

ФСИН: МИФ ПРО «САМОЕ БЕДНОЕ ВЕДОМСТВО». ДОКЛАД

Институт проблем современного общества (ИПСО), Куратор: Киюцина Ольга

<http://i-pso.ru>, o.kiyutsina@yandex.ru, +7(921)954-36-12

Дата выхода: 01.02.2017, доклад размещен по ссылке <http://i-pso.ru/2017/02/01/1433/>

В обществе сложился стереотип о том, что тюремная система испытывает хроническое недофинансирование, поэтому условия содержания заключенных оставляет желать лучшего.

Стереотип «о самом бедном ведомстве» активно создает сама Федеральная служба исполнения наказаний. И вводит в заблуждение относительно реального состояния дел как общество, так и руководство страны. Так, на заседании «Совета по развитию гражданского общества и правам человека» Президент РФ В.Путин сказал про ФСИН: «Если начать с ними говорить, они наверняка скажут, знаете: придут, будут проверять, а у нас денег нет, чтобы лампочки поменять»¹. В ноябре 2016 г. уполномоченный по правам человека в РФ Т. Москалькова в своей авторской колонке написала о том, что «хотя большинство упреков по поводу состояния мест лишения свободы приходится выслушивать представителям ФСИН, именно руководство этой службы постоянно ставит этот вопрос перед правительством, и в первую очередь перед Минфином. Ответ один: "Денег нет!"»².

Любая статья, любой комментарий из ФСИН несет явный посыл: «Дайте еще денег». Причем это уже давно не просьба, а требование в форме шантажа. Так, в конце ноября информагентства сотрясла запущенная ФСИН новость о том, что к 2019 г. заключенных станут хуже кормить³. Один из комментариев к этой новости полностью характеризует суть происходящего: «это, типа, с их стороны ответный удар такой? Посмеете сократить нам бюджет – мы вообще перестанем кормить заложни... тьфу, заключённых!».

Мало кто знает, что на самом деле ФСИН является одним из самых богатых ведомств – по объему расходов оно занимает 6-ю строку среди всех министерств и ведомств. На тюремную систему мы тратим больше, чем на весь Минздрав и всего в 1,5 раза меньше, чем на Росавтодор, который строит дороги по всей стране.

Таблица. Топ-10 крупнейших получателей бюджетных средств среди министерств и ведомств в 2015 г.

(млрд.руб.)

Министерства и ведомства	Бюджет	Роспись	Исполнено	Отклонение по сумме	Процент исполнения
Всего бюджетные расходы	12 342	12 810	12 640	-171	98,7%
1. Министерство финансов	4 931	4 701	4 592	-108	97,7%
2. Министерство обороны	1 625	1 674	1 670	-4	99,8%
3. Министерство внутренних дел	1 042	1 047	1 043	-4	99,7%
4. Федеральное дорожное агентство	518	530	516	-14	97,4%
5. Министерство образования и науки	389	391	389	-3	99,3%
6. ФСИН	269	270	303	33	112,0%
7. Министерство здравоохранения	184	308	301	-7	97,7%
8. Минпромторг	246	296	291	-6	98,1%
9. Министерство сельского хозяйства	206	245	234	-11	95,5%
10. МЧС	173	185	183	-2	99,1%

По данным Федерального казначейства⁴

ИПСО, i-pso.ru

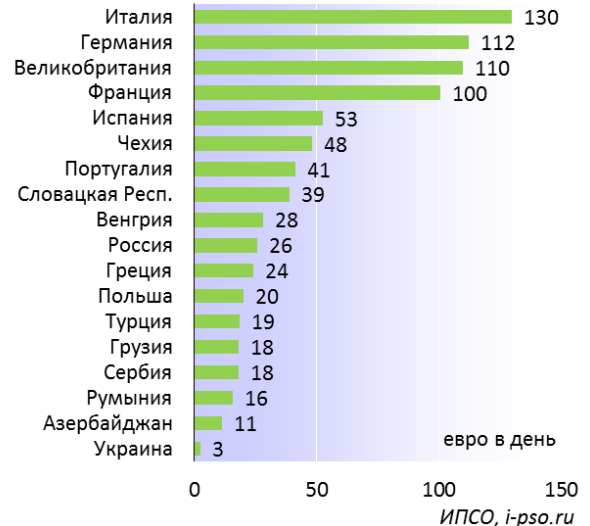
В долларовом эквиваленте бюджет ФСИН в 2015 г. составил порядка \$5 млрд. Это всего в 3 раза меньше, чем бюджет Беларуси за тот же год⁵. При этом в Беларуси проживает 9,5 млн.чел., а ФСИН содержит всего 0,6 млн.чел. То есть тюремная система в России за три года тратит примерно столько же денег, сколько крупная (хотя и не очень богатая) страна.

При этом ФСИН еще и систематически допускает перерасход бюджета над запланированным уровнем. В 2015 г. ФСИН стало единственным ведомством, допустившим значимый перерасход бюджета на фоне всеобщей экономии и сокращения бюджетных трат. И такая ситуация с перерасходом наблюдается уже 4 года подряд.

Бюджетные расходы 20-ки крупнейших пенитенциарных ведомств Европы в 2013 г.



Расходы на содержание 1 заключенного в европейских странах с числом заключенных более 10 тыс. чел. в 2013 г.



По данным Совета Европы⁶

Согласно данным Совета Европы за 2013 год⁶, российское тюремное ведомство является самым «богатым» в Европе. У России также самая большая численность заключенных, поэтому расходы в расчете на одного заключенного ниже среднеевропейских. Однако по сравнению со многими странами Европы ситуация с финансированием у нас весьма неплохая: расходы в расчете на одного заключенного в России в 2013 г. были выше, чем в Греции, Польше или Турции. Естественно, что с изменением курса валют позиция России в европейском рейтинге изменится, но даже с учетом этих изменений финансирование тюремного ведомства можно считать как минимум неплохим. Чего не скажешь о ситуации с правами человека.

Таблица. Бюджет ФСИН в 2005-2015 гг.

(млрд.руб.)

Год	Бюджет	Роспись	Исполнено	Отклонение по сумме	Процент исполнения
2015	268,9	270,4	302,9	34,1	112%
2014	274,1	276,6	308,9	34,9	112%
2013	217,5	272,3	302,6	85,1	111%
2012	213,0	213,5	239,8	26,9	112%
2011	183,3	183,5	188,3	5,0	103%
2010	165,8	166,2	166,0	0,2	100%
2009	156,0	156,0	155,5	-0,5	100%
2008	132,0	132,6	132,5	0,5	100%
2007	103,0	103,2	102,8	-0,2	100%
2006	86,2	86,3	86,1	-0,1	100%
2005	68,8	68,8	68,1	-0,7	99%

По данным Федерального казначейства⁴

ИПСО, i-psy.ru

С 2003 по 2015 годы бюджет ФСИН вырос в 6,6 раз (с 46 до более 300 млрд.руб.), опережающими темпами по отношению к бюджету страны (который вырос всего в 5,8 раза). Причем численность

«тюремного населения» за этот период сократилась почти на четверть. Соответственно, расходы в расчете на одного человека, находящегося в местах лишения свободы, выросли гораздо значительнее, чем бюджетные расходы в расчете на среднестатистического жителя страны (в 9 и 6 раз соответственно).

Таблица. Динамика бюджетных расходов в 2003-2015 гг.

Год	Бюджет ФСИН, млрд. руб.	Всего расходы федерального бюджета, млрд.руб.	Число заключенных, млн. чел.	Население страны, млн. чел.	Бюджет в расчете на заключенного, тыс.руб.	Бюджет в расчете на 1 гражданина страны, тыс.руб.
2003	46	2180	0,847	145,0	54	15
2004	48	2768	0,763	144,3	63	19
2005	68	3116	0,823	143,8	83	22
2006	86	3766	0,872	143,2	99	26
2007	103	5316	0,883	142,8	116	37
2008	132	6730	0,888	142,8	149	47
2009	155	8686	0,864	142,7	180	61
2010	166	9055	0,819	142,9	203	63
2011	188	9651	0,756	142,9	249	68
2012	240	11400	0,702	143,0	342	80
2013	303	11501	0,677	143,3	447	80
2014	309	12619	0,672	143,7	460	88
2015	303	12640	0,646	146,3	469	86
2015 к 2003, раз	6,6	5,8	0,76	1,01	8,6	5,7

По данным Федерального казначейства⁴ и ФСИН^{7,8}

ИПСО, i-pso.ru

На долю заключенных приходится 0,4% численности населения, одновременно с этим доля ФСИН в формировании расходной части бюджета составляет 2,4%. Расходы из федерального бюджета в расчете на одного заключенного в 2015 г. составили 469 тыс.руб., это в 5 раз больше, чем расходы на одного жителя страны. Помимо заключенных, у ФСИН есть еще и поднадзорные лица, однако расходы на их содержание не могут быть значимыми, так как эти лица не находятся на обеспечении ФСИН, а лишь приходят отмечаться несколько раз в месяц.

Несмотря на рост финансирования и огромные бюджетные траты, заметных улучшений в российской тюремной системе не наблюдается. Ни с точки зрения условий содержания, ни с точки зрения ситуации с правами человека, ни с точки зрения исправления преступников.

На питание заключенных в 2015 г. тратилось всего 86 рублей в день, бюджет на эти нужды составил 20,5 млрд.руб.³, это менее 7% бюджета тюремного ведомства. ФСИН утверждает, что с 2019 года кормить заключенных придется за 64 рубля в день³. При этом умалчивается, что затраты на питание вычитаются из заработной платы работающих осужденных, то есть эти расходы частично компенсируются самими заключенными. Помимо того, что питание заключенных оставляет желать лучшего, цены в магазинах при тюремном ведомстве завышены, ассортимент недостаточен, родственники заключенных несут огромные затраты на обеспечение своих близких нормальным питанием. С вещевым довольствием также имеются проблемы, в 2015 г. расходы на обеспечение заключенных вещевым довольствием составили 1,35 млрд.руб. или 43,5% потребности⁹. Бытовые условия во многих колониях (в особенности удаленных от районных центров) не удовлетворяют требованиям. И это при том, что под предлогом гуманизации на обеспечение нормальных условий для осужденных были выделены гигантские средства.

Эффективную производственную деятельность ФСИН организовать так и не смогла. В 2013-2015 гг. ежегодные доходы составляли всего около 40 млрд.руб.¹⁰ (при расходах в 300 млрд.руб.). В 2015 г. производственным сектором УИС выпущено товарной продукции, выполнено работ и оказано услуг на сумму 30 млрд.руб., из них около 16 млрд. руб. (50,4%) – для нужд самой ФСИН.

Таблица. Финансово-экономические показатели деятельности ФСИН в 2011-2014 гг. (по Программам развития приносящей доход деятельности)

	2011	2012	2013	2014
Доходы от рыночных продаж товаров, работ и услуг, млн. руб. ¹¹	28 330	28 818	29 520	32 156
Расходы, млн. руб. ¹¹	26 798	27 099	28 040	30 486
Прибыль (превышение доходов над расходами), млн. руб.	1 532	1 719	1 480	1 671
Рентабельность (отношение прибыли к доходам), %	5,4%	6,0%	5,0%	5,2%

ИПСО, i-psy.ru

С экономической точки зрения производственная деятельность ФСИН абсолютно неэффективна. Прибыль (без учета выплаты налогов) от приносящей доход деятельности составляет всего около 1,5 млрд.руб. в год при 30 млрд.руб. доходов. Рентабельность по прибыли до налогообложения не превышает 5-6%. Соответственно, рентабельность по чистой прибыли не может быть больше 1-3%. Используя крайне дешевый (практически рабский) труд заключенных, тюремная система умудряется работать почти без прибыли. Хотя в советское время (в 80-е годы) она была прибыльной, несмотря на то, что зарплаты осужденных были на уровне средних по экономике.

Таблица. Заработная плата осужденных в 2010-2014 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014
Среднемесячная начисленная (номинальная) заработная плата осужденных, руб. ¹²	2 281	2 478	2 543	2 559	3 029
Минимальный размер оплаты труда, установленный законодательством (МРОТ), руб.	4 330	4 611	4 611	5 205	5 554
Средняя заработная плата по стране, руб. ¹³	20 952	23 369	26 629	29 792	32 495
Средняя заработная плата осужденных по отношению к МРОТ	-47%	-46%	-45%	-51%	-45%
Средняя заработная плата по стране по отношению к средней заработной плате осужденных, раз	9,2	9,4	10,5	11,6	10,7
Справочно: прожиточный минимум, руб.	4780	6369	6510	7306	8050
Справочно: инфляция (индекс потребительских цен)	106,8	108,4	105,1	106,8	107,8
Доля осужденных, привлеченных к труду на производственных объектах УИС, в общей численности осужденных	22%	23,8%	26,2%	26,1%	28,3%

ИПСО, i-psy.ru

По нашим данным, официальная информация о хозяйственной деятельности ФСИН является недостоверной. Куда в реальности уходят деньги, заработанные заключенными – вопрос открытый.

Производственная деятельности УИС неэффективна даже при том, что используется дешевый труд осужденных. Заработные платы осужденных остаются очень низкими – на уровне около 3 тыс.руб. в месяц, это в 10 раз меньше, чем в среднем по экономике. С таким уровнем заработка осужденные не имеют возможности ни покрывать ущерб потерпевшим, ни обеспечивать собственные потребности, ни формировать отчисления в социальные фонды, в том числе накопления в пенсионный фонд. То есть неэффективная производственная деятельность ФСИН создает повышенную нагрузку на экономику не только в текущий момент, но и в долгосрочной перспективе. Хотя государство постоянно обеспечивает ФСИН финансирование на разного рода проекты по организации тюремных производств.

Не обеспечивает ФСИН и должный уровень законности и соблюдения прав человека в тюремной системе. В апреле 2016 г. в своем докладе Генеральный прокурор РФ Ю.Чайка констатировал ухудшение состояния законности в учреждениях уголовно-исполнительной системы¹⁴. Свидетельством перекосов в системе является и рост протестной активности осужденных. В 2012 году в учреждениях УИС произошло 12 случаев групповых противоправных действий, в 2014 году - 14, в 2015 году - 19, а в первом полугодии 2016 года уже 9 случаев¹⁵. В условиях консолидации

российского общества, снижения воздействия криминальной среды, ужесточения наказания за акции неповиновения, протестная активность заключенных не может трактоваться иначе, кроме как проявление отчаяния.

Уровень постпенитенциарной преступности растет катастрофическими темпами: к 2015 г. почти 2/3 осужденных отбывало наказание повторно, тогда как еще 10 лет назад – менее половины. Каждое второе преступление в стране сейчас совершается ранее судимыми лицами, 10 лет назад – только каждое 4-е¹⁶. Рост рецидивной преступности свидетельствует о том, что целая группа наших сограждан, побывавших в местах лишения свободы, не только полностью выпадает из общества, но и несет ему непосредственную угрозу. ФСИН эти тенденции не просто не купирует, а стимулирует своей неэффективной работой. Система плодит рецидивистов за наши же деньги (очень небольшие деньги).

Вывод: Рост финансирования под предлогом гуманизации не только не оказал на систему позитивного эффекта, а, напротив, усугубил имеющиеся проблемы и породил новые. Нужно полностью пересмотреть принципы финансирования системы и подходы к финансовому обеспечению ее деятельности. Нужно перестать засыпать тюремную систему деньгами, которые идут непонятно куда, а начинать системно решать накопившиеся в этом ведомстве проблемы.

Источники информации

1. Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека, 8 декабря 2016, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53440>
2. Заколдованный круг Фемиды. Омбудсмен Татьяна Москалькова — о том, почему необходимо реформировать СИЗО // Известия, 17 ноября 2016 г., <http://izvestia.ru/news/645435#ixzz4RhWKlpel>
3. ФСИН предупредила о возможных проблемах с финансированием питания осужденных // Интерфакс, 30 ноября 2016 г., <http://www.interfax.ru/russia/539211>
4. Федеральное казначейство, <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhel/>
5. В Белоруссии принят бюджет на 2015 год, <https://regnum.ru/news/1877989.html>
6. 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
7. Характеристика лиц, содержащихся в следственных изоляторах и тюрьмах, <http://fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20v%20CIZOiT/>
8. Характеристика лиц, содержащихся в исправительных колониях для взрослых, <http://fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20lic%20sodergahixsya%20v%20IK/>
9. Информация о достигнутых результатах (ФСИН за 2015 г.), <http://www.fsin.su/budget/info.php>
10. Доходная часть федерального бюджета ФСИН, <http://www.fsin.su/budget/dohod.php>
11. Буранова Е.А., Москвитина О.А., Русанов Д.Н. Экономическая безопасность в промышленности: монография. – Рязань : Академия ФСИН России, 2015. – 102 с.
12. «Трудовая революция» в уголовно-исполнительной системе: очередной миф или настоятельная необходимость? Погудин О.А. // ЭКО, 2015. № 11 (497). С. 169-183.
13. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников по полному кругу организаций в целом по экономике Российской Федерации в 1991-2016гг. Росстат., http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/
14. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 27 апреля 2016, <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1078221/>
15. Пояснительная записка к проекту поправок «О внесении изменения в Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Минюст // <http://regulation.gov.ru/projects#npa=55532>
16. Доклад «Почему в России так много заключенных?», <http://i-pso.ru/2017/01/10/01-13/>

О докладе

Данный доклад является частью аналитического обзора «ФСИН: неэффективное ведомство», который ранее был отправлен в Администрацию Президента РФ и Уполномоченному по правам человека в РФ.

Целью данного доклада является информирование общественности о реальной ситуации в российской уголовной и уголовно-исполнительной системе.

В докладе содержится аналитическая информация о ситуации в тюремной системе России. Выводы являются мнением авторов, составленных на основе доступных статистических данных. В целях обеспечения максимальной объективности изложения и возможности составления собственного мнения при чтении доклада, приведены ссылки на источники информации и исходные данные.

Источник финансирования исследования: собственные средства авторов.

Разрешается использование материалов доклада с указанием Института проблем современного общества в качестве источника информации

Проект нуждается в финансовой поддержке. Помочь проекту можно, сделав перевод на карту Сбербанка №4276855011038235. Либо любым иным способом, связавшись с авторами исследования по телефону +7(921)954-36-12 или электронной почте o.kiyutsina@yandex.ru.