

Институт проблем современного общества (ИПСО)

<http://i-pso.ru>

Куратор: Киюцина Ольга, руководитель ИСПО

o.kiyutsina@yandex.ru, +7(921)954-36-12

06.12.2016

ФСИН: ФИНАНСИРОВАНИЕ УХОДИТ НА «ЛУЧШУЮ ЖИЗНЬ» ТЮРЕМНОЙ БЮРОКРАТИИ

В 2015 г. бюджет ФСИН превысил 300 млрд.руб.¹ Это означает, что при общей численности «тюремного населения» в 650 тысяч человек бюджетные траты в расчете на 1 заключенного составляют почти полмиллиона рублей в год. Рост по сравнению с 2003 г. просто фантастический – почти в 10 раз.



В таких условиях можно было бы ожидать, что ситуация с содержанием, питанием, медицинским обеспечением заключенных должна кардинально улучшиться. Однако в реальности этого не произошло. Дело в том, что основная часть бюджета ФСИН идет не на заключенных, а на сотрудников ведомства. Только прямые расходы на содержание персонала занимают почти 70% бюджета ФСИН. А с учетом расходов на обеспечение сотрудников жильем, а также других госзакупок, общие затраты на сотрудников достигают 75-80% в бюджете ФСИН.

Таблица. Расходы на ФСИН по разделам бюджета в 2012-2015 гг. (по исполнению)

(млрд.руб.)

РАЗДЕЛ БЮДЖЕТА	Код	2012	2013	2014	2015
Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами	100	126,5	187,6	181,6	166,0
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	300	78,7	79,6	83,9	84,6
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	200	25,5	27,3	34,2	37,4
Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности	400	7,4	6,4	8,0	13,8
Субсидии государственным корпорациям (компаниям)	800	1,8	1,6	1,3	1,2
Всего бюджет ФСИН		239,8	302,6	308,9	302,9

По данным Федерального казначейства¹

Динамика расходов бюджета, 2015 г. в % к 2012 г.



Расходы на сотрудников растут опережающими темпами по отношению к затратам на осужденных. С 2012 по 2015 годы суммарные выплаты персоналу ФСИН увеличились более чем на 30%, расходы на социальное обеспечение персонала выросли почти в 1,5 раза. В то же время объем госзакупок, из которых и обеспечивается содержание заключенных, увеличился всего на 7%.

На этом фоне особо циничным выглядит заявление советника директора ФСИН Владимира Седых о том, что если сокращение бюджета уголовно-исполнительной системы продолжится, то это приведет к дефициту питания заключенных в колониях.² В условиях сокращения бюджета тюремное ведомство решило экономить не на сотрудниках, а на заключенных.

Данные о кадровом составе ФСИН не публикует, граждане РФ свободного доступа к такой информации не имеют. Однако в соответствии с международными обязательствами ФСИН приходится предоставлять информацию о состоянии национальной пенитенциарной системы в Совет Европы. **Большой вопрос, почему для российских налогоплательщиков, на средства которых и живет ФСИН, информация по тюремному ведомству является закрытой.**

Таблица. Кадровый состав пенитенциарных ведомств в России и Европе

Категории сотрудников	Тыс. чел.	В % к общему числу сотрудников ФСИН
ОБЩЕЕ ЧИСЛО СОТРУДНИКОВ / TOTAL NUMBER OF STAFF	296,0	100%
Сотрудников национальной пенитенциарной администрации / Staff at the national prison administration (Head Office)	0,7	0,2%
Сотрудников, в региональных отделениях тюремной администрации / Staff in regional prison administration offices	16,3	5,5%
Другие сотрудники тюремной администрации, работающие за пределами исправительных учреждений / Other staff employed by the prison adm., but who work OUTSIDE penal institutions	48,3	16,3%
Общее число сотрудников, работающих ВНУТРИ пенитенциарных учреждений / Total number of staff working INSIDE penal institutions	230,6	77,9%
Руководителей учреждений / Executives (managers) of penal institutions	1,0	0,3%
Пенитенциарный персонал (службы режима) / Custodial staff	60,2	20,3%
Медицинский персонал / Medical and Custodial staff paramedical staff	28,8	9,7%
Персонал, ответственный за оценку и психологи / Staff responsible for assessment and the psychologists	3,3	1,1%
Работники, осуществляющие образовательную деятельность / Staff responsible for education activities (including social workers, teachers / educators, etc.)	6,8	2,3%
Персонал, ответственный за семинары или профессионального обучение / Staff responsible for workshops or vocational training	18,8	6,4%
Другие сотрудники, работающие внутри пенитенциарных учреждений / Other staff working INSIDE penal institutions	111,7	37,8%

По данным Совета Европы³



Согласно данным Совета Европы, 22% персонала ФСИН (более 65 тысяч человек) – это тюремная бюрократия, работающая за пределами исправительных учреждений. То есть каждый пятый сотрудник ФСИН не появляется в местах лишения свободы или делает это крайне редко. В среднем по Европе на эту же категорию служащих приходится 15% сотрудников пенитенциарных ведомств³. Возможно, диспропорции связаны с тем, что в состав российского тюремного ведомства также входят уголовно-исполнительные инспекции (во многих странах Европы эти

функции выполняют социальные службы). При этом за 10 лет число состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях России уменьшилось в 2 раза⁴, а надзор за такими гражданами требует минимума ресурсов по сравнению с лицами, находящимися в местах лишения свободы.

В отчете Совета Европы также приведено сравнение структуры кадрового состава пенитенциарных ведомств в разных странах. Причем за основу для сравнения (за 100%) берется не общая численность персонала, а число сотрудников, работающих внутри пенитенциарных учреждений.

Таблица. Кадровый состав УИС в России и в среднем по Европе
(в % от общего числа сотрудников, работающих ВНУТРИ пенитенциарных учреждений)

КАТЕГОРИЯ ПЕРСОНАЛА	Россия	В среднем
Руководители (менеджеры) пенитенциарных учреждений	0,4%	2,9%
Пенитенциарный персонал	26,1%	66,1%
Врачи и средний медицинский персонал	12,5%	4,9%
Персонал, ответственный за оценку	1,4%	2,4%
Персонал, ответственный за образовательную деятельность	2,9%	3,7%
Персонал, ответственный за семинары или профессиональную подготовку	8,2%	4,9%
Другие сотрудники	48,4%	16,7%

По данным Совета Европы³

Во ФСИН работает 29 тысяч медиков, т.е. в среднем 1 медик в расчете на 20 заключенных. В России на долю медицинских работников приходится 12,5% от общей численности работающих внутри учреждений сотрудников, тогда как в среднем по Европе этот показатель значительно ниже – 4,9%.³ В то же время смертность в местах лишения свободы в России в 2 раза выше, чем в среднем по Европе. Коэффициент смертности на 10000 заключенных в России оставляет 61,6, а в среднем по Европе – 31,5.³ Таким образом, огромный штат медицинского тюремного персонала в нашей стране не обеспечивает ни должного лечения, ни спасения жизни людей, находящихся в местах лишения свободы. В том числе и тех, в отношении которых приговор еще не вынесен. При этом тюрьмы являются крупнейшим рассадником социальных заболеваний. Численность ВИЧ-инфицированных, содержащихся в учреждениях УИС в 2015 году составила 62 554 человека (почти 10% от общего числа заключенных), число больных активным туберкулезом – 23 745 человек⁵ (4% от всех заключенных).

Образовательную деятельность и профессиональное обучение во ФСИН суммарно обеспечивает 25,6 тысяч человек, т.е. 11,1% от общей численности работающих внутри пенитенциарных учреждений

сотрудников. В среднем по Европе этот показатель составляет 8,6%.³ Всего на начало 2014/15 учебного года в общеобразовательных организациях при исправительных учреждениях зарегистрировано 75 658 осужденных, приступивших к обучению⁵. При том, что каждый 7-й осужденный ежегодно проходит обучение, трудоустроится по полученной специальности бывшие заключенные не могут, что свидетельствует о крайне низком качестве полученного образования.

Почти 50% сотрудников, работающих внутри российских пенитенциарных учреждений (112 тыс. чел.) – «прочий» персонал. В среднем по Европе на долю такого персонала приходится менее 17% сотрудников. Поскольку ФСИН не предоставляет информацию о кадровом составе, доподлинно узнать причину таких различий не представляется возможным. Вероятнее всего, объявленная гуманизация системы наказания привела к тому, что в российском тюремном ведомстве появилось большое количество сотрудников, призванных заниматься исправлением преступников. Однако на практике «гуманизация» вылилась в катастрофическую ситуацию с рецидивной преступностью. К 2015 г. в России – почти 2/3 осужденных отбывали наказание повторно, в то время как всего десять лет назад таковых было менее половины⁶.

Связано это с усилением карательного уклона в нынешней тюремной системе. Так, большинство «воспитателей в погонах» (сотрудников воспитательных отделов) искренне считают, что перевоспитать взрослого человека невозможно. Тем не менее, не стесняются получать зарплату за выполнение бесполезных функций.

Таблица. Число заключенных в расчете на 1 сотрудника в России и в Европе

(страны с числом заключенных более 10 тыс.чел.)

Страна	Общее количество сотрудников, тыс.чел.	Общее количество заключенных, тыс.чел.	Число заключенных на 1 сотрудника	Число заключенных на 100 тыс.чел. населения страны	Пенитенциарный персонал, тыс.чел.	Заклученных на 1 сотрудника пенитенциарного персонала
Чехия	10,6	18,7	1,76	177,5	2,0	9,5
Франция	35,1	66,5	1,89	101,0	25,2	2,6
Грузия	3,8	10,2	2,69	227,9	2,2	4,6
Германия	36,6	65,7	1,79	81,4	-	-
Греция	4,5	12,0	2,67	110,1	3,9	3,1
Венгрия	8,1	18,3	2,26	185,0	6,4	2,8
Италия	44,8	54,3	1,21	89,3	36,2	1,5
Польша	29,4	77,4	2,64	203,5	15,7	4,9
Португалия	6,3	14,0	2,22	134,3	4,1	3,4
Румыния	12,6	31,6	2,50	158,6	4,3	7,4
Россия	296,0	671,0	2,27	467,1	60,2	11,1
Сербия	4,2	10,3	2,42	144,0	2,4	4,3
Словакия	5,2	10,2	1,95	187,9	0,8	12,8
Испания	29,8	65,9	2,21	141,7	18,4	3,6
Турция	45,9	151,5	3,30	197,5	38,0	4,0
Украина	51,2	92,3	1,80	204,0	11,8	7,8
Великобритания	35,0	85,5	2,45	149,7	22,5	3,8
В среднем	-	-	2,18	135,8	-	3,6

По данным Совета Европы³



А вот количество пенитенциарного персонала, то есть сотрудников, которые отвечают за режим и надзор, у нас почти втрое меньше, чем в среднем по Европе – соответственно 26% и 66% от общего числа работающих внутри учреждений сотрудников³. Среди европейских стран с числом заключенных более 10 тысяч человек Россия занимает 2-е место по уровню нагрузки на сотрудников режима и надзора: в среднем по Европе на одного пенитенциарного сотрудника приходится 3,6 заключенных, в России – 11,1³.

Сотрудники подразделений режима и надзора проводят с заключенными больше времени, чем другие категории тюремного персонала. Соответственно, их перегруженность негативно сказывается на всей системе исполнения наказаний и, прежде всего, на заключенных.

По состоянию на 1 ноября 2016 г. в уголовно-исполнительной системе работало 296 тысяч человек при численности заключенных 638 тысяч человек⁷. То есть в расчете на каждые двух заключенных в среднем приходится один сотрудник ФСИН. Это соответствует среднеевропейскому уровню и ниже, чем в Турции, которая занимает 2-е место после России по числу заключенных (там 1 сотрудник приходится на 3-х заключенных). При этом на всех уровнях ФСИН звучат жалобы на перегруженность и нехватку персонала, хотя в России тюремный персонал справляется со своими обязанностями по исправлению преступников несравнимо хуже, чем в Европе.

Характерно, что ФСИН крайне болезненно реагирует на заявления о необходимости сокращения штата. Хотя очевидно, что в условиях ожидаемого уменьшения численности заключенных из-за снижения уровня преступности и декриминализации отдельных уголовных статей, сокращение штата тюремного ведомства неизбежно. Более того, во ФСИН требуют еще и увеличения числа сотрудников. Согласно ответу, данному ФСИН по запросу Института проблем современного общества в августе 2015 г., «отказ от крупных исправительных учреждений с отрядным способом содержания в пользу создания компактных учреждений с содержанием в помещениях по 2-4 человека потребует еще большего количества обслуживающего персонала на одного осужденного»⁸. Аргументируя свою позицию, ФСИН откровенно манипулирует цифрами, а зачастую предоставляет и недостоверные данные: «в большинстве зарубежных стран соотношение численности тюремного персонала к содержащимся осужденным в среднем составляет 1 к 1. Так, в Германии на 1 заключенного приходится 1,22 сотрудника тюрьмы, во Франции — 0,87, на Украине — 1,7, а в Америке — 0,97»⁸.

Одновременно с этим ФСИН делает вывод о том, что «гуманизация условий содержания заключенных находится в прямой пропорциональной зависимости от затрат на содержание и количества сотрудников, работающих в тюрьмах и колониях»⁸. Хотя практика доказывает обратное – чем больше денег вливается в тюремную систему, тем хуже становится ситуация.

На 1 ноября 2016 г. штатная численность персонала УИС, финансируемого из средств федерального бюджета, составляла 295 967 чел., в том числе аттестованных сотрудников – 225 284 чел. (кроме того переменного состава – 6 326 чел.)⁷. Из этих данных следует, что 76% кадрового состава ФСИН носит погоны. А соответственно, имеет большое количество финансируемых из бюджета социальных гарантий и льгот, а также право на досрочную пенсию, что также создает дополнительную нагрузку на

бюджет. Естественно, больше всего «бонусов» от службы получает начальствующий состав, выполняющий административно-командные функции, а не простые сотрудники, работающие в учреждениях. Причем большое количество уголовных дел о коррупции в отношении начальства ФСИН в разных рангах свидетельствует о том, что эти «бонусы» далеко не всегда имеют легальную природу.

Остается открытым вопрос о том, для чего такое количество сотрудников в погонах ведомству, где более половины персонала не несет никаких рисков и тягот, связанных со службой. Единственный разумный ответ – нацеленность на обеспечение тотального контроля над подчиненными со стороны начальства. При этом ведомство периодически сотрясают скандалы, связанные с коррупцией, неправомерным применением насилия в отношении заключенных, проносом сотрудниками в места лишения свободы наркотиков и других запрещенных предметов и т.д. и т.п. Соответственно, тотальный контроль тюремной системе пользы не приносит. Напротив, чрезмерная субординация в полувоенизированном ведомстве негативно сказывается на общественных интересах, в том числе усиливает коррупционные риски.

Вывод. Структура численности персонала ФСИН разбалансирована до крайней степени. В ведомстве огромное количество лишних людей (в особенности начальствующего состава), а также явно чрезмерное число людей «в погонах». Не удивительно, что с такими дикими диспропорциями в кадровом составе тюремное ведомство не справляется со своей основной функцией – исправлением осужденных, о чем свидетельствует рост рецидивной преступности.

Для изменения ситуации необходим полный пересмотр подходов к кадровой политике в исправительной системе. Необходимо сокращение числа аттестованных сотрудников, что, с одной стороны, приведет к уменьшению бюджетных расходов, а с другой – позволит упорядочить деятельность тюремного ведомства.

Требуется передача части функций из ФСИН в другие ведомства. Прежде всего это касается тюремной медицины, где сложилась просто катастрофическая ситуация.

Целесообразно также использование позитивного опыта МВД: введение личной ответственности руководства за неправомерные действия подчиненных, переаттестация сотрудников с использованием детектора лжи. Как показал опыт МВД, такие меры приносят быстрый результат и способствуют самоочищению системы.

Источники информации

1. Федеральное казначейство, <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzheto/>
2. ФСИН предупредила о возможных проблемах с финансированием питания осужденных // Интерфакс, 30 ноября 2016 г., <http://www.interfax.ru/russia/539211>
3. Aebi, M.F., Tiago, M.M. & Burkhardt, C. (2015). SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2014. Strasbourg: Council of Europe, http://wp.unil.ch/space/files/2016/05/SPACE-I-2014-Report_final.1.pdf
4. Характеристика лиц, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20v%20YII/>
5. Информация о достигнутых результатах (ФСИН за 2015 г.), <http://www.fsin.su/budget/info.php>
6. Проект концепции повышения эффективности исправительной системы, <http://i-pso.ru/2016/05/25/concept/>
7. Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы, <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/>
8. ФСИНу нужны еще 250 тыс. гуманных охранников, 4 сентября 2015, <http://izvestia.ru/news/590878>