами бывшего СССР, то уровень преступности у нас является сопоставимым, а вот показатель численности осужденных в расчете на 100 тыс. населения в России вдвое выше.



Уровень преступности в России за 10 лет снизился в 1,6 раза, причем количество тяжких и особо тяжких преступлений насильственного характера уменьшилась еще значительно. При этом доля отбывающих наказание за такие преступления стабильно растет.

С 2011 г. в структуре численности заключенных исправительных колоний основная доля принадлежит лицам, отбывающим наказание за убийства. К 2015 г. она достигла максимальных значений – 28% и продолжает расти. При этом на долю вынесенных судами приговоров за убийства в 2015 г. пришлось всего 1,28% от общего числа обвинительных приговоров (в 2005 г. – 2,31%). Все меньше лиц, совершивших преступления данной категории, освобождается условно-досрочно (хотя такой подход и противоречит требованиям закона).



Более четверти осужденных отбывает наказание за преступления, связанные с наркотиками (10 лет назад – менее 10%). При этом правозащитники утверждают, что угроза заведения дела по подобной статье часто используется для отъема бизнеса.

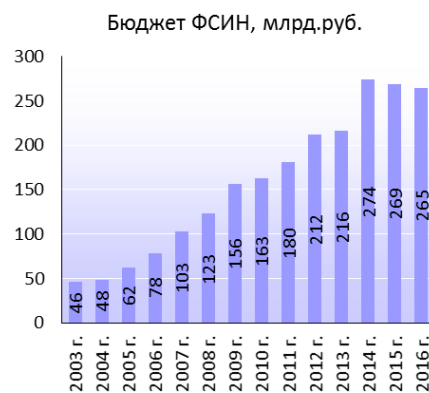
В условиях общего снижения преступности становится все более актуальным вопрос рецидива у ранее осужденных лиц. К 2013-2014 гг. доля ранее судимых лиц в общем числе осужденных приговорами суда достигла 44-45% - это абсолютный рекорд в истории современной России.



Среди находящихся в местах лишения свободы осужденных доля ранее отбывавших наказание лиц к 2014-2015 гг. достигла 63-64%, хотя до 2012 г. не превышала 50-53% (кстати сказать, нынешнее руководство ФСИН работает именно с 2012 г.).

С 2003 г. бюджетные расходы на уголовно-исполнительную систему выросли в 6 раз. При увеличении финансирования ставились цели гуманизация системы наказания и улучшения положения заключенных. Однако по факту почти все выделяемые средства стали уходить на содержание самой системы.

Ежегодный бюджет ФСИН составляет порядка 270 млрд.руб. – около 2% от бюджета страны. В расчете на одного заключенного расходы составляют порядка 400 тыс.руб. в год. Однако из этой суммы непосредственно на содержание осужденных идет не более 10-15%. Почти 75% всех расходов приходится на содержание сотрудников ФСИН, в то время как реальное обеспечение заключенных чаще всего осуществляется за счет их родственников.



Работа ФСИН глубоко убыточна. По итогам 2015 г. производственным сектором УИС выпущено товарной продукции, выполнено работ и оказано услуг на сумму всего около 30 млрд.руб., из них более половины объема выпуска идет на нужды самой ФСИН. Причем это только выручка без учета затрат, размер прибыли (убытка) неизвестен.

Убытки формируются несмотря на то, что осужденные являются самой низкооплачиваемой категорией работников, а их трудовые права массового нарушаются.

*Пример: В некоторых исправительных учреждениях фактически имеет место принуждением к рабскому труду (работе по 80 часов в неделю), хотя по документам требования трудового законодательства соблюдаются.*

*Пример: В исправительном учреждении осужденным не предоставляется отпуска. После года работы происходит увольнение с выплатой компенсации за неиспользованный отпуск и повторный прием на работу*

Государство получает минимальные доходы, но несет огромные расходы на содержание ФСИН. В то же время на производствах существуют «серые» схемы и коррупционные явления.

*Пример: На предприятии, занимающемся заготовкой леса, периодически происходят пожары, после чего лес списывается, а фактически перепродается*

Помимо финансовой нагрузки, большое количество заключенных создает колоссальную нагрузку на государственный аппарат и судебную систему. Заключенные пытаются сократить срок пребывания в местах лишения свободы и отстаивать свои права. За год суды рассматривают свыше 100 тысяч ходатайств об УДО и замене неотбытого срока наказания более мягким наказанием, а также огромное количество иных заявлений заключенных (о пересмотре приговоров и иных судебных решений, об обжаловании действий сотрудников ФСИН и т.п.). Более 38,5 тысяч обращений граждан в 2015 г. поступило в ФСИН, за год количество обращений выросло почти на 30%.

При этом меры по контролю со стороны руководящего звена ФСИН и прокуратуры оказываются недостаточными. Такой вывод можно сделать исходя из большого количества обращений граждан в высшие органы государственной власти и центральные органы управления (в 2015 г. свыше 14 тысяч обращений). Многократное обращение по «незначительным» (согласно оценке ФСИН) вопросам в разные инстанции свидетельствует о том, что люди не могут добиться решения этих вопросов ни низовом уровне.

Судебная система, которая могла бы исправлять недостатки в работе ФСИН, фактически самоустранилась от решения этих проблем, чаще всего становясь на сторону администрации учреждения, а не осужденного, в том числе и вопросах досрочного освобождения из мест лишения свободы.

Несмотря на огромные финансовые вливания государства, уровень рецидивной преступности продолжает расти. Это позволяет сделать вывод о том, что проблема заключается не в нехватке финансирования, а в том, что в нынешнем виде уголовно-исполнительная система окончательно перестала выполнять свою основную функцию исправления преступников и обеспечения их подготовки к нормальной жизни в обществе. Необходимо полностью менять подход к организации работы исправительной системы.

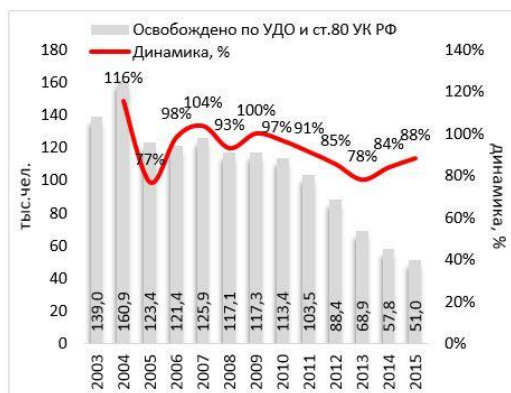
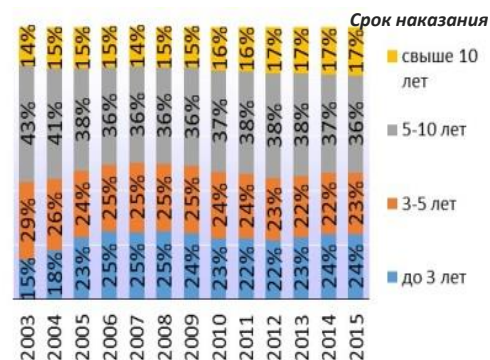
## 1. Снижение числа заключенных за счет механизмов УДО и альтернативных видов наказаний

То, что количество заключенных в стране чрезмерно, признают уже многие органы власти. Однако на федеральном уровне системные решения не принимаются из-за опасения роста преступности в случае массового освобождения осужденных. На местах заключенные зачастую остаются за решеткой из-за того, что лица, занимающие государственные должности, опасаются карьерных последствий в случае повторного совершения преступлений лицами, освобожденными по их решению или с их рекомендацией.

Несмотря на то, что на государственном уровне уже много лет подряд декларируется необходимость отказа от наказания в виде лишения свободы для лиц, совершивших нетяжкие преступления, доля отбывающих наказание со сроком менее 3 лет за последние десять лет оставалась стабильной и составляла в среднем 22-24% от общей численности отбывающих наказание осужденных.

С каждым годом сокращается доля освобождаемых условно-досрочно (УДО) или в связи с заменой лишения более мягким наказанием (ст.79 УК РФ). Если до 2006 г. более половины освобождаемых лиц выходило на свободу досрочно, то к 2015 г. – лишь каждый пятый.

Существует тесная зависимость между досрочным освобождением осужденных из мест лишения свободы и уровнем рецидивной преступности (корреляция 86%). Чем реже применяется УДО, тем выше уровень рецидива. Объясняется наличие подобной зависимости тем, что лица, которым неоднократно было отказано в таком акте гуманизма (а зачастую, и справедливости) как условно-досрочное освобождение, более склонны к повторному совершению преступлений. В то же время среди осужденных без изоляции от общества уровень повторной преступности, напротив, очень низок, в 2015 г. он составил всего 1,5%.



Вопрос досрочного освобождения осужденного зависит от решения суда, на которое значимое влияние оказывает позиция администрации исправительного учреждения, готовящей характеристику на осужденного.

Среди тех, кто сталкивался с практикой рассмотрения дел об УДО, широко распространено мнение о наличии большой коррупционной составляющей, причем как в тюремном ведомстве, где «покупаются» положительные характеристики, так и в судах. Такие домыслы не всегда беспочвенны.

«Институт проблем современного общества» разработал и апробировал методику выявления сомнительных и коррупционных связей в судах, которые, как правило, осуществляются через посредничество адвокатов. Имеются и другие проблемные моменты в работе судов, такие как затягивание процесса, неисполнение требований закона при обосновании решений даже по формальным признакам и т.п. При этом судьи чрезмерно перегружены, один судья за один день может рассматривать свыше 30 дел об УДО, при такой нагрузке возникают сомнения в качестве решений. Система принятия решений об УДО является крайне непрозрачной.

При этом снижение числа заключенных без роста рецидивной преступности вполне реально при использовании прозрачных и понятных процедур досрочного освобождения и замены наказания более мягким видом наказания. Для этого имеется необходимая законодательная база, но ее возможности не используются из-за отсутствия четкой системы критериев оценки поведения осужденных.

При этом снижение числа заключенных без роста рецидивной преступности вполне реально при использовании прозрачных и понятных процедур досрочного освобождения и замены наказания более мягким видом наказания. Для этого имеется необходимая законодательная база, но ее возможности не используются из-за отсутствия четкой системы критериев оценки поведения осужденных.

## 2. Создание открытой информационной системы по осужденным

Предлагается создание системы данных, в которой будет содержаться информация об осужденных в едином формате. В том числе данные о совершенном деянии, назначенном наказании, поведении осужденного в местах лишения свободы, мерах по заглаживанию причинного преступлением вреда и т.д. Фактически по каждому осужденному должна быть заполнена стандартизированная анкета на 1-3 страницы, где большинство вопросов будет закрытыми.

*Пример вопросов для анкеты:*

*Состоит в браке – да/нет. Если да, то с какого года (количество лет в браке);*

*Поддерживает связи с родственниками – да/нет. Если да, то с кем именно (жена, дети, родители, иные близкие родственники, дальние родственники и т.п.);*

*Обучался ли дополнительной профессии – да/нет. Если да, то какой (указать);*

*Занимается спортом – да/нет. Если да, то каким (указать).*

Создание подобной системы позволит решить большое количество задач, в том числе повысит прозрачность деятельности ФСИН и судов, принимающих решение об УДО. Систематизация и автоматизация позволит снизить бюрократическую нагрузку в этих структурах.

Обработка персональных данных осужденных допускается согласно ст.10 п.2 пп.6, 7 Закона «О персональных данных». Сейчас данные по осужденным в открытом доступе имеются в ГАС «Правосудие» (судебные решения о назначении наказания, материалы об УДО и т.д.).

Финансирование создания подобной информационной системы будет относительно невелико (например, на создание ГАС «Правосудие» в 2004-2006 гг. было потрачено порядка 1,5 млрд.руб.), а ее использование будет иметь значительный социально-экономический эффект. Создание подобной системы сможет сократить расходы на документооборот, поскольку большой объем ныне закрытой и предоставляемой по запросу информации окажется в открытом доступе. Повышение прозрачности исполнительной системы благоприятно скажется на имидже ФСИН, который сейчас крайне негативен.

В дальнейшем использование единой системы позволит создать инструмент для оценки эффективности работы отдельных учреждений и территориальных подразделений ФСИН и будет способствовать выявлению проблемных участков.

## 3. Усиление прокурорского надзора

Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в ИУ работают в местах дислокации исправительных учреждений. Подчиняются прокурору соответствующего субъекта федерации. Прокуроры по надзору рассматривают обращения заключенных, присутствуют при рассмотрении судом материалов об УДО и высказывают свое мнение о его целесообразности.

Правозащитники утверждают, что сложившаяся система прокурорского реагирования неэффективна.

*Пример: Прокурор по надзору поддерживает ходатайства об УДО осужденных, заключивших договор с конкретным адвокатом*

*Пример: Прокуратура по надзору не реагирует на заявления осужденных об их привлечении к рабскому труду*

По мнению правозащитников, наименее эффективен прокурорский надзор в Челябинской области, Башкортостане, Карелии, Саратовской области, Красноярском крае.

У работников прокуратуры и администрации исправительного учреждения в процессе долгой совместной работы могут возникать неформальные взаимоотношения, негативно влияющие на выполнение контролирующих функций. Требуется периодическая ротация кадров либо проведение мероприятий по контролю за деятельностью прокуратур по надзору с выездными проверками. Возможно, имеет смысл выведение прокуроров по надзору из состава региональных прокуратур в федеральное подчинение (это 2-3 тысячи человек).

СУДЕБНОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО

Введите список дел, назначивших на дату: 23.05.2016

Введите информацию по делу

Производство по материалам

Всего по запросу найдено — 11. На странице выписки с 1 по 11.

№ материала	Дата поступления	Лица	Судья	Дата решения	Решение	Дата вступления в законную силу	Судебные акты
61-50/2016	29.02.2016	заявитель: Поверенн А.М. лицо: Поверенн А.М. - УК РФ ст. 564 ч.2	Судья Судья Мельников	30.03.2016	Удовлетворено		
61-49/2016	29.02.2016	заявитель: Глушак А.С. лицо: Глушак А.С. - УК РФ ст. 264 ч.4	Судья Судья Мельников	30.03.2016	Отказано	ОБЖАЛУЕТСЯ	
61-49/2016	29.02.2016	заявитель: Еремова М.С. лицо: Еремова М.С. - УК РФ ст. 264 ч.6	Судья Судья Мельников	30.03.2016	Удовлетворено		
61-41/2016	11.02.2016	заявитель: Воронин С.Н. лицо: Воронин С.Н. - УК РФ ст. 264 ч.4	Судья Судья Мельников	30.03.2016	Отказано		

## 4. Решение текущих организационных проблем

### Корректировка нормативной базы

Единая нормативная база во ФСИН отсутствует. Многие документы противоречат друг другу, некоторые положения морально устарели. В особенности это касается условий отбывания наказания.

*Пример: В п.35 Правил внутреннего распорядка ИУ предполагается, что проверки осужденных в ненастную погоду и при низкой температуре проводятся в помещении. При этом расшифровки определения «низкая температура» не дается, приводится лишь ссылка на Правила о работе на открытом воздухе в холодное время года, принятые в 1929 г.*

Много злоупотреблений связано со свиданиями осужденных с лицами, не являющимися родственниками.

*Пример: Свидания с лицами, не являющимися родственниками, предоставляется с разрешения начальника исправительного учреждения. В некоторых учреждениях такое разрешение можно получить за взятку*

Отсутствуют единые регламенты по вопросам, оставленным на усмотрение начальника учреждения. В частности, не регламентирован порядок предоставления отпуска за пределами исправительного учреждения, выдачи разрешения на проживание с семьей для осужденных к колонии-поселению и т.п.

*Пример: в некоторых учреждениях отпуска с выездом предоставляются, в большинстве – не предоставляются. В Красноярском крае в 2015 г. всего 144 осужденным был предоставлен ежегодный отпуск с выездом за пределы учреждения (это всего 0,6% от общего числа осужденных)*

*Пример: Жена готова купить дом и переехать вместе с детьми в населенный пункт, где расположена колония-поселение, но начальник учреждения не дает разрешения на проживание осужденного с семьей*

Отсутствуют единые требования к передачам.

*Пример: В большинстве исправительных учреждений в передачах принимают конфеты без оберток, сигареты – без пачек и т.д., хотя подобные требования нормативными актами не предусмотрены*

Сотрудники при формулировании требований должны уметь обосновывать их со ссылкой на законы и нормативные акты. Сейчас многие сотрудники даже не знают о существовании целого ряда нормативных актов и, соответственно, не могут правильно организовать свою работу. По многим важным вопросам нормативная база отсутствует, они решаются на усмотрение администрации, соответственно, возможны злоупотребления.

Необходимо разработать единый внутриведомственный свод инструкций и регламентов в отношении условий отбывания наказаний. Наличие таких документов позволит сократить количество спорных ситуаций и злоупотреблений.

В отчете за 2015 г. ФСИН сообщает о том, что разработан проект новых Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений. Однако для обсуждения общественностью данный документ не предоставлен. О том, что новый проект подготовлен, сообщается не впервые – в 2013 г. Минюст уже рапортовал о том же.

При этом многие разработанные документы не используются. Например, было разработано Положение «О системе "социальных лифтов" для осужденных», в котором сформулированы четкие критерии для оценки поведения осужденных, однако данный документ так и остался в статусе «эксперимента».

Необходимо принятие документа, регламентирующего наложение взысканий за нарушения. В настоящее время этот вопрос полностью решается на усмотрение администрации учреждения, из-за чего имеют место злоупотребления. Необходимо разработать документ, который будет определять размер наказания по каждому виду нарушений.

*Пример: В одном исправительном учреждении за курение в неполюженном месте может быть наложено наказание в виде водворения в ШИЗО на 5 суток, неопрятный внешний вид (не застегнута пуговица) – 3 суток. В другом исправительном учреждении за подобные нарушения ограничиваются беседой. В третьем – накладывают штраф*

Вся нормативная база, касающаяся условий отбывания наказаний, должна быть в свободном доступе. В настоящее время на сайте ФСИН России отсутствует раздел с нормативными актами. Некоторые документы, регулирующие вопросы условий отбывания наказания имеют гриф «для служебного пользования», хотя не содержат никакой информации, распространение которой может влиять на безопасность.

## **Обеспечение единой системы видеоконтроля**

В учреждениях ФСИН установлено 3043 телевизионные системы видеонаблюдения, 56 240 видеокамер, используется 12 770 персональных видеорегистраторов, которыми обеспечены сотрудники дежурных смен. В большинстве исправительных учреждений практически нет участков, свободных от видеонаблюдения. Несмотря на это, при возникновении спорных ситуаций зачастую оказывается, что видеозапись инцидента ФСИН предоставить не может. Либо (что более вероятно) не хочет. Видеозаписи позволили бы подтвердить или опровергнуть информацию о применении насилия сотрудниками ИУС. В 2015 г. было возбуждено всего 6 уголовных дел в отношении сотрудников учреждений по фактам применения физической силы и специальных средств. При том что объективно случаев насилия не может быть так мало в системе, где находится почти 1 млн.чел. (заключенных и сотрудников). В более мелких спорах видеозапись получить вообще невозможно.

*Пример: На осужденного наложено взыскание за невежливое обращение к сотруднику администрации. Осужденный утверждал, что он пытался в вежливой форме обжаловать незаконные действия сотрудника. К моменту рассмотрения в суде искового заявления осужденного видеозапись была стерта, так как нормативный срок хранения видеозаписей составляет 20 дней.*

Государство выделяет значимые средства для обеспечения правопорядка в учреждениях. Причем это касается как действий осужденных, так и действий сотрудников ФСИН. Поэтому сотрудники учреждений не должны иметь доступа к редактированию видеозаписей. Все видеозаписи следует хранить на единых серверах главного управления ФСИН России. Доступ к этим материалам должен предоставляться по запросу суда и прокуратуры, а отсутствие видеозаписи – трактоваться в пользу осужденного.

## **Изменение кадровой политики**

Оценка квалификации кадров во ФСИН недостаточно эффективна, зачастую носит формальный характер, карьерное продвижение зависит от субъективных оценок вышестоящих руководителей.

*Пример: Сотрудник исправительного учреждения не мог добиться карьерного повышения, несмотря на то, что получил высшее образование и прошел переподготовку. Был переведен на новую должность только после личного обращения в Главное управление ФСИН России.*

Необходимо внедрение единой системы оценки кадров, проведение аттестаций в форме тестовых заданий в режиме он-лайн. Основным критерием для оценки должно быть знание законодательной и нормативной базы, а также психологические тесты. Система исполнения наказаний – далеко не самое престижное место работы, большое количество людей идет работать во ФСИН, не найдя себе применения в другом месте. При этом в силу специфики работы с контингентом у сотрудников может возникать профессиональная деформация, поэтому за кадрами здесь должен быть повышенный контроль. О недостаточности контроля свидетельствует то, что в 2015 г. за допущенные нарушения законности к дисциплинарной ответственности привлечено всего 343 сотрудника (из почти 300 тысяч).

Необходимо сокращение штата сотрудников. В России в расчете на одного сотрудника приходится 2 заключенных (в Республике Беларусь соотношение 1:5). Причем численность работающих во ФСИН снижается медленнее числа заключенных – с 2007 г. количество заключенных уменьшилось на 26%, а число сотрудников ФСИН – всего на 20%. Характерно, что эта диспропорция наблюдается на фоне повышения уровня технического оснащения и автоматизации исправительных учреждений. При том что автоматизация объективно должна вести к сокращению штатной численности. Численность сотрудников ФСИН снижается гораздо медленнее, чем в других силовых ведомствах.

За 2015 г. штатная численность персонала УИС, финансируемая за счет средств федерального бюджета, выросла на 0,03% и составила 296,0 тыс.единиц. Особенно много во ФСИН офицеров среднего и высшего звена, которые выполняют руководящие функции. При этом выполнять рутинную работу с контингентом оказывается некому, поскольку сотрудники низшего звена вынуждены выполнять зачастую противоречивые распоряжения многочисленных начальников.

Чрезмерная численность ФСИН создает повышенную нагрузку на бюджет, поскольку его сотрудники имеют большое количество льгот и социальных гарантий. При сокращении численности заключенных число сотрудников ФСИН должно уменьшаться опережающими темпами.



### **Разработка системы целевых показателей оценки учреждений**

Должна быть разработана система целевых показателей оценки эффективности работы исправительных учреждений, основывающаяся прежде всего на результатах работы с контингентом. Основными критериями оценки должны быть:

- уровень рецидивной преступности среди освобожденных осужденных;
- доля рекомендованных и отпущенных условно-досрочно либо в связи со смягчением наказания (как показатель того, что в учреждении достигаются цели исправления);
- показатели, реально свидетельствующие о социальной адаптации и возможности возврата к нормальной жизни в обществе (например, доля осужденных, отпущенных в отпуск за пределы исправительного учреждения, доля осужденных, к которым родственники приезжают на свидания, количество осужденных, состоящих в браке, количество подписанных на периодические издания и т.п.).

Первые две группы показателей фактически будут дополнять друг друга и характеризовать работу по исправлению преступников. Третья группа показателей будет характеризовать работу с контингентом, оценка по этой группе показателей может быть построена на основе анализа данных открытой информационной системы.

### **5. Усиление управленческого звена во ФСИН**

В настоящее время исправительная система является разбалансированной и дезорганизованной, о чем говорят приведенные выше факты и примеры. Отсутствует единый стратегический подход к управлению и организации деятельности, нет комплексного подхода к решению имеющихся проблем.

Необходимо усиление управленческого звена ФСИН руководящими сотрудниками, отвечающими исключительно за организационные моменты работы системы: обновление нормативной базы, создание системы оценки кадров, системы оценки учреждений, создание открытой информационной системы, единой системы видеоконтроля и т.п. Это должны быть люди с хорошим управленческим опытом и опытом работы с современными информационными технологиями.

Причем опыт работы во ФСИН или ином силовом ведомстве для таких руководителей не обязателен. Как показывает опыт Минстроя (где новое руководство за два года добилось существенного повышения прозрачности системы), для построения эффективной организационной системы наличие отраслевого опыта не имеет значения.