

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 7 ноября 2011 года № 54К (821) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности расходования средств федерального бюджета, выделенных Федеральной службе исполнения наказаний в 2009 и 2010 годах на содержание, трудовую адаптацию и обучение осужденных, и мер, принимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по их последующей социальной реабилитации» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить информационные письма в Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральную службу исполнения наказаний.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности расходования средств федерального бюджета, выделенных Федеральной службе исполнения наказаний в 2009 и 2010 годах на содержание, трудовую адаптацию и обучение осужденных, и мер, принимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по их последующей социальной реабилитации» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.5.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты Российской Федерации, ведомственные правовые акты, методические рекомендации и иные документы, регламентирующие деятельность Федеральной службы исполнения наказаний по содержанию осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, трудовой адаптации, профессиональной подготовке, общему и профессиональному образованию (по общеобразовательным программам и программам начального профессионального образования).

Эффективность расходования средств федерального бюджета, выделенных Федеральной службе исполнения наказаний на содержание осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, трудовую адаптацию, профессиональную подготовку, общее и профессиональное образование.

Нормативные правовые акты, методические рекомендации и иные документы субъектов Российской Федерации, регламентирующие деятельность по социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Эффективность принимаемых мер органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации по социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральная служба исполнения наказаний (г. Москва); Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний по Ростовской области (г. Ростов-на-Дону); Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний по Красноярскому краю, правительство Красноярского края (г. Красноярск); Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний по Пермскому краю, правительство Пермского края (г. Пермь); Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний по Свердловской области, правительство Свердловской области (г. Екатеринбург).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 21 марта по 7 ноября 2011 года.

Цели контрольного мероприятия

Цель 1. Определить соответствие нормативной правовой базы, методических рекомендаций и иных документов требованиям, предъявляемым в современных условиях уголовно-исполнительной системе по повышению эффективности работы до уровня европейских стандартов.

Цель 2. Установить полноту и периодичность финансирования, а также экономическую и социальную результативность расходования средств федерального бюджета, направленных на содержание осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, трудовую адаптацию, профессиональную подготовку, общее и профессиональное образование.

Цель 3. Определить степень и полноту участия органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации в создании эффективной реабилитационной системы.

Проверяемый период деятельности: 2009 и 2010 годы.

Краткая информация о Федеральной службе исполнения наказаний

Федеральная служба исполнения наказаний (далее - ФСИН России) образована в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». ФСИН России - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступ-

лений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка наказания.

Наряду с другими полномочиями ФСИН России осуществляет функции главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание уголовно-исполнительной системы и реализацию возложенных на нее функций.

Состав и структура ФСИН России в проверяемый период (по состоянию на 1 января 2010 и 2011 годов) характеризуются следующими данными:

	На 1 января 2010 г.	На 1 января 2011 г.
Центральный аппарат	1	1
Структурные подразделения, непосредственно подчиненные ФСИН России	13	13
Управления ФСИН России по федеральным округам	7	-
Территориальные органы ФСИН России	80	80
Исправительные учреждения и следственные изоляторы	1049	1052
Уголовно-исполнительные инспекции	2450	2647
Образовательные учреждения	83	84
Научно-исследовательские институты	2	2

Штатная численность в уголовно-исполнительной системе установлена Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 2007 года № 280 «Об установлении предельной численности должностей в уголовно-исполнительной системе, содержащихся за счет средств федерального бюджета». Данные о штатной и фактической численности ФСИН России приведены в таблице:

	На 1 января 2010 г.			На 1 января 2011 г.		
	штатная численность	фактическая численность	%	штатная численность	фактическая численность	%
Руководящий состав	265031	262294	98,9	262294	261777	98,7
Федеральные государственные гражданские служащие	52	36	69,2	52	40	76,9
Работники, замещающие должности, не являющиеся должностями федеральной государственной службы	63083	58919	93,4	63083	60739	76,9
Всего	328166	321249	97,9	328166	322556	98,3

По состоянию на 1 января 2011 года в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 819,1 тыс. человек. При женских колониях имелись 12 домов ребенка, в которых проживали 863 ребенка.

Данные о составе и количестве спецконтингента учреждений ФСИН России с лимитом и фактическим наполнением в 2009 и 2010 годах приведены в таблице:

(чел.)

	На 1 января 2010 г.			На 1 января 2011 г.		
	лимит	факт	%	лимит	факт	%
Всего	958235	871283	90,9	942923	819143	86,9
СИЗО (ПФРСИ)	163916	132648	80,9	165776	118733	71,6
Тюрьмы	3701	2854	77,1	3168	1656	52,3
ИК	683359	669416	97,7	671438	635463	94,6

За проверяемый период численность спецконтингента уменьшилась на 52 тыс. человек, в то же время численность персонала ФСИН России увеличи-

лась на 1307 сотрудников, численность осужденных, выводимых на работы по хозяйственному обслуживанию, - на 3000 человек.

Численность осужденных по срокам наказания характеризуется следующим образом: до 1 года - 1,9 % от общей численности; до 3 лет - 18,6 %; до 5 лет - 21,8 %; до 10 лет - 32,5 %; до 20 лет - 12,6 %; до 25 лет - 0,7 %; до 30 лет - 0,04 %; пожизненно - 0,2 процента.

В состав уголовно-исполнительной системы входят 2467 уголовно-исполнительных инспекций, в которых состоят на учете 491,9 тыс. человек, осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы.

В целях определения экономической и социальной результативности расходования средств федерального бюджета, направленных на содержание, трудовую адаптацию и обучение осужденных, и мер, принимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по их последующей социальной реабилитации, проведен анализ:

- эффективности расходов средств федерального бюджета на содержание, трудовую адаптацию и обучение осужденных уголовно-исполнительной системы;
- эффективности мер, принимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по последующей социальной реабилитации освободившихся лиц;
- состояния производственно-технической базы уголовно-исполнительной системы;
- эффективности процесса трудовой адаптации и социальной реабилитации осужденных;
- эффективности финансово-экономических показателей производственной деятельности.

На основе данного анализа произведена оценка результатов деятельности уголовно-исполнительной системы, направленной на содержание, трудовую адаптацию и обучение осужденных, и оценка мер, принимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по последующей социальной реабилитации бывших осужденных.

Информационную основу проведения аудита эффективности составили данные годовой бюджетной отчетности ФСИН России, статистической отчетности, методические материалы, разработанные научно-исследовательским институтом информационных и производственных технологий ФСИН России, другие аналитические материалы по вопросам обучения, трудовой адаптации и последующей социальной реабилитации бывших осужденных.

В качестве критериев оценки эффективности использовались наиболее важные показатели деятельности ФСИН России, которые были согласованы в рамках подготовительного этапа к проведению данной проверки (письма Счетной палаты от 16 марта 2011 года № 08-66/08-03 и ФСИН России от 23 марта 2011 года № 14-4859-05).

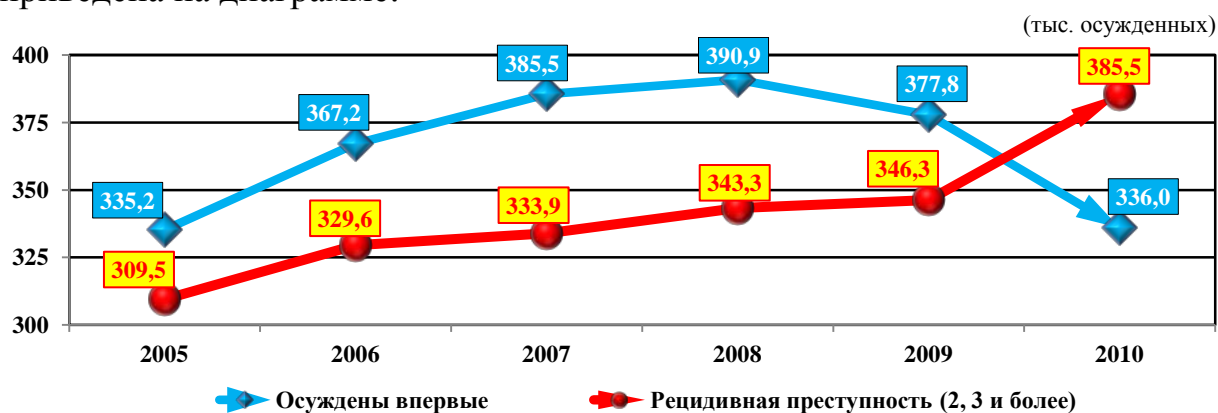
Действующие нормативные правовые акты, методические рекомендации и иные документы позволяют качественно решать вопросы, связанные с организацией работы по содержанию осужденных, трудовой адаптации, профессиональной подготовке, общему и профессиональному образованию и их последующей социальной реабилитации.

Оценка эффективности расходования средств федерального бюджета, выделенных ФСИН России в 2009 и 2010 годах на содержание, трудовую адаптацию и обучение осужденных, и оценка мер, принимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по их последующей социальной реабилитации, основывались на комплексном анализе выбранных показателей в их динамике, абсолютном и относительном выражении.

Результаты контрольного мероприятия

Одним из основных показателей эффективности исправления осужденных к лишению свободы при исполнении наказания и процесса их социальной реабилитации является уровень рецидива преступлений среди них после освобождения. Анализ статистических данных о числе лиц, отбывающих наказание к лишению свободы во второй и третий раз, позволяет сделать вывод о том, что за истекшие 6 лет ситуация изменилась в худшую сторону.

Общая динамика изменения рецидивной преступности за последние 6 лет приведена на диаграмме:



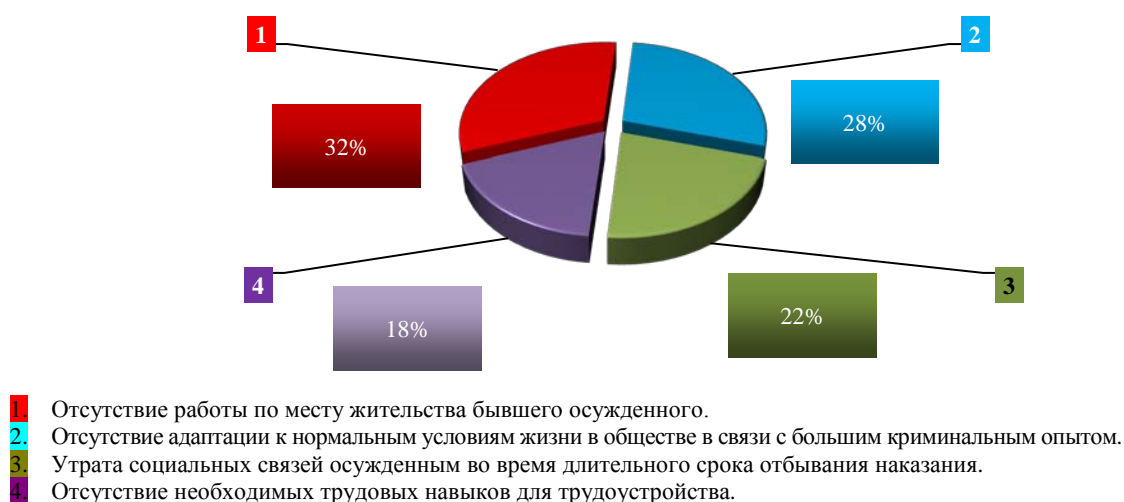
Доля лиц в колониях строгого режима, отбывающих наказание к лишению свободы во второй раз, составляет в среднем около 30 % (от общего числа спецконтингента), в третий раз - в среднем 40 %. В 2006 году таких лиц насчитывалось около 98 тыс. человек, а в 2010 году - уже свыше 125 тыс. человек. Аналогичные тенденции сохраняются и в исправительных колониях особого режима. За истекшие 5 лет число лиц, отбывающих наказание к лишению свободы в третий раз, увеличилось в среднем на 20 %. В исправительных колониях общего режима за аналогичный период доля лиц, отбывающих наказание в третий раз, увеличилась в среднем на 30 %. Негативные тенденции рецидивной преступности сохраняются и среди осужденных женского пола. Количест-

во осужденных данной категории увеличилось с 3857 человек в 2006 году до 7723 человек в 2010 году.

Учитывая общий показатель по рецидивной преступности в 2010 году (358,6 тыс. человек) и исходя из того, что расчетное содержание 1 осужденного в год обходится федеральному бюджету в 36,6 тыс. рублей, ежегодные затраты на содержание этого контингента могут составить около 14 млрд. рублей.

Результаты социологических опросов среди осужденных и освободившихся из мест отбывания наказания, проводимые как структурными подразделениями ФСИН России, так и общественными организациями, позволяют выделить основные вероятные причины рецидивной преступности.

Графическое отображение вероятных причин рецидивной преступности отображено на диаграмме:



Нельзя сбрасывать с учета и «криминальное заражение» при отбытии наказания в местах лишения свободы совместно с ранее судимыми осужденными. И если с последними двумя причинами в настоящее время ФСИН России ведется работа по сокращению их влияния на рецидив, то остальными причинами в настоящее время занимаются в лучшем случае общественные организации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке общей работы с гражданами.

Цель 1. Определить соответствие нормативно-правовой базы, методических рекомендаций и иных документов требованиям, предъявляемым в современных условиях уголовно-исполнительной системе по повышению эффективности работы до уровня европейских стандартов

Правовую основу уголовно-исполнительной системы Российской Федерации составляют Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1314 и другие

указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, предусмотрены приоритетные направления долгосрочной социальной поддержки населения по формированию эффективной системы социальной поддержки лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, системы профилактики правонарушений и создание в Российской Федерации службы пробации.

На заседании президиума Государственного совета Российской Федерации 11 февраля 2009 года в Вологде были рассмотрены основополагающие проблемы постпенитенциарной реабилитации. По итогам заседания Президентом Российской Федерации дано поручение (от 25 февраля 2009 года № Пр-444) до 1 августа 2009 года разработать и утвердить концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. По этому поручению разработана Концепция и утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 1772-р «О концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года». Однако сроки разработки концепции растянулись на 13 месяцев дольше, чем предусмотрено поручением Президента Российской Федерации.

В соответствии с Концепцией реформа уголовно-исполнительной системы проводится в 3 этапа:

- 1 этап (2010-2012 годы) - утверждение плана мероприятий по реализации Концепции; разработка нормативных правовых актов, направленных на реализацию положений Концепции; разработка и корректировка федеральных целевых программ по основным направлениям реализации Концепции; выработка новых механизмов содействия деятельности общественных наблюдательных комиссий, разработка новых подходов к применению института условно-досрочного освобождения; формирование организационной структуры медицинской службы уголовно-исполнительной системы, обеспечивающей эффективную реализацию мероприятий, направленных на достижение единого и соответствующего государственным нормативам уровня медицинского обслуживания;

- 2 этап (2013-2016 годы) - перепрофилирование большей части исправительных учреждений в тюрьмы общего, усиленного и особого режима, создание новых колоний-поселений;

- 3 этап (2016-2020 годы) - завершение плановых и программных мероприятий по основным направлениям деятельности уголовно-исполнительной системы, предусмотренных Концепцией.

План реализации мероприятий, предусмотренный 1 этапом Концепции (2010-2012 годы), разработан и утвержден Минюстом России только 26 мая 2011 года.

В 2009 и 2010 годах в указанной сфере приняты 21 федеральный закон, 5 указов Президента Российской Федерации и 7 постановлений Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение деятельности уголовно-исполнительной системы и соблюдение прав человека. Внесенные изменения и дополнения в нормативно-правовую базу уголовно-исполнительной системы были направлены на гуманизацию, создание эффективной системы исполнения наказаний, в том числе не связанных с лишением свободы, на решение проблем социальной адаптации осужденных, на решение проблем предупреждения пенитенциарной и рецидивной преступности.

В настоящее время в органах государственной власти находятся на рассмотрении 25 проектов федеральных законов, направленных на совершенствование деятельности уголовно-исполнительной системы, в том числе 14 - в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Анализ нормативно-правовой базы уголовно-исполнительной системы показывает, что законодательство позволяет надлежащим образом исполнять уголовные наказания, создать предпосылки для внедрения концептуально новой программы пенитенциарной деятельности, соответствующей международным стандартам.

Цель 2. Установить полноту и периодичность финансирования, а также экономическую и социальную результативность расходования средств федерального бюджета, направленных на содержание осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, трудовую адаптацию, профессиональную подготовку, общее и профессиональное образование

Общий объем финансирования ФСИН России в 2009 году составил 155490270,1 тыс. рублей, в 2010 году - 165975497,6 тыс. рублей, в том числе:

(тыс. руб.)

	Рз	ПР	2009 г.	2010 г.	Динамика к 2009 г.
Федеральная служба исполнения наказаний			155490271,1	165975497,6	10485226,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	03	00	140779017,1	149129892,1	8350875,0
Система исполнения наказаний	03	05	140775400,4	149129483,6	8354083,2
Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	03	13	3616,7	408,5	-3208,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	05	00	434505,2	434509,8	4,6
Жилищное хозяйство	05	01	434505,2	434509,8	4,6
Образование	07	00	4326890,5	4697042,9	370152,4
Дошкольное образование	07	01	13631,7	14940,7	1309,0
Общее образование	07	02		221052,2	221052,2
Начальное профессиональное образование	07	03	1997097,6	1975001,1	-22096,5
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	07	05	73207,0	80644,9	7437,9
Высшее и послевузовское профессиональное образование	07	06	2242954,3	2405404,1	162449,8
Культура, кинематография, средства массовой информации	08	00	8598,5	10127,7	1529,2
Периодическая печать и издательства	08	04	8598,5	10127,7	1529,2
Здравоохранение, физическая культура и спорт	09	00	1556399,6	1661160,6	104761,0
Стационарная медицинская помощь	09	01	1171384,4	1253707,9	82323,5

	Рз	ПР	2009 г.	2010 г.	Динамика к 2009 г.
Санаторно-оздоровительная помощь	09	05	203196,4	217346,9	14150,5
Санитарно-эпидемиологическое благополучие	09	07	181818,8	190105,8	8287,0
Социальная политика	10	00	8384860,1	10042764,6	1657904,5
Пенсионное обеспечение	10	01	8016841,5	9908175,9	1891334,4
Социальное обеспечение населения	10	03	368018,7	134588,7	-233430,0

Ритмичность исполнения кассовых расходов, характеризуемая отношением кассового исполнения расходов IV квартала к кассовому исполнению расходов I-III кварталов составляет:

- в 2009 году - расходы IV квартала (46279293,3 тыс. рублей) превысили среднеквартальный объем расходов за 9 месяцев на 27 % (36403659,3 тыс. рублей);
- в 2010 году - расходы IV квартала (59580850,1 тыс. рублей) превысили среднеквартальный объем расходов за 9 месяцев на 68 % (35464882,5 тыс. рублей).

Анализ расходов федерального бюджета за 2009 и 2010 годы показал, что кассовые расходы IV квартала ежегодно превышают расходы предыдущих кварталов, в 2010 году ФСИН России не достигнут установленный приказом Минфина России от 13 апреля 2009 года № 34н целевой ориентир - кассовые расходы IV квартала превысили треть годовых расходов.

Анализ расходов федерального бюджета на одного осужденного (подследственного) показал:

	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	всего, тыс. руб.	в год на 1 осужд., руб.	всего, тыс. руб.	в год на 1 осужд., руб.	всего, тыс. руб.	в год на 1 осужд., руб.
Всего (расчетно)	155967359,9	156515,2	166191885,4	191139,4	180410900,9	206278,2
Непосредственные расходы, предусмотренные федеральным бюджетом	29963423,1	30068,7	31528206,3	36261,0	33260491,8	38253,3
в том числе:						
продовольственное обеспечение	16195251,5	16252,2	15594277,0	17935,2	17313816,7	19912,8
вещевое обеспечение	1400502,1	1405,4	1646192,9	1893,3	1379846,5	1587,0
медицинское обеспечение	1546908,5	1552,4	1994335,9	2293,7	1971335,0	2267,3
коммунально-бытовое обеспечение	9576397,1	9610,0	11059129,0	12719,2	11265033,8	12956,0
прочие расходы по обеспечению	1244363,9	1248,7	1234271,5	1419,6	1330459,8	1530,2

В общей сумме расходов ФСИН России расходы на содержание спецконтингента составили:

- по подразделу 0305 «Система исполнения наказаний» целевая статья расходов 2160000 «Содержание спецконтингента»:

	ЦСР, ВР	КОС ГУ	2009 г.	Уд. вес, %	2010 г.	Уд. вес, %	Динамика к 2009 г.
Содержание спецконтингента	2160000		20002636,5	100,0	19687298,6	100,0	-315337,9
Удельный вес в общих расходах, %			12,9		11,9		
Оплата работ, услуг	2166700014	220					
Транспортные услуги	2166700014	222	130767,4	0,7	166271,0	0,8	35503,6
Прочие услуги	2166700014	226	76339,1	0,4	81926,1	0,4	5587,0
Пособия по социальной помощи населению	2166700014	262	185645,4	0,9	186988,1	0,9	1342,7
Прочие расходы	2166700014	290	15173,6	0,1	37217,9	0,2	22044,3
Увеличение стоимости материальных запасов	2166700014	340	2001764,1	10,0	1981042,2	10,1	-20721,9
Увеличение стоимости мате-	2167101014	340	16194623,3	81,0	15554801,8	79,0	-639821,5

	ЦСР, ВР	КОС ГУ	2009 г.	Уд. вес, %	2010 г.	Уд. вес, %	Динамика к 2009 г.
риальных запасов							
Прочие услуги	2167102014	226			32859,1	0,2	32859,1
Увеличение стоимости материальных запасов	2167202014	340	1398323,6	7,0	1646192,4	8,4	247868,8

- по подразделу 0305 «Система исполнения наказаний» в 2009 и 2010 годах расходы ФСИН России на реализацию федеральных целевых программ:

	Рз	ПР	ЦСР	2009 г.	2010 г.	Динамика к 2009 г.
Система исполнения наказаний	03	05				
ФЦП «Дети России» на 2007-2010 гг.	03	05	1001300	7947,5	9560,0	1612,5
Подпрограмма «Дети и семья»	03	05	1001302	7947,5	9560,0	1612,5
ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 гг.)»	03	05	1001900	3280716,1	2310373,6	-970342,5
ФЦП «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007-2011 гг.)»	03	05	1002300	377483,7	774397,1	396913,4
Подпрограмма «Сахарный диабет»	03	05	1002301	2605,3	55355,3	52750,0
Подпрограмма «Туберкулез»	03	05	1002302	273796,5	501842,6	228046,1
Подпрограмма «ВИЧ-инфекция»	03	05	1002304	1000,0	50099,9	49099,9
Подпрограмма «Онкология»	03	05	1002305	38817,1	67799,9	28982,8
Подпрограмма «Инфекции, передаваемые половым путем»	03	05	1002306	10199,9	11099,9	900,0
Подпрограмма «Вирусные гепатиты»	03	05	1002307	1000,0	24199,6	23199,6
Подпрограмма «Психические расстройства»	03	05	1002308	50064,9	63999,8	13934,9
ФЦП «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005-2009 гг.»	03	05	1002500	11042,1	-	-11042,1
ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008-2012 гг.»	03	05	1007200	82267,9	33900,0	-48367,9

- на образование за 2009 и 2010 годы:

	Рз	ПР	ЦСР	2009 г.	2010 г.	Динамика к 2009 г.
Начальное профессиональное образование	07	03		1997097,6	1975001,1	-22096,5
в том числе:						
ФЦП «Дети России» на 2007-2010 гг.	07	03	1001300	5382,6	7440,0	2057,4
профессионально-технические училища	07	03	4250000	1991715,0	1967561,1	-24153,9

- на стационарную медицинскую помощь за 2009 и 2010 годы:

	Рз	ПР	ЦСР	2009 г.	2010 г.	Динамика к 2009 г.
Стационарная медицинская помощь	09	01		1171384,4	1253707,9	82323,5
в том числе:						
ФЦП «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007-2011 гг.)»	09	01	1002300	88461,6	162571,0	74109,4
подпрограмма «Туберкулез»	09	01	1002302	57955,6	109604,9	51649,3
подпрограмма «ВИЧ-инфекция»	09	01	1002304	4656,0	15750,0	11094,0
подпрограмма «Онкология»	09	01	1002305	10000,0	18851,0	8851,0
подпрограмма «Психические расстройства»	09	01	1002308	15850,0	18365,1	2515,1

Федеральные целевые программы

В рамках ФЦП «Дети России» на 2007-2010 годы подпрограммой «Дети и семья» (государственный заказчик-координатор - Минздравсоцразвития России) ФСИН России предусмотрены ключевые мероприятия по укреплению системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том

числе содействие в ресурсном обеспечении учреждений, осуществляющих адаптацию и реабилитацию детей, находящихся в социально опасном положении.

ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» (государственный заказчик - ФСИН России) утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2006 года № 540 в целях развития уголовно-исполнительной системы, соблюдения прав и законных интересов заключенных под стражу и осужденных к лишению свободы, приведения условий их содержания в соответствие с законодательством Российской Федерации.

Программой предусмотрено, что из общего объема бюджетных инвестиций в сумме 2310405,4 тыс. рублей на строительство и реконструкцию следственных изоляторов направлено 2019752,6 тыс. рублей, или 87,4 % общего объема финансирования, а на строительство и реконструкцию исправительных учреждений - 290652,8 тыс. рублей, или 12,6 % общего объема финансирования.

В настоящее время постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 133 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» утверждены изменения Программы, направленные на увеличение объемов финансирования в 2011 году на 1486543,8 тыс. рублей, в 2012 году - на 3250282,5 тыс. рублей за счет переноса объемов финансирования с 2014-2016 годов. Софинансирование мероприятий за счет средств субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и внебюджетных источников не предусмотрено.

Основными итогами реализации Программы в 2009 и 2010 годах стало достижение целевых показателей, которые были согласованы Минэкономразвития России. Квартальные целевые показатели ввиду специфики проводимых мероприятий за счет государственных капитальных вложений не предусматривались.

В рамках Программы осуществлялось проектирование 42 объектов, из них по 19 объектам проектно-изыскательские работы завершены. По 33 объектам осуществлялись строительство и реконструкция, из которых 19 - введены в эксплуатацию в 2010 году.

Кроме того, за счет экономии средств, полученных при проведении аукционов, досрочно введено в эксплуатацию общежитие на 200 мест в колонии-поселении № 2 в пос. Орлово-Розово Кемеровской области.

Ввод указанных объектов позволил обеспечить достижение целевых показателей Программы.

ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008-2012 годы» (государственный заказчик-координатор - Минрегион России). В 2009 и 2010 годах произведено 100-процентное финансирование мероприятий Программы и освоение госкапвложений.

ФЦП «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007-2011 годы)» (государственный заказчик-координатор - Минздравсоцразвития России). В 2009 и 2010 годах произведены 100-процентное финансирование мероприятий программы и освоение госкапвложений.

При росте заболеваемости за счет средств, выделенных по ФЦП «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007-2011 годы)», в 2010 году ГУ ФСИН России по Пермскому краю приобретены 2 стоматологические установки общей стоимостью 700,0 тыс. рублей, не имеющие отношения к данной Программе.

Анализ расходов средств федерального бюджета показал, что по всем видам расходов затраты на содержание спецконтингента составили: в 2009 году - 29963423,1 тыс. рублей, в 2010 году - 31528206,3 тыс. рублей.

Условные расходы на содержание персонала ФСИН России составили в 2009 году около 390 тыс. рублей на одного сотрудника, в 2010 году - около 415 тыс. рублей.

Нецелевого использования средств федерального бюджета не установлено. В ходе проведенного контрольного мероприятия выявлено финансовых нарушений и недостатков на сумму 77466,1 тыс. рублей:

- в ГУ ФСИН России по Пермскому краю - на сумму 74025,9 тыс. рублей:

кредиторская задолженность в 2010 году - 25561,1 тыс. рублей (пени и штрафы по платежам в бюджет);

сверх доведенных лимитов в 2009 году приняты обязательства на 17144,3 тыс. рублей, в 2010 году - на 3903,5 тыс. рублей;

дебиторская задолженность на 1 января 2011 года - 26717,0 тыс. рублей, в том числе задолженность производственных учреждений на общую сумму 23579,0 тыс. рублей, образовавшаяся в связи с взысканием в 2006 году по исполнительным листам задолженности за оказанные коммунальные услуги и полученные ГСМ за счет федерального бюджета;

за счет средств, выделенных по ФЦП «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007-2011 годы)» в 2010 году по подпрограмме «Сахарный диабет» и «Инфекции, передаваемые половым путем» приобретены 2 стоматологические установки общей стоимостью 700,0 тыс. рублей, не имеющие отношения к данным подпрограммам;

- в ГУ ФСИН России Свердловской области - на сумму 892,0 тыс. рублей:

расходы на оплату услуг связи по подразделу 0305 «Система исполнения наказаний» в сумме 315,4 тыс. рублей;

закуплено промышленное оборудование для учебных мастерских на общую сумму 576,6 тыс. рублей, которое использовалось для производства;

- в ГУ ФСИН России по Красноярскому краю - на сумму 322,0 тыс. рублей:

расходы на оплату услуг связи по подразделу 0305 «Система исполнения наказаний» в сумме 322,0 тыс. рублей;

- в ГУ ФСИН России по Ростовской области - на сумму 2226,2 тыс. рублей:

на разработку проектно-сметной документации для строительства режимного корпуса и общежития неэффективно израсходованы 1226,2 тыс. рублей и 1000, тыс. рублей, соответственно.

Средства федерального бюджета, выделенные ФСИН России и ее территориальным органам на содержание осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, трудовую адаптацию, профессиональную подготовку, общее и профессиональное образование использованы по назначению в соответствии с бюджетной росписью.

Администрирование доходов. В 2009 и 2010 годах в соответствии с приложениями 4 к федеральным законам от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ и от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ ФСИН России является главным администратором дохода федерального бюджета по коду бюджетной классификации 320 1 17 03000 01 0000 180 «Поступление средств, удерживаемых из заработной платы осужденных». Удержания из заработной платы осужденных согласно требованиям статьи 99 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации осуществляются с целью возмещения стоимости питания, одежды и коммунально-бытовых расходов.

Задание по сбору доходов федерального бюджета в 2009 и 2010 годах за счет средств, удерживаемых из заработной платы осужденных, учитывает осужденных, занятых на оплачиваемых работах, на предприятиях исправительных учреждений и контрагентских объектах, а также занятых на хозяйственном обслуживании исправительных учреждений.

Динамика поступлений средств, удерживаемых из заработной платы осужденных, приведена в таблице:

	(тыс. руб.)		
	2009 г.	2010 г.	Динамика к 2009 г.
Доходы бюджета - всего	3113220,0	3934319,6	821099,6
Поступления средств, удерживаемых из заработной платы осужденных	2961993,2	3723675,7	761682,5
Удельный вес, %	95,1	94,6	

Очередность удержаний определяется частью 2 статьи 107 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, согласно которой возмещение осужденными расходов по их содержанию производится после удержания алиментов, подоходного налога, отчислений в Пенсионный фонд Российской Федерации и иных обязательных отчислений, а также обязательных зачислений денежных средств на лицевые счета осужденных в зависимости от категории, от 25 до 50 процентов.

С 1 января 2011 года вступил в силу Федеральный закон от 17 декабря 2009 года № 325-ФЗ «О внесении изменений в статью 107 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и статьи 100, 101 Федерального закона «Об исполнительном производстве», предусматривающий изменение порядка удержания из заработной платы и иных доходов осужденных к лишению свободы, в части взыскания в приоритетном порядке по исполнительным документам, связанным с возмещением вреда потерпевшему.

В соответствии с новым порядком удержания из заработной платы и иных доходов осужденных с целью возмещения осужденными расходов по их содер-

жанию (стоимости питания, одежды и коммунально-бытовых услуг) будут производиться после всех удержаний.

Уплачивая единый социальный налог подразделения уголовно-исполнительной системы обязаны перечислять в федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования, соответственно, 1,1 % и 2 % от заработной платы осужденных. При этом осужденные, отбывающие уголовные наказания, не являются выгодополучателями от указанных перечислений.

Медицинское обслуживание осужденных осуществляется специализированными медицинскими учреждениями уголовно-исполнительной системы, финансируемыми за счет средств федерального бюджета. Расходы федерального бюджета на медицинское обеспечение осужденных не восстанавливаются.

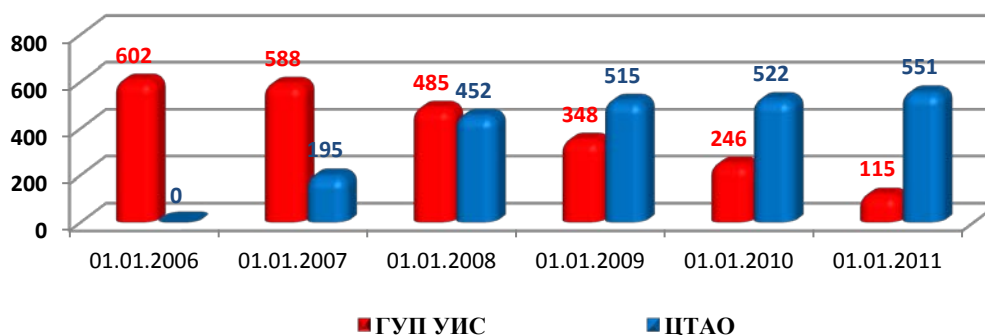
В результате того, что в 2010 году из 659 тыс. трудоспособных осужденных были привлечены к трудовой деятельности только 211 тыс. человек со среднемесячным заработком 3212,7 рубля (при условии выработки установленных норм до 57,6 %), отчисления из заработной платы осужденных составили: на погашение исполнительных листов - 421,4 млн. рублей, на выплату алиментов - 217,3 млн. рублей, на оплату содержания - 3723,7 млн. рублей.

За 2009 и 2010 годы по исковым требованиям удержано всего 876030,8 тыс. рублей (2,9 %) из 30172868,2 тыс. рублей, предъявленных к удержанию.

Предполагаемые поступления, удерживаемые из заработной платы, пенсий и иных доходов осужденных за их содержание, при условии обеспечения (трудоустройство) остальных трудоспособных осужденных, имеющих специальность и профессиональное образование, могут возрасти до 9 млрд. рублей.

Производственная деятельность. Для решения вопросов трудовой адаптации осужденных создан 551 центр трудовой адаптации осужденных, 46 учебно-производственных и 49 лечебно-производственных мастерских. Имеющиеся 115 ГУПов в настоящее время находятся в стадии реорганизации.

Информация о динамике реорганизации ГУП УИС в ЦТАО за период с января 2006 года по январь 2011 года приведена на диаграмме:



Производственный сектор УИС представляет собой многоотраслевую структуру. Учреждения производственного сектора производят продукцию машиностроения и металлообработки, лесозаготовительной, деревообрабатывающей, легкой промышленности, товары народного потребления, стройматериалы.

Номенклатура выпускаемых изделий насчитывает более 120 тыс. наименований продукции. Около 50 % произведенной продукции поставляется для внутрисистемных нужд.

В 2010 году производственным сектором уголовно-исполнительной системы выпущено товарной продукции, выполнено работ и оказано услуг на сумму 29,3 млрд. рублей, или 116,7 % к аналогичному периоду 2009 года, в том числе для внутрисистемных нужд - 14,3 млрд. рублей, что составило 48,8 % в общем объеме и 116,3 % к аналогичному периоду 2009 года.

Динамика производства товарной продукции приведена на диаграмме:



Информация об объеме производства, выполнении работ и оказании услуг в 2009 и 2010 годах представлена в таблице:

(млрд. руб.)

	2009 г.		2010 г.	
	объем продукции	% от общего объема	объем продукции	% от общего объема
Деревообработка	2,27	9,0	2,45	8,4
Лесозаготовка	0,78	3,0	0,74	2,53
Металлообработка	3,85	15,4	5,2	17,7
Легкая промышленность	3,75	14,90	5,29	18,05
Производство стройматериалов	0,2	0,90	0,23	0,79
Производство товаров народного потребления	4,1	16,4	4,08	13,93
Прочая продукция	10,15	40,4	11,31	38,6

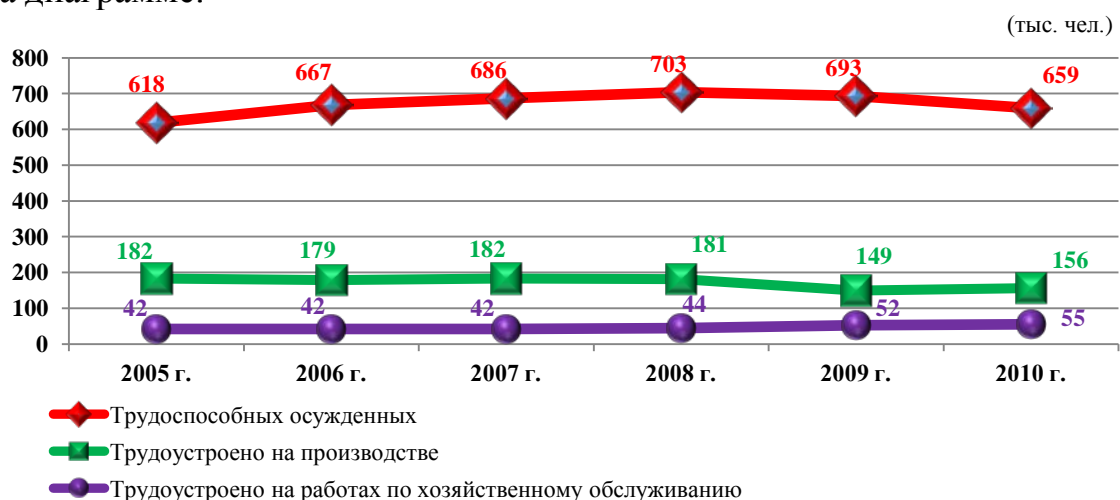
Снижение объема производства произошло только в лесозаготовке, что связано с принятием нового Федерального закона от 14 марта 2009 года № 32-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В соответствии с данным Законом лесные участки, находящиеся в государственной собственности, должны предоставляться федеральным государственным учреждениям для заготовки древесины только в постоянное (бессрочное) пользование или аренду. В связи с этим процедура оформления разрешительных документов длилась более года.

Производственным сектором ФСИН России в 2009 и 2010 годах освоено 5258 новых изделий, из которых 4775 ранее не выпускались. Для внутрисистемного потребления освоено производство 1779 изделий, что позволило создать дополнительные рабочие места для осужденных.

Анализ трудоустройства осужденных в проверяемом периоде приведен в таблице:

	(тыс. чел.)	
	2009 г.	2010 г.
Всего осужденных (без СИЗО и ПФРСИ)	738	700
Трудоспособных	693	659
в том числе не имеющих профессию и специальность	131	133
Могли бы работать	562	526
Рабочих мест	209,9	217,9
Трудоустроенных	201	211
в том числе:		
на производстве	149	156
на хозяйственных работах	52	55

Динамика трудоустройства осужденных на оплачиваемых работах приведена на диаграмме:



При условии трудоустройства 315 тыс. неработающих осужденных предполагаемая прибыль в 2010 году могла бы составить 2,5 млрд. рублей (около 149 % от фактически полученной чистой прибыли в 2010 году).

Таким образом, из-за отсутствия рабочих мест более 50 % трудоспособных осужденных не привлекаются к труду. Из 32 млрд. рублей требований по исполнительным листам на 1 января 2011 года удержано за 2009 и 2010 годы всего 876 млн. рублей, или 2,9 %. Исходя из динамики увеличения рабочих мест в 2009 и 2010 годах для обеспечения сегодняшней потребности в рабочих местах ФСИН России потребуется более 60 лет.

Согласно статье 105 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации заработная плата осужденных, отработавших полностью норму рабочего времени и выполнивших доведенные до них нормы выработки, не может быть ниже минимального размера оплаты труда. Осужденным, которые не выполняют установленные нормы выработки, заработная плата начисляется за фактически отработанное время и выполненную работу.

Среднемесячный заработок осужденных, занятых в производственном секторе, в 2009 и 2010 годах составил:

- 2009 год - 3109,48 рубля при выполнении установленных норм выработки на 55,9 %;

- 2010 год - 3212,66 рубля при выполнении установленных норм выработки на 57,6 процента.

Средний процент выполнения норм выработки сдельщиками увеличен с 55,9 % в 2009 году до 57,6 % в 2010 году, среднедневная заработная плата увеличена с 141,34 рубля до 146,03 рубля (увеличение на 3,3 %), соответственно.

По данным Росстата, средняя ежемесячная заработная плата, сложившаяся по Российской Федерации (по видам деятельности), представлена в таблице:

	2009 г.	2010 г.
Обработка древесины и производство изделий из дерева	10947,2	12720,4
Лесозаготовка	11498,3	13146,1
Производство металлических изделий	14479,4	17373,2
Производство стройматериалов	16053,7	18117,5
Производство одежды	8329,2	9672,0
Производство обуви	9189,9	10853,3
Среднее значение по всем видам деятельности	11749,6	13647,0

Разница в среднемесячной заработной плате осужденных по идентичным видам деятельности составляет: в 2009 году - 8,6 тыс. рублей, в 2010 году - 10,4 тыс. рублей.

Показатели по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности приведены в таблице:

	Доходы	Расходы	Налоги из прибыли	Чистая прибыль
2009 г.	21103614,1	19600535,3	280081,7	1222997,1
2010 г.	27014007,6	24948465,7	393103,9	1672438,1
Итого	48117621,7	44549001,0	673185,6	2895435,2

Доходы от приносящей доход деятельности в 2010 году по сравнению с 2009 годом увеличились на 28 %. Отношение чистой прибыли к доходам, то есть уровень рентабельности, составило: в 2009 году - 5,8 %, в 2010 году - 6,2 %. Прирост рентабельности производства составил 0,4 %. Затраты на 1 рубль доходов в целом по ФСИН России составили: в 2009 году - 92,8 копейки, в 2010 году - 92,4 копейки.

Анализ показал, что производственные мощности в 2009 году были задействованы в производстве товаров работ и услуг в среднем на 44,7 %, в 2010 году - на 49,9 процента.

Из основных средств (производственное оборудование) на 1 января 2011 года выработали установленные сроки службы 74293 единицы различного оборудования (66,5 %). Данные по срокам эксплуатации производственного оборудования ФСИН России на 1 января 2011 года (по бюджетной и внебюджетной деятельности) приведены в таблице:

	Количество, ед.	Срок эксплуатации, лет	Фактические сроки эксплуатации, %				
			до 5 лет	5-10 лет	10-15 лет	15-20 лет	более 20 лет
Металлообрабатывающее и металлорежущее оборудование	15753	7	7,5	7	10	16,5	59
Кузнечнопрессовое оборудование	4577	7	5	5	9,5	18,5	62
Сварочное оборудование	4817	5	28,5	21	13	15	22,5
Литейное оборудование	411	7	6	10	10	23	51
Термическое оборудование	604	7	20	14,5	12,5	14,5	38,5
Оборудование для нанесения лакокрасочных покрытий	349	7	29	27	16	9,5	18,5

	Количество, ед.	Срок эксплуатации, лет	Фактические сроки эксплуатации, %				
			до 5 лет	5-10 лет	10-15 лет	15-20 лет	более 20 лет
Оборудование для переработки пластмасс и резинотехнических изделий	241	7	8	38,5	6	11,5	36
Лесопильное оборудование	1120	3	17	19,5	17	16	30,5
Деревообрабатывающее оборудование	10034	3	15,5	17,5	17	17	33
Энергетическое оборудование	17591	9	25	22,5	14	12,5	26
Вентиляторы	3676	5	32,5	27	14,5	10,5	15,5
Подъемно-транспортное оборудование	3394	3	4,5	10	9	19	57,5
Оборудование для производства строительных материалов	645	7	24,5	25,5	17	11	22
Швейное оборудование	38984	3	29,5	23	19	14,5	14
Оборудование для производства обуви	476	7	11,5	16,5	33,5	16,5	22
Прочее оборудование	9047	2	33	23,5	13	10	20,5
Итого	111719		24	19,5	14,5	14,5	27,5

Несмотря на значительный износ производственного оборудования, распоряжением ФСИН России от 15 мая 2009 года № 120-р в 2010 году на развитие материально-технической базы, замену и модернизацию устаревшего (изношенного) оборудования предусмотрено только 40 % от чистой прибыли по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. На социальные нужды, на дополнительное финансирование бюджетных нужд, на укрепление и развитие энергетического хозяйства предусмотрено 60 % (по 20 % на каждый вид расходов).

Анализ использования чистой прибыли по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности на замену и модернизацию устаревшего оборудования в проверенных территориальных органах ФСИН России приведен в таблице:

(млн. руб.)

Наименование территориального органа ФСИН России	Чистая прибыль за 2009-2010 гг.	Расходы на замену и модерн. оборудования 2009-2010 гг.	% расходов от чистой прибыли
ГУ ФСИН России по Пермскому краю	91,5	18,0	19
ГУ ФСИН России по Красноярскому краю	156,2	26,3	17
ГУ ФСИН России по Свердловской области	101,6	10,4	10
ГУ ФСИН России по Ростовской области	56,3	13,8	24

В состав уголовно-исполнительной системы входят 75 исправительных учреждений, традиционно выпускающих вещевое имущество для военных и специальных потребителей. Имеющиеся в распоряжении производственные мощности, специализированное швейное оборудование, квалифицированный персонал позволяют частично обеспечить потребность силовых ведомств в различных видах форменного обмундирования надлежащего качества.

Анализ показал, что в результате отсутствия средств на внесение залогов при проведении конкурсов и аукционов согласно требованиям Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и других препятствий из изготовленного в 2010 году вещевого имущества на сумму 1899,6 млн. рублей только на 31,0 млн. рублей было поставлено непосредственно в силовые структуры, остальное через коммерческие организации.

Цены на швейную продукцию, выпускаемую исправительными учреждениями и предлагаемую к закупке для государственных нужд, как правило, ниже, чем у коммерческих (посреднических) структур. Эта разница достигает 10-12 %. Расчетно, только при поставке Минобороны России 27 тыс. «брюк шерстяных для военнослужащих» разница в цене приобретенных у ФСИН России брюк по цене 1230 рублей (при себестоимости 680 рублей) и приобретенных у коммерческих организаций (минимальная цена поставки аналогичных изделий по результатам аукционов, опубликованных на сайте госзакупок, - 1409 рублей) составила более 4 млн. рублей.

По продовольствию отмечены обратные результаты. В 2009 году ФСИН России для нужд исправительных учреждений Красноярского края поставила 118,8 т мяса говядины по цене 159,4 рубля за 1 кг, а ГУ ФСИН России по Красноярскому краю закуплено в крае мяса говядины по 117 рублей за 1 кг. То же самое с поставкой рыбы и масла растительного. В 2010 году разница в цене централизованных поставок и приобретенных на месте в Красноярском крае составила 15591,3 тыс. рублей.

Организация получения образования лицами, отбывающими наказание в виде лишения свободы, осуществляется в соответствии с законами Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» (далее - Закон «Об образовании»), от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее - Закон «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания»), а также другими нормативными правовыми актами.

В 2009 году в исправительных учреждениях ФСИН России функционировали 315 вечерних (сменных) общеобразовательных школ и 521 учебно-консультационный пункт, из них: в исправительных колониях - 239 школ и 336 учебно-консультационных пунктов, в воспитательных колониях - 61 школа и 3 учебно-консультационных пункта, в лечебных исправительных учреждениях - 13 школ и 35 учебно-консультационных пунктов, в тюрьмах - 1 школа и 4 учебно-консультационных пункта, в следственных изоляторах - 1 школа и 143 учебно-консультационных пункта.

На начало 2008/2009 учебного года подлежали обязательному получению общего образования 90046 осужденных, из которых 77778 человек, или 86,3 %, приступили к обучению. Не были охвачены обязательным обучением 12668 человек, или 13,6 %, из числа осужденных, подлежащих обязательному обучению.

По итогам учебного года получили образование 22843 осужденных, из них: начальное общее образование - 1429 человек, основное общее - 11175 человек, среднее (полное) образование - 10239 человек.

В 2010 году в исправительных учреждениях возросло количество вечерних (сменных) общеобразовательных школ и учебно-консультационных пунктов, функционировало уже 319 вечерних (сменных) общеобразовательных школ и 546 учебно-консультационных пунктов, из них: в исправительных колониях -

243 школы и 358 учебно-консультационных пунктов, в воспитательных колониях - 59 школ и 3 учебно-консультационных пункта, в лечебных исправительных учреждениях - 13 школ и 36 учебно-консультационных пунктов, в тюрьмах - 1 школа и 5 учебно-консультационных пунктов, в следственных изоляторах - 3 общеобразовательные школы и 144 учебно-консультационных пункта.

В 2009/2010 учебном году подлежало обязательному общему обучению 86039 осужденных, из них 78647 человек начали обучение, что составило 91,4 % от числа подлежащих обязательному обучению. Всего в общеобразовательных учреждениях при исправительных учреждениях обучались 92395 осужденных, из них получили: 1928 человек - начальное общее образование, 10476 человек - основное общее образование, 10817 человек - среднее (полное) общее образование. Обучением не были охвачены 7392 осужденных (8,5 %), подлежащих обязательному обучению.

На начало 2010/2011 учебного года подлежало обязательному общему обучению 81055 осужденных, из них 76656 человек начали обучение, что составило 94,5 % от числа подлежащих обязательному обучению. Не охвачены обязательным обучением 4399 человек (5,4 %). Всего в общеобразовательных школах и учебно-консультативных пунктах при исправительных учреждениях обучались 89174 осужденных, из них получили: 2041 человек - начальное общее образование, 11923 человека - основное общее образование, 13152 человека - среднее (полное) общее образование.

ФСИН России принимает меры по организации учебного процесса, в результате по состоянию на 1 сентября 2011 года начали обучение 89174 человека и не охвачены обязательным обучением всего 2900 человек (3,3 %). В то же время не до конца решены проблемы в территориальных органах ФСИН России, так, в Красноярском крае не охвачены обучением 763 человека, в Свердловской области - 335 человек, в Республике Коми - 333 человека, в Амурской области - 286 человек, в Пензенской области - 186 человек, в Ростовской области - 170 человек, в Оренбургской области - 142 человека, в Кемеровской области - 115 человек, в Вологодской области - 105 человек. Основными причинами являлись отсутствие зданий и помещений для организации учебного процесса в исправительных учреждениях, а также непродолжительное нахождение осужденных в исправительном учреждении.

В 2009 году на начало учебного года штатная численность педагогических работников составила 690 единиц. Средняя учебная нагрузка на одного педагогического работника составляла 21 час при норме 24 часа в неделю (21 час - обязательная нагрузка, 3 часа - факультативные занятия).

В 2010 году штатная численность на начало учебного года педагогического персонала составила 613 единиц. Средняя учебная нагрузка на одного педагогического работника - 16 часов в неделю.

В 2009 году финансовые расходы на школы воспитательных колоний составили 199960,5 тыс. рублей, из них на заработную плату педагогического персо-

нала - 187704,9 тыс. рублей (93,9 %), в 2010 году, соответственно, 157272,9 тыс. рублей и 143388,4 тыс. рублей (91,2 процента).

По данным ФСИН России, в течение 2010 года обучались на договорной основе в 40 учреждениях среднего и в 72 учреждениях высшего профессионального образования 2044 осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы. В 2011 году количество осужденных, обучающихся в учреждениях среднего и высшего образования, возросло до 2133 человек.

Большая часть осужденных обучаются в Современной гуманитарной академии по специальностям «юриспруденция», «менеджмент», «экономика» и «психология» (807 человек из 39 субъектов Российской Федерации, или 39,5 % от общей численности обучающихся). Стоимость обучения осужденных в 2009/2010 учебном году составляла в среднем 10-20 тыс. рублей за учебный год в зависимости от региона и специальности. Оплата за обучение осуществляется за счет средств самих осужденных.

Организация обязательного начального профессионального образования и профессиональной подготовки осужденных к лишению свободы установлена статьей 108 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и статьей 16 Закона «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

В профессиональных училищах ежегодно обучается около 100 тыс. осужденных по лицензированным образовательным программам начального профессионального образования и профессиональной подготовки, из них 30,6 % - по заявленной потребности производства уголовно-исполнительной системы, остальные готовятся с учетом конъюнктуры региональных рынков труда. Курсовым индивидуальным методом на рабочих местах центров трудовой адаптации ежегодно обучаются по рабочим профессиям от 35 до 40 тыс. осужденных.

В 2009/2010 учебном году рабочую профессию получили 137449 осужденных, что на 8 тыс. человек больше, чем в 2008/2009 учебном году (106 %), в том числе: обученных в профессиональных училищах - 97015 человек, на производстве в центрах трудовой адаптации - 40434 человека.

По итогам 2010/2011 учебного года количество получивших рабочую профессию составило 154,02 тыс. человек, что на 16,6 тыс. человек больше, чем в 2009/2010 учебном году, или на 112,1 процента.

Более 13 тыс. осужденных, не получивших по различным причинам профессии, ежегодно освобождаются из мест лишения свободы.

В течение ряда лет наблюдается рост количества поступающих в исправительные учреждения осужденных, не имеющих рабочей профессии или специальности, которые никогда ранее не работали и не учились. Только за прошедший 2010/2011 учебный год численность этой категории осужденных увеличилась до 224 тыс. человек.

Существующая штатная численность персонала профессиональных училищ в количестве 6157 единиц остается неизменной.

Не создана система начального профессионального образования и профессиональной подготовки осужденных в 53 исправительных учреждениях (в 2008 году образовательный процесс не велся в 150 учреждениях).

В рамках оказания государственной поддержки уголовно-исполнительной системе расширена организация образовательной деятельности за счет региональных бюджетов субъектов Российской Федерации. В 2010/2011 учебном году на базе подведомственных подразделений ФСИН России функционировали структурные подразделения 8 гражданских профессиональных училищ (Республика Хакасия, г. Санкт-Петербург, Свердловская и Смоленская области).

На материально-техническое обеспечение профессиональных училищ в 2009 году выделено и освоено бюджетных ассигнований в объеме 159257,0 тыс. рублей. По ФЦП «Дети России» на 2007-2010 годы на приобретение профессиональными училищами воспитательных колоний технологического оборудования выделено и освоено 7440,0 тыс. рублей.

В 2010 году бюджетное финансирование составило 158900,0 тыс. рублей, в 2011 году - 144821,6 тыс. рублей. Начиная с 2009 года каждый год объемы бюджетного финансирования сокращаются в сравнении с предыдущим финансовым годом.

В ряде регионов переоснащение училищ производится за счет средств местных бюджетов. Так, в рамках долгосрочной целевой программы «Содействие занятости и социальной адаптации лиц, отбывающих и (или) отбывших наказание в виде лишения свободы в Красноярском крае на 2010-2012 годы» для улучшения материально-технической базы профессиональных училищ из краевого бюджета предусмотрено к выделению 23748,0 тыс. рублей, из них согласно программе в 2010 году израсходовано 1009,1 тыс. рублей, в 2011 году утверждено 12235,5 тыс. рублей.

Цель 3. Определить степень и полноту участия органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации в создании эффективной реабилитационной системы

Взаимодействие уголовно-исполнительной системы и органов государственной власти регулируются Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации, Законом «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы», Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Положением о ФСИН России, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1314, постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 года № 30, утвердившим Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Взаимодействие предусмотрено в рамках реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года по вопросам:

- разработки программ профессиональной подготовки с учетом заявок органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций;
- участия учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в региональных целевых программах занятости населения и развития системы социального партнерства в сфере подготовки рабочих кадров из числа осужденных.

Проблемы, возникающие в сфере социальной помощи освобожденным после отбытия наказания, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации не относит к предмету уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации.

В настоящее время успешность решения вопросов социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, во многом зависит от инициативы и заинтересованности как представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, общественных организаций, общественных объединений, так и руководителей органов и учреждений уголовно-исполнительной системы.

Об отсутствии какой-либо системы в субъектах Российской Федерации по мероприятиям, связанным с реабилитацией и трудовой адаптацией освобожденных, можно судить по реакции контрольных органов субъектов на обращение Счетной палаты Российской Федерации по направлению сведений о проведенных мероприятиях и эффективности мер в 2009-2010 годах органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест заключения. Получен ответ только от 30 контрольных органов, 12 контрольных органов отписались об отсутствии данных.

Судя по полученной информации, в 28 субъектах Российской Федерации во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 25 февраля 2009 года № Пр-444 приняты целевые программы по решению данной проблемы.

В 2009 году профинансированы мероприятия по адаптации осужденных в 13 субъектах Российской Федерации на сумму 183337,5 тыс. рублей, в 2010 году - в 23 субъектах на сумму 251677,3 тыс. рублей, в 2011 году - в 26 субъектах на сумму 354468,5 тыс. рублей. Из приведенного анализа видно, что рост как по количеству, так и по финансированию есть, но незначительный. Можно отметить Пермский край, Красноярский край, Томскую, Саратовскую, Волгоградскую области, Республику Мордовия, г. Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Квоты на выделение рабочих мест для освободившихся осужденных на законодательном уровне закреплены в Республике Башкортостан, Республике Тыва, Тюменской, Сахалинской, Липецкой, Тверской областях и Чукотском автономном округе, то есть в 7 субъектах Российской Федерации.

Единые центры трудовой адаптации созданы в 12 субъектах Российской Федерации (Свердловская область, Алтайский край (2), Иркутская область (2), Волгоградская область, Тюменская область, г. Санкт-Петербург (2), Красноярский край, Пермский край).

Отсюда и решение проблем по трудоустройству, бытовым вопросам и прочему лучше обстоит в тех же регионах.

Недостаточное внимание к этим проблемам способствует большому проценту повторно осужденных, который в среднем составляет до 60 % из числа освободившихся из учреждений ФСИН России по субъектам Российской Федерации.

Взаимодействие уголовно-исполнительной системы по вышеуказанным вопросам как с федеральными органами власти, так и с органами государственной власти субъектов Российской Федерации требует принятия специального нормативного правового акта, учитывающего специфический характер системы и вопросы взаимодействия.

До настоящего времени целью системы социальной реабилитации лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, не существует.

В этой связи Президентом Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации от 11 февраля 2009 года Правительству Российской Федерации поручено подготовить предложения по вопросу формирования эффективной системы социальной реабилитации лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы (поручение от 25 февраля 2009 года № Пр-444).

По сведениям, представленным ФСИН России, головным исполнителем этого поручения является Минздравсоцразвития России. ФСИН России с целью реализации поручения Президента Российской Федерации направлены предложения (исх. от 4 марта 2009 года № 10/15-153) в Минздравсоцразвития России о необходимости подготовки проекта федерального закона «О социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы» с последующей разработкой и принятием соответствующих федеральных, ведомственных и региональных нормативных правовых актов, регулирующих решение вопросов социальной адаптации лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Минздравсоцразвития России выразило мнение о нецелесообразности принятия самостоятельного закона, регулирующего вопросы реабилитации лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, и предложило внести изменения в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и действующий Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации». Предложенный законопроект был согласован с Минюстом России и ФСИН России в августе 2009 года (от 21 августа 2009 года № 10/1-3234). На момент проведения контрольного мероприятия законопроект не принят и находится на согласовании в федеральных органах исполнительной власти.

Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года предусматривает расширение контактов с пенитенциарными системами иностранных государств, международными неправительственными организациями, научно-исследовательскими и научными центрами ООН, Совета Европы, Европейского союза, государств - участников СНГ и стран дальнего зарубежья.

В 2009 и 2010 годах основными направлениями международного сотрудничества ФСИН России являлись:

- реформирование уголовно-исполнительной системы;
- внедрение в практику исполнения наказаний международных (европейских) стандартов обращения с осужденными;
- борьба с туберкулезом, ВИЧ-инфекцией и другими социально значимыми заболеваниями в местах лишения свободы;
- обмен передовым опытом в сфере внедрения и исполнения альтернативных лишению свободы видов наказаний, изучение механизмов их практической реализации в других странах;
- решение задач, направленных на ресоциализацию лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, поддержание социально полезных связей;
- трудовая адаптация осужденных в период отбывания наказания;
- сотрудничество в области исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы женщин и несовершеннолетних;
- профессиональная подготовка кадров;
- научно-исследовательская деятельность по различным аспектам деятельности уголовно-исполнительной системы.

За 2 года проведены 302 мероприятия, из которых 120 заграничных командировок сотрудников ФСИН России и 182 приема иностранных делегаций.

В целях укрепления сотрудничества с пенитенциарными системами иностранных государств заключены меморандумы о взаимопонимании с пенитенциарными службами Польши, Нидерландов, Финляндии, Казахстана, Кыргызстана и Украины, в стадии согласования меморандумы с пенитенциарными службами Израиля, Швейцарии и Венгрии.

ФСИН России взаимодействует с фондом «Российское здравоохранение», комитетом «Зеленый свет», Общероссийской общественной организацией «Российский Красный Крест», «Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца», Всемирной организацией здравоохранения, благотворительной организацией «Партнеры во имя здоровья», неправительственной норвежской организацией «Легкие и сердце» по вопросам реализации различных проектов по борьбе с лекарственно-устойчивым туберкулезом, реализации комплекса мер, направленных на предупреждение распространения туберкулеза и ВИЧ-инфекции, профилактики туберкулеза, обеспечения эффективного лечения и высококачественной диагностики больных туберкулезом и привлечения денежных средств.

В 2006-2010 годах в соответствии с договором о сотрудничестве ФСИН России, департамента здравоохранения Архангельской области, областного медицинского университета, ГУ ФСИН России по Архангельской области организацией «Легкие и сердце» (Норвегия) реализована областная программа по уменьшению распространения туберкулеза. В рамках программы реконструированы отделения для лечения больных с лекарственно-устойчивым туберкулезом в ГУ ФСИН России по Архангельской области, оказана консультативная поддержка по вопросам обучения медицинского персонала, улучшения системы мониторинга, повышения качества лабораторной диагностики.

В рамках сотрудничества с Германией проведены научно-практические конференции, по итогам которых принято решение о совместном апробировании в УФСИН России по Костромской области программы взаимодействия с центрами занятости населения в части предоставления перечней рабочих мест, подходящих для временного трудоустройства условно осужденных.

В январе 2010 года в период визита делегации Минюста России в Министерство юстиции и полиции Королевства Норвегия подписано соглашение о сотрудничестве в области применения электронного контроля как самостоятельного вида наказания. На основе изучения опыта Норвегии подготовлена и внедрена в деятельность уголовно-исполнительных инспекций система электронного мониторинга подконтрольных лиц (СЭМПЛ).

В настоящее время данное оборудование введено в опытную эксплуатацию в 30 территориальных органах ФСИН России в отношении 395 подконтрольных лиц. Сумма затрат составила 435,8 млн. рублей.

На 2011 год запланированы производство и поставка аналогичного оборудования для 50 территориальных органов ФСИН России. Стоимость оборудования и работ в соответствии с контрактом составляет 2640,9 млн. рублей.

Проведен анализ норм международного права в части организации содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. На основе данного анализа ФСИН России подготовлены предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Отдельные вопросы организации исполнения наказаний пенитенциарными системами иностранных государств в отношении несовершеннолетних были включены в модель исправительного учреждения для содержания лиц, совершивших преступления в несовершеннолетнем возрасте. Данная модель проходит апробацию на базе 5 воспитательных колоний. Изученный опыт работы с несовершеннолетними правонарушителями используется в разработке предложений для внесения изменений в уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации.

Кроме этого, из практики международного опыта в исправительных учреждениях ФСИН России для осужденных активно внедряется система «социальных лифтов», единая электронная карта на осужденного.

Возражений и замечаний руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия нет.

Выводы

Проводимая политика реформирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, направленная на гуманизацию исполнения наказания, ставит своей главной целью преобразование ее в эффективную систему ресоциализации осужденных, их успешной адаптации в обществе после освобождения.

Для эффективного решения этой принципиально новой и сложной задачи необходимо формирование общегосударственной системы социальной реабилитации лиц, отбывших наказание, связанное с лишением свободы, принятие феде-

рального закона, регулирующего данную проблему на государственном уровне, а также возможны подготовка и принятие федеральной целевой программы по социальной реабилитации лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы.

1. Аудит эффективности использования средств федерального бюджета показал, что денежные средства, выделяемые на содержание персонала, спецконтингента, расходуются в целом эффективно.

В то же время средства федерального бюджета, направляемые на трудовую адаптацию и последующую социальную реабилитацию, расходуются недостаточно эффективно, так как конечная цель этой работы не достигнута. Это подтверждается постоянным ростом уровня рецидивной преступности (за 2009 и 2010 годы в среднем по стране более 50 %, в отдельных регионах - до 70 %). Ежегодные расходы средств федерального бюджета на содержание осужденных по рецидивным преступлениям составляют около 14 млрд. рублей.

2. В стране не создана целостная система постпенитенциарной реабилитации. Государственная поддержка и социальная адаптация лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в субъектах Российской Федерации осуществляются фрагментарно, что не позволяет в полной мере решить проблему снижения уровня рецидивной преступности.

3. Поручение Президента Российской Федерации о разработке и утверждении Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года исполнено с опозданием более чем на 13 месяцев.

4. План реализации мероприятий, предусмотренный 1 этапом указанной Концепции (2010-2012 годы) и распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 1772-р, разработан и утвержден Минюстом России только 26 мая 2011 года.

5. Выявлены финансовые нарушения на общую сумму 77466,1 тыс. рублей.

6. Отсутствует системный подход к определению штатной численности сотрудников в зависимости от количества спецконтингента. Расходы на содержание ФСИН России ежегодно увеличиваются, вместе с тем численность спецконтингента уменьшается.

7. Требуется дальнейшее развитие производственно-технической базы, используемой для трудовой адаптации осужденных, как за счет средств федерального бюджета, так и путем увеличения использования прибыли по приносящей доход деятельности учреждений ФСИН России, а также за счет привлечения ресурсов субъектов Российской Федерации.

8. Значительно снизилось количество заказов ФСИН России на поставку товаров и оказание услуг от государственных структур, региональных и муниципальных органов власти. Около 70 % трудоспособного спецконтингента не занято в производственной деятельности.

9. Доля производственного оборудования, выработавшего установленные сроки эксплуатации, составляет около 65,5 %, что снижает производственные мощности предприятий.

10. Не полностью решены вопросы обязательного общего образования и начального профессионального образования. За 2 рассматриваемых года обязательным общим образованием, гарантированным государством, не было охвачено 11791 человек, на 1 сентября 2011 года количество таких осужденных составило 2900 человек.

11. Установленные Минюстом России контрольные цифры приема и выпуска обучаемых из профессиональных училищ выполняются. Однако из мест лишения свободы ежегодно освобождается от 13 тыс. до 15 тыс. осужденных, не охваченных обязательным начальным профессиональным образованием или профессиональной подготовкой, не имеющих профессии.

12. В проверяемом периоде из-за отсутствия профессиональных училищ или их структурных подразделений образовательная деятельность не велась в 53 исправительных учреждениях.

13. Бюджетные средства, выделенные на обновление материально-технической базы профессиональных училищ, обеспечивают потребности в среднем на 22 %. Несмотря на это, финансирование начального профессионального образования в 2010 году снизилось на 22096,5 тыс. рублей по сравнению с 2009 годом.

14. В условиях увеличения темпов реформирования уголовно-исполнительной системы в 2010 году сокращены расходы на реализацию мероприятий федеральных целевых программ «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» на 970342,5 тыс. рублей и «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005-2009 годы» - на 11042,1 тыс. рублей, что в конечном итоге влечет за собой существенные риски недостижения целевых показателей данных программ.

15. Необходимо принятие комплексных мер с целью уменьшения рецидивной преступности, включающих в себя объединение всех функций по социальной реабилитации лиц, отбывших наказание, закрепленных в настоящее время за различными государственными органами, и передачу этих функций службе пробации, создание которой предусмотрено Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.

Предложения

В целях более эффективного решения вопросов трудовой и социальной адаптации осужденных, а также их последующей социальной реабилитации предлагается рассмотреть заинтересованными федеральными органами исполнительной власти возможность принятия решения по вопросам:

- дальнейшего развития производственно-технической базы, используемой для трудовой адаптации осужденных, как за счет средств федерального бюджета, так и за счет привлечения ресурсов субъектов Российской Федерации;

- принятия решения об определении без проведения торгов квот выполнения государственных заказов по всей номенклатуре выпускаемой ФСИН России продукции по жестко установленной цене в пределах себестоимости;

- обеспечения в соответствии с Законом «Об образовании» гарантированного государством права получения обязательного общего образования и начального профессионального образования из состава спецконтингента, не имеющего обязательного общего образования и начального профессионального образования;

- финансирования в полном объеме мероприятий, предусмотренных в паспортах федеральных целевых программ по развитию уголовно-исполнительной системы, а также увеличения расходов на обновление материально-технической базы образовательных учреждений;

- разработки федерального закона, регулирующего проблемы формирования общегосударственной системы социальной реабилитации лиц, отбывших наказание, а также целесообразности подготовки и принятия федеральной целевой программы по данной проблеме;

- разработки комплекса мер по объединению функций социальной реабилитации лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, закрепленных в настоящее время за различными государственными органами, и передаче этих функций единой службе пробации, создание которой предусмотрено Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

По результатам контрольного мероприятия:

- утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия;

- направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министру юстиции Российской Федерации, директору Федеральной службы исполнения наказаний;

- направить отчет и краткую информацию о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.Н. МОВЧАН