

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 июня 2017 года № 37К (1182) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо с приложением отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Федеральную службу исполнения наказаний.

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

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» (с учетом результатов ранее проведенных контрольных мероприятий)

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункты 2.6.0.10, 2.6.0.10.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год (переходящие из пунктов 2.4.53, 2.4.53.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год).

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность федерального органа исполнительной власти по реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» (далее - ФЦП, Программа).

Объект экспертно-аналитического мероприятия

Федеральная служба исполнения наказаний.

Сроки проведения мероприятия: ноябрь 2016 года - июнь 2017 года.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Оценка эффективности использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы.
2. Оценка итогов реализации мероприятий и степени достижения конечных результатов Программы.

Исследуемый период: 2007-2016 годы.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цель 1. Оценка эффективности использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы

1.1. Необходимость обеспечения эффективности исполнения уголовных наказаний, улучшения условий отбывания наказаний осужденными и содержания под стражей подследственных, приближение их к международным стандартам обращения с заключенными положили начало реализации федеральной целевой программы «Реформирование уголовно-исполнительной системы на 2002-2006 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2001 года № 636.

Однако поставленные в этой программе цели и задачи в рамках ее реализации в полном объеме достигнуты не были. Фактически дополнительно были введены всего 6347 мест из планируемых 15676 мест в следственных изоляторах (далее - СИЗО) и тюрьмах, или 40,5 %, не были завершены строительство и реконструкция 30 СИЗО на 9329 мест, или 59,5 % от планируемых.

По завершению ФЦП «Реформирование уголовно-исполнительной системы на 2002-2006 годы» острой проблемой уголовно-исполнительной системы (далее - УИС) продолжало оставаться обеспечение условий содержания подследственных в СИЗО и осужденных в исправительных учреждениях в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Наполняемость СИЗО превышала установленные лимиты их наполнения, причем в отдельных регионах Российской Федерации весьма значительно. В 38 субъектах Российской Федерации санитарная площадь в камере в расчете на одного подследственного составляла менее 4 кв. м, из них в 18 субъектах Российской Федерации - менее 3 кв. м, что не соответствовало нормам санитарной площади, установленным Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

В целом содержание подследственных и осужденных в 109 СИЗО и 575 исправительных учреждениях не соответствовало требованиям, предъявляемым к учреждениям УИС, по условиям содержания, нормам санитарной площади, бытовым условиям, а также санитарно-гигиеническим требованиям.

В целях дальнейшего развития УИС, соблюдения прав и законных интересов граждан, заключенных под стражу либо осужденных к лишению свободы, распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июня 2006 года № 839-р утверждена Концепция федеральной целевой програм-

мы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» и принято решение о разработке федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», которая была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2006 года № 540. Государственным заказчиком программы и основным ее разработчиком определена Федеральная служба исполнения наказаний. Сроки реализации Программы установлены с 2007 по 2016 год (10 лет). Реализация мероприятия Программы осуществлялась за счет средств федерального бюджета по направлениям: строительство и реконструкция СИЗО (далее - мероприятия СИЗО); строительство и реконструкция исправительных учреждений (далее - мероприятия ИУ).

Целью Программы, установленной паспортом, является приведение условий содержания подследственных в СИЗО и осужденных в исправительных учреждениях в соответствие с законодательством Российской Федерации для перехода к международным стандартам содержания подследственных в СИЗО.

Задачами Программы являлись: реконструкция и строительство СИЗО и исправительных учреждений, в которых условия содержания подследственных и осужденных соответствуют законодательству Российской Федерации, а также строительство 13 СИЗО, в которых условия содержания соответствуют международным стандартам.

При этом до настоящего времени международные стандарты, устанавливающие нормативы санитарной площади, приходящейся на одного человека, содержащегося в СИЗО, отсутствуют. Вместе с тем формирование Программы осуществлялось на основе рекомендаций Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и положений Европейских пенитенциарных правил.

Так, в разделе 1 «Характеристика проблемы» Программы указано, что минимум норматива санитарной площади, приходящейся на одного человека, определяется Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (далее - Европейский комитет) в размере 7 кв. м, при этом Европейский Суд по правам человека (далее - ЕСПЧ) в своих решениях ориентируется на этот примерный стандарт при обустройстве камер.

Кроме того, отмечено, что в комментариях Совета Европы к Европейским пенитенциарным правилам содержится положение, согласно которому норма санитарной площади на одного заключенного будет определена Европейским комитетом в пределах 9-10 кв. метров.

При этом Европейским комитетом нормативы санитарной площади на одного подследственного, содержащегося в СИЗО, не устанавливаются.

Статьей 10 Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ратифицирована Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 44-ФЗ) определено, что доклады Европейского комитета о фактах, установленных после посещения мест изоляции от общества, носят рекомендательный характер.

Согласно докладу о деятельности Европейского комитета за период с 1 января по 31 декабря 1991 года (пункт 43), опубликованному 13 июня 1992 года, указана приблизительно желательная норма, применяемая к камерам в полицейских участках, предназначенным для одиночного содержания, - площадь в 7 кв. метров.

Кроме того, в докладе Европейского комитета от 15 декабря 2015 года рекомендуемая норма площади на одного человека, содержащегося в камере, уменьшена до 6 кв. м при одиночном размещении (плюс санузел) и до 4 кв. м на одного заключенного при многоместном размещении в камере (плюс отдельный санузел).

Согласно Европейским пенитенциарным правилам (пункт 3 правила 18.1), принятым 11 января 2006 года Комитетом Министров Совета Европы, вопросы предоставления спальных мест, соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям с учетом климатических условий, и, в частности, площади, кубатуры помещения, освещения, отопления и вентиляции, должны устанавливаться национальным законодательством.

В соответствии со статьей 23 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» норма санитарной площади в камере на одного подозреваемого и обвиняемого в Российской Федерации установлена в размере 4 кв. метров.

Таким образом, норматив санитарной площади в размере 7 кв. м, относящейся на одного человека (подследственного) в СИЗО, установлен в Программе в отсутствие соответствующих международных стандартов.

Более того, в Концепции ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 2808-р, и в проекте новой ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)» не содержится положений, связанных с приведением условий содержания подследственных в соответствие с международными стандартами (норма-

тив санитарной площади в размере 7 кв. м, приходящейся на одного человека (подследственного) в СИЗО, исключен).

В период реализации Программы в постановление Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2006 года № 540 внесены 11 изменений (утверждены новые редакции Программы):

(тыс. руб.)

№ редакции	Постановление Правительства Российской Федерации, утвердившее редакцию Программы	Объем ресурсного обеспечения, предусмотренный редакцией Программы	Изменение объема ресурсного обеспечения
	От 5 сентября 2006 года № 540	54588200,0	
1	От 25 декабря 2006 года № 805	54573983,0	-14217,0
2	От 19 мая 2007 года № 299	73501183,0	18927200,0
3	От 12 ноября 2007 года № 773	73486965,0	-14218,0
4	От 8 декабря 2008 года № 933	73486965,0	-
5	От 25 декабря 2009 года № 1090	77860114,2	4373149,2
6	От 1 марта 2011 года № 133	76487649,7	-1372464,5
7	От 18 февраля 2013 года № 135	73835722,0	-2651927,7
8	От 26 декабря 2013 года № 1263	73835722,0	-
9	От 3 декабря 2014 года № 1298	73835722,0	-
10	От 27 августа 2015 года № 895	60338257,2	-13497464,8
11	От 31 декабря 2016 года № 1593	57674040,1	-2664217,1

В 9 редакциях были изменены объемы ресурсного обеспечения, мероприятия, целевые показатели и ожидаемые конечные результаты Программы, в 2 редакциях уточнены наименования органов исполнительной власти и объемы финансирования по отдельным объектам без изменения общего ресурсного обеспечения Программы.

С учетом изменений, внесенных в Программу, объем ресурсного обеспечения Программы составил всего за 2007-2016 годы 57674040,1 тыс. рублей, в том числе по годам:

(тыс. руб.)

2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
2951880,0	3171755,0	3282073,6	2310405,4	3796949,2	5560687,9	5560687,9	7250928,0	13609421,5	10179251,6

В сравнении с первоначальной редакцией Программы объем ресурсного обеспечения в окончательной редакции увеличился на 3085850,1 тыс. рублей, или на 5,7 процента.

Реализация программных мероприятий осуществлялась в соответствии с перечнем строек и объектов, формируемых в рамках государственного оборонного заказа и федеральной адресной инвестиционной программы на соответствующие годы.

Сравнение первоначальной и окончательной редакции Программы показывает существенную неравномерность ее ресурсного обеспечения по годам реализации:

(тыс. руб.)

	В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31.12.2016 г. № 1593	В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 05.09.2006 г. № 540
2007 г.	2951880,0	2561880
2008 г.	3171755,0	2784760
2009 г.	3282073,6	3027030
2010 г.	2310405,4	5069490
2011 г.	3796949,2	5510540
2012 г.	5560687,9	5989960
2013 г.	5560687,9	6511080
2014 г.	7250928,0	7077550
2015 г.	13609421,5	7693290
2016 г.	10179251,6	8362610

Из общего объема ресурсного обеспечения Программы (в окончательной редакции) 53,9 % приходятся на три последних года ее реализации, а изменения сроков ввода объектов привели к концентрации наибольшего числа вводимых объектов в 2016 году и наибольшей доли государственных капитальных вложений в размере 13609421,5 тыс. рублей в 2015 году (23,6 % общего объема ресурсного обеспечения Программы).

Наименьшая доля государственных капитальных вложений в размере 2310405,4 тыс. рублей пришлась на 2010 год (4 % общего объема).

За период реализации Программы структура направлений реализации мероприятий Программы существенно изменилась. Сведения о направлениях реализации мероприятий Программы представлены в таблице:

	Редакция Программы		Изменения	
	первоначальная	окончательная	+/- (гр. 3 - гр. 2)	%
1	2	3	4	5
Средства федерального бюджета на государственные капитальные вложения (2007-2016 годы), тыс. руб., всего	54588190,0	57674040,1	3085850,1	5,7
в том числе: на строительство и реконструкцию СИЗО	42300530,0	47764116,7	5463586,7	12,9
на строительство и реконструкцию СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам	24945988,0	32548764,6	7602776,6	30,5
на строительство и реконструкцию исправительных учреждений	12287660,0	9909923,4	-2377736,6	-19,4

	Редакция Программы		Изменения	
	первоначальная	окончательная	+/- (гр. 3 - гр. 2)	%
Общее количество мероприятий, включенных в Программу, всего	431	325	-106	-24,6
в том числе по направлениям: строительство и реконструкция СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации	139	108	-31	-22,3
строительство и реконструкция СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам	26	13	-13	-50,0
строительство и реконструкция исправительных учреждений, в которых условия содержания осужденных соответствуют законодательству Российской Федерации	292	217	-75	-25,7

В окончательной редакции Программы доля мероприятий СИЗО от общего объема ресурсного обеспечения Программы увеличилась по сравнению с первоначальной редакцией с 77,5 % до 82,8 %, в том числе доля мероприятий СИЗО с условиями содержания подследственных, соответствующими международным стандартам, - с 56 % до 68,2 % от общего объема средств на мероприятия СИЗО, а доля мероприятий ИУ уменьшилась по сравнению с первоначальной редакцией с 22,5 % до 17,2 процента.

При общем увеличении объема ресурсного обеспечения Программы относительно первоначальной редакции на 5,7 % количество мероприятий Программы было уменьшено на 106 единиц, или на 24,6 %, - с 431 мероприятия (139 мероприятий СИЗО и 292 мероприятия ИУ) до 325 мероприятий (108 мероприятий СИЗО и 217 мероприятий ИУ); из Программы исключили 135 мероприятий (31,3 % от общего количества) и включили 29 новых мероприятий (6,7 % от общего количества).

При этом из Программы были исключены как объекты, так и мероприятия в тех субъектах Российской Федерации, которые были определены Программой как особо нуждающиеся.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2013 года № 135 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» из Программы были исключены мероприятия по строительству и реконструкции СИЗО в Костромской области на 500 мест, Тульской области - на 500 мест, Республике Карелия - на 438 мест, Пермском крае - на 500 мест, Свердловской области - на 1000 мест, Новосибирской обла-

сти - на 500 мест, Ямало-Ненецком автономном округе - на 300 мест и Республике Тыва - на 500 мест. Также исключены мероприятия по строительству и реконструкции 2 режимных корпусов на 506 мест в СИЗО-1 в г. Твери и на 1000 мест в СИЗО-1 в г. Москве. При этом в Программу были включены мероприятия по строительству режимных корпусов на 200 мест в СИЗО-1 в г. Брянске и на 250 мест в СИЗО-1 в г. Южно-Сахалинске, которые согласно Программе не были отнесены к регионам с острой нехваткой мест в СИЗО.

По результатам мероприятия установлено, что Программой предусматривалось строительство (реконструкция) СИЗО в 18 субъектах Российской Федерации, в которых санитарная площадь в камере в расчете на одного подследственного составляла менее 3 кв. м. Однако в процессе реализации ФЦП 3 из 18 указанных субъектов (Республика Тыва, Костромская область, Ямало-Ненецкий автономный округ) были исключены из Программы, несмотря на острую нехватку мест, приводящую к нарушению прав подследственных в этих регионах, и включены субъекты, которые такой потребности в санитарных площадях не испытывали. Таким образом, необоснованные решения ФСИН России как государственного заказчика Программы не позволили достичь цели и задач Программы.

Проведенный анализ Программы показывает, что наибольший удельный вес мероприятий СИЗО (68,1 %) приходится на мероприятия по строительству и реконструкции СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам.

Первоначальной редакцией Программы предусматривались 26 мероприятий по строительству (реконструкции) СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам. В окончательной редакции эти мероприятия были уменьшены до 13. Сведения о них приведены в таблице:

Местонахождение учреждений, наименование мероприятий	Показатели Программы				Изменение показателей (+/-)			
	первоначальная редакция		окончательная редакция		проектная мощность (гр. 4 - гр. 2)		ресурсное обеспечение (гр. 5 - гр. 3)	
	количество мест	ресурсное обеспечение, тыс. руб.	количество мест	ресурсное обеспечение, тыс. руб.	количество мест	%	тыс. руб.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
СИЗО № 3 (г. Кольчугино, Владимирская область), строительство режимного корпуса, канализационной насосной станции, бани с прачечной и пищеблока	400	174964,0	245	258270,6	-155	-38,8	83306,6	47,6

Местонахождение учреждений, наименование мероприятий	Показатели Программы				Изменение показателей (+/-)			
	первоначальная редакция		окончательная редакция		проектная мощность (гр. 4 - гр. 2)		ресурсное обеспечение (гр. 5 - гр. 3)	
	количество мест	ресурсное обеспечение, тыс. руб.	количество мест	ресурсное обеспечение, тыс. руб.	количество мест	%	тыс. руб.	%
СИЗО (г. Борисоглебск, Воронежская область), строительство	500	688190,0	500	1366500,6	0	0,0	678310,6	98,6
СИЗО № 1 (г. Махачкала), строительство режимных корпусов на 176 и 400 мест, пищеблока, караульного помещения, медицинской части, прачечной, административного здания, реконструкция инженерных сетей, котельной, инженерно-технических средств охраны	576	220756,0	576	815563,84	0	0,0	594807,8	269,4
СИЗО (г. Белореченск, Краснодарский край), строительство	1000	1716400,0	1000	2365178,786	0	0,0	648778,8	37,8
СИЗО (г. Чебоксары, Чувашская Республика), строительство	602	1079674,0	500	1997006,4	-102	-16,9	917332,4	85,0
СИЗО № 5 (г. Тольятти, Самарская область), строительство СИЗО, режимного корпуса, наружных инженерных сетей	780	604589,0	780	926645,889	0	0,0	322056,9	53,3
СИЗО (д. Бутырки, Камышловский район, Свердловская область), строительство	1000	1577263,0	1000	2467370,6	0	0,0	890108	56,4
СИЗО (г. Абакан, Республика Хакасия), строительство	500	563736,0	500	2349578,0	0	0,0	1785842	316,8
СИЗО (г. Биробиджан, Еврейская автономная область), строительство	300	747710,0	300	2645698,0	0	0,0	1897988	253,8
СИЗО (г. Санкт-Петербург), строительство	4000	15841920,0	4000	12688738,824	0	0,0	-3153181	-19,9
СИЗО (г. Новосибирск), строительство режимного корпуса, инженерных сетей, складов, гаража, котельной	1000	280302,8	1000	947617,2	0	0,0	667314,4	238,1
СИЗО № 7 (г. Москва), реконструкция учреждения со строительством режимного корпуса	402	1158445,8	402	1165861,0	0	0,0	7415	0,6

Местонахождение учреждений, наименование мероприятий	Показатели Программы				Изменение показателей (+/-)			
	первоначальная редакция		окончательная редакция		проектная мощность (гр. 4 - гр. 2)		ресурсное обеспечение (гр. 5 - гр. 3)	
	количество мест	ресурсное обеспечение, тыс. руб.	количество мест	ресурсное обеспечение, тыс. руб.	количество мест	%	тыс. руб.	%
СИЗО (г. Сосновоборск, Красноярский край), строительство	500	1764954,0	500	2554734,9	0	0,0	789781	44,7
Итого	11560	26418904,6	11303	32548764,6	-257	-2,2	6126860,0	23,2

Таким образом, при уменьшении количества мероприятий СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, на 13 мероприятий объем ресурсного обеспечения на их реализацию увеличился на 6126860,0 тыс. рублей (по отношению к первоначальной редакции Программы), в том числе в связи с переносом сроков ввода объектов в эксплуатацию.

Также необходимо подчеркнуть, что наряду с увеличением ресурсного обеспечения указанных мероприятий произошло уменьшение вместимости строящихся СИЗО на 257 мест.

Наибольший рост ресурсного обеспечения при переносе сроков ввода объектов в эксплуатацию приходится на следующие мероприятия:

- СИЗО, г. Новосибирск (строительство режимного корпуса на 1000 мест), - увеличение на 667314,4 тыс. рублей, или в 2,4 раза, при этом срок ввода объекта перенесен с 2011 года на 2016 год (объект введен в эксплуатацию);

- СИЗО, г. Махачкала, - увеличение на 594807,8 тыс. рублей, или в 2,7 раза, срок ввода перенесен с 2011 года на 2016 год (объект введен в эксплуатацию);

- СИЗО, г. Белореченск, Краснодарский край, - увеличение на 648778,8 тыс. рублей, или на 37,8 %, при этом в настоящее время объект в эксплуатацию не введен, готовность объекта составляет 62 %, расходы в размере 2365178,786 тыс. рублей осуществлены без достижения результата.

Необходимо отметить, что по итогам реализации одна из трех задач Программы не была выполнена: фактически введено в эксплуатацию только 6 из 13 планируемых к вводу СИЗО, условия содержания подследственных в которых соответствуют международным стандартам (норматив санитарной площади, приходящейся на одного человека (подследственного) в данных СИЗО, установлен в размере 7 кв. метров).

Анализ ресурсного обеспечения Программы в разрезе федеральных округов показал, что наибольшая доля приходится на мероприятия, проводимые в Северо-Западном федеральном округе (14539931,0 тыс. рублей, или 25 %), из которых 12688738,8 тыс. рублей приходится на мероприятие по строительству СИЗО на 4000 мест в г. Санкт-Петербурге.

Сведения о ресурсном обеспечении Программы в разрезе федеральных округов представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Наименование округа	Мероприятия СИЗО	Мероприятия ИУ	Всего
Центральный федеральный округ	6761603,3	2346951,3	9108554,6
Северо-Западный федеральный округ	13973900,4	566030,6	14539931,0
Южный федеральный округ	4334538,4	636979,6	4971518,1
Северо-Кавказский федеральный округ	1885758,7	518579,1	2404337,8
Приволжский федеральный округ	4575464,2	1146930,6	5722394,8
Уральский федеральный округ	3262591,1	510005,4	3772596,5
Сибирский федеральный округ	7334585,2	2627318,9	9961904,1
Дальневосточный федеральный округ	5635675,3	1557127,9	7192803,3
Итого	47764116,6	9909923,4	57674040,2

Сравнительный анализ расходов федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы за весь период ее реализации представлен в таблице:

(тыс. руб.)

	Бюджетные ассигнования, утвержденные федеральным законом на соответствующий год	Бюджетные ассигнования в соответствии с уточненной сводной бюджетной росписью	Ресурсное обеспечение, предусмотренное ФЦП (последняя редакция)	Кассовое исполнение	Процент исполнения (гр. 5 в % к гр. 3)	Дебиторская задолженность
1	2	3	4	5	6	7
2007 г.	2951880,0	2951880,0	2951880,0	2951880,0	100,0	14175,7
2008 г.	3171755,0	3171755,0	3171755,0	3171755,0	100,0	7090,5
2009 г.	3282073,6	3282073,6	3282073,6	3280716,1	99,96	6195,5
2010 г.	2310405,4	2310405,4	2310405,4	2310373,6	100,0	2867,4
2011 г.	3796949,2	3796949,2	3796949,2	3796949,2	100,0	62376,3
2012 г.	5560687,9	5560687,9	5560687,9	5560622,7	100,0	30604,9
2013 г.	5560687,9	5560687,9	5560687,9	5560687,8	100,0	80491,9
2014 г.	7250928,0	7250928,0	7250928,0	7250375,7	100,0	459552,9
2015 г.	13609421,5	13609421,5	13609421,5	13357623,5	98,1	3411872,6
2016 г.	10179251,6	10430482,7	10179251,6	8809241,5	84,5	1806477,8
Всего	57674040,1	57925271,2	57674040,1	56050225,1	96,8	

Расходы федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы были не полностью исполнены в 2015 и 2016 годах (98,1 % и 84,5 % от показателей сводной бюджетной росписи, соответственно). Основной причиной образования остатков средств федерального бюджета в 2016 году в сумме 1621241,2 тыс. рублей явилось невыполнение договорных обязательств подрядными организациями в связи с отсутствием надлежащего контроля за исполнением условий государственных контрактов со стороны ФСИН России и территориальными органами ФСИН России, являвшихся заказчиками.

За 2007-2016 годы общие кассовые расходы на реализацию Программы составили 56050225,1 тыс. рублей, или 96,8 % от общих бюджетных ассигнований, утвержденных уточненной сводной бюджетной росписью (57925271,2 тыс. рублей), с учетом 232303,0 тыс. рублей, на которые были увеличены бюджетные ассигнования в 2016 году на оплату заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежащих в соответствии с условиями этих контрактов оплате в 2015 году (подпункт «а» пункта 6 постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2015 года № 1456 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год»).

В соответствии с подпунктом «а» пункта 8 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 года № 1551 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» в сводную бюджетную роспись на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов внесены изменения на сумму 1563054,6 тыс. рублей в части доведения ФСИН России бюджетных ассигнований на оплату заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежавших в соответствии с условиями этих государственных контрактов оплате в 2016 году, в объеме, не превышающем остатка неиспользованных на начало 2017 года лимитов бюджетных обязательств на исполнение указанных государственных контрактов. При этом в нарушение пункта 11 Правил ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2014 года № 621 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», правовым основанием для возникновения и (или) принятия расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих

исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, указан проект приказа ФСИН России.

Анализ реализации мероприятий Программы показал, что планируемые к использованию в 2017 году бюджетные назначения в размере 1563054,6 тыс. рублей не окажут влияния на показатели эффективности Программы, а также на значения ее целевых показателей, отраженных в докладе ФСИН России о выполнении Программы.

В период реализации Программы общая сумма дебиторской задолженности увеличилась с 14175,7 тыс. рублей (на 1 января 2008 года) до 1806477,8 тыс. рублей (на 1 января 2017 года), или в 127 раз.

Динамика роста дебиторской задолженности за период реализации Программы представлена в таблице:

(тыс. руб.)									
2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
14175,7	7090,5	6195,5	2867,4	62376,3	30604,9	80492,0	459552,6	3411872,7	1806477,8

Приведенные данные показывают, что начиная с 2013 года наблюдается существенный рост общей суммы дебиторской задолженности, особенно в 2014-2015 годах. Так, в 2014 году сумма дебиторской задолженности увеличилась относительно 2013 года на 379060,6 тыс. рублей, или в 5,7 раза. В 2015 году дебиторская задолженность увеличилась на 2952320,1 тыс. рублей, или в 7,4 раза.

По состоянию на 1 января 2017 года дебиторская задолженность уменьшилась относительно 2015 года на 1597845,5 тыс. рублей, или на 46,8 %, но сохранилась на достаточно высоком уровне - 1806477,8 тыс. рублей.

В соответствии с разделом 5 Программы «Механизм реализации Программы» управление ее реализацией осуществляется государственным заказчиком - ФСИН России, при этом ответственность за реализацию и достижение конечных результатов Программы, рациональное использование средств, выделенных на ее выполнение, несет руководитель Программы - директор ФСИН России.

По результатам мероприятия установлено, что неэффективное управление реализацией Программы и ненадлежащее осуществление контроля со стороны ФСИН России привели к образованию дебиторской задолженности вследствие невыполнения обязательств подрядными организациями и, как результат, к срыву сроков ввода в эксплуатацию объектов.

Наибольшая доля дебиторской задолженности от ее общей суммы за период реализации Программы приходится на следующие объекты:

- «СИЗО УФСИН России по Воронежской области, г. Борисоглебск Воронежской области» общая сумма дебиторской задолженности составила 117525,1 тыс. рублей, или 6,4 % от общей суммы дебиторской задолженности (объект в эксплуатацию не введен);

- «СИЗО на 366 мест (г. Симферополь), строительство СИЗО» дебиторская задолженность в сумме 51607,180 тыс. рублей, а с учетом дебиторской задолженности прошлых лет (2015 год) общая сумма дебиторской задолженности составила 206817,5 тыс. рублей, или 11,3 % от общей суммы дебиторской задолженности (объект в эксплуатацию не введен);

- «СИЗО УФСИН России по Краснодарскому краю, г. Белореченск Краснодарского края» дебиторская задолженность составила 696325,6 тыс. рублей, или 38,2 % от общей суммы дебиторской задолженности (объект в эксплуатацию не введен);

- «СИЗО на 4000 мест в г. Санкт-Петербурге» дебиторская задолженность составила 78498,6 тыс. рублей, или 4,3 % от общей суммы дебиторской задолженности (объект в эксплуатацию не введен).

Так, на примере строительства СИЗО на 1000 мест (г. Белореченск, Краснодарский край) установлено следующее.

Первоначальная стоимость строительства данного СИЗО предусматривалась в объеме 1716400,0 тыс. рублей. В связи с переносом сроков ввода объекта в эксплуатацию потребовалось увеличение объема бюджетных инвестиций до 2365178,8 тыс. рублей, или на 37,8 %. Срок исполнения мероприятия (строительства) в первоначальной редакции ФЦП был определен 2009-2014 годами, а затем был продлен до 2016 года, в настоящее время объект в эксплуатацию не введен.

Анализ расходов федерального бюджета на строительство данного объекта по годам показал, что основной объем расходов приходится на 2015 год в сумме 1393935,6 тыс. рублей, или 58,9 % от предусмотренных.

Динамика дебиторской задолженности по данному объекту строительства представлена в таблице:

(тыс. руб.)

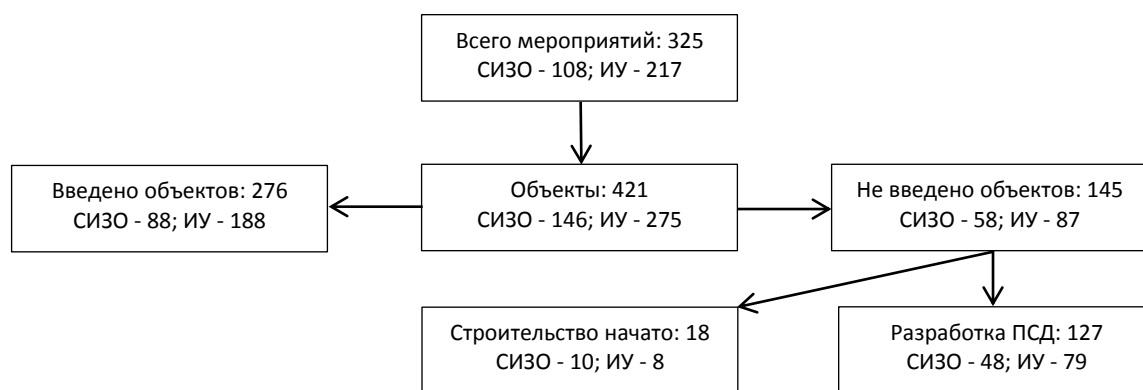
2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
73157,8	127865,5	921684,0	696325,6

Представленные данные показывают, что в 2013-2015 годах сумма дебиторской задолженности по данному объекту увеличилась на 848526,2 тыс. рублей, или в 12,6 раза, на стадии завершения ФЦП в 2016 году уменьшилась на 225358,4 тыс. рублей и составила 696325,6 тыс. рублей. При этом

ввод данного объекта в эксплуатацию возможен только при выделении дополнительных бюджетных ассигнований.

1.2. В рамках реализации 325 мероприятий Программы, в том числе 108 мероприятий СИЗО и 217 мероприятий ИУ, в период 2007-2016 годов осуществлены расходы на проектирование и строительство (реконструкцию) 421 объекта капитального строительства, в том числе: СИЗО - 146, ИУ - 275.

Информация о выполнении мероприятий Программы приведена на схеме:



Сведения о количестве объектов, предусмотренных к вводу в первоначальной редакции Программы, и количестве фактически введенных в эксплуатацию объектов СИЗО и ИУ представлены в таблице:

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Количество объектов, предусмотренное в первоначальной редакции Программы	37	46	58	63	58	56	59	61	41	98
Введены в эксплуатацию: объекты ИУ	29	30	30	13	5	8	9	10	12	42
объекты СИЗО	13	10	15	8	5	3	8	3	10	13

На 1 января 2017 года введено в эксплуатацию 276 объектов (65,9 % от предусмотренных окончательной редакцией Программы) общей стоимостью 32707924,8 тыс. рублей (56,7 % от общего объема ресурсного обеспечения, предусмотренного окончательной редакцией Программы), в том числе: объектов СИЗО - 88 (58,7 %) стоимостью 23745676,1 тыс. рублей, объектов ИУ - 188 (69,9 %) стоимостью 8962248,7 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что строительство 50 объектов Программы было начато еще в рамках ФЦП «Реформирование уголовно-исполнительной системы на 2002-2006 годы» с объемом незавершенного строительства по состоянию на 1 января 2007 года в размере 1306714,0 тыс. рублей.

За период реализации Программы (до 1 января 2017 года) были построены следующие объекты:

- 5 СИЗО на 2480 мест с необходимой инфраструктурой (в Еврейской автономной области, Красноярском крае, Республике Хакасия, Самарской области, в Республике Дагестан) и 1 режимный корпус на 1000 мест (в действующем учреждении в Новосибирской области) - с санитарной площадью на одного подследственного в размере 7 кв. м;

- 9 СИЗО на 2763 места с необходимой инфраструктурой и 32 режимных корпуса на 7913 мест в действующих учреждениях - с санитарной площадью на одного подследственного в размере 4 кв. м;

- 1 исправительное учреждение особого режима на 647 мест со всей необходимой инфраструктурой в Хабаровском крае;

- 42 общежития для осужденных на 10301 место;

- 2 режимных корпуса на 400 мест в тюрьмах Владимирской области и Красноярского края.

Всего за период реализации Программы введены в эксплуатацию 14156 мест в СИЗО, или 9,6 % от общего количества имевшихся мест в СИЗО на 1 января 2007 года, и 11348 мест в исправительных учреждениях, или 1,4 % от имевшихся на 1 января 2007 года. Информация об общем количестве мест в СИЗО и исправительных учреждениях на конец соответствующего года (согласно ведомственной статистической отчетности ФСИН России), а также о количестве введенных в эксплуатацию мест представлена в таблице:

(ед.)

	Количество мест в СИЗО	Количество мест в ПФРСИ*	Количество мест в ИУ	Всего (гр. 2 + гр. 3 + гр. 4)	Введено в эксплуатацию мест	
					СИЗО	ИУ
1	2	3	4	5	6	7
2007 г.	142131	нет данных	805349	947480	885	1805
2008 г.	147818	нет данных	793722	941540	1308	3190
2009 г.	150609	нет данных	796059	946668	1751	542
2010 г.	152209	нет данных	785719	937928	1970	1230
2011 г.	119688	12290	771515	903493	1108	400
2012 г.	119762	12206	746970	878938	1650	-
2013 г.	118539	8961	742548	870048	1908	-
2014 г.	115948	8961	699594	824503	235	600
2015 г.	117429	8312	683347	809088	650	-
2016 г.	118888	8578	664318	791784	2691	3581

* Помещения, функционирующие в режиме следственных изоляторов, на территории исправительных учреждений.

Данные таблицы свидетельствуют, что расходы федерального бюджета, предусмотренные на строительство объектов Программы в период 2007-2016 годов, не привели к достаточному увеличению общего количества мест в СИЗО и исправительных учреждениях. В период с 1 января 2007 года по 31 декабря 2016 года произошло уменьшение числа мест в СИЗО на 23243 места, в ПФРСИ (2011-2016 годы) - на 3712 мест, в исправительных учреждениях - на 141031 место (с 2011 по 2016 год были ликвидированы 80 исправительных учреждений и 17 СИЗО по причине значительного износа основных фондов, наличия ветхих и аварийных зданий).

За счет средств, предусмотренных Программой, также построены и введены в эксплуатацию вспомогательные здания и сооружения, а именно: 1 дом ребенка, 15 котельных, 12 бань с прачечными, 6 административных зданий, 7 медицинских частей, 14 зданий с комнатами для длительных свиданий, 13 столовых, 18 очистных сооружений, 9 канализационных насосных станций, 18 объектов инженерных сетей, 5 артезианских скважин, 11 инженерно-технических средств охраны и 55 объектов реконструкции и жизнеобеспечения СИЗО и исправительных учреждений.

Ввод в эксплуатацию в период реализации Программы 276 объектов к существенному обновлению основных фондов, числящихся по состоянию на 1 января 2017 года на балансе учреждений УИС в количестве 54457 единиц, не привел. Согласно информации ФСИН России из 654 режимных корпусов СИЗО имеют срок эксплуатации более 100 лет - 127, от 60 до 100 лет - 92 корпуса, с учетом длительной эксплуатации в технически неисправном состоянии находится 81 режимный корпус. В 270 режимных корпусах отсутствует система принудительной приточно-вытяжной вентиляции, а 104 корпуса только частично оборудованы вентиляционными системами.

Кроме этого, 10 общежитий в исправительных учреждениях находятся в аварийном состоянии, 52 учреждения функционируют без централизованной системы канализации, 50 % котельных и 80 % инженерных сетей требуют срочной реконструкции.

Строительство 18 очистных сооружений в рамках реализации мероприятий Программы не позволило значительно улучшить санитарно-эпидемиологическую обстановку и состояние окружающей среды и обеспечить экологическую безопасность в соответствии с законодательством Российской Федерации, достичь ожидаемых конечных результатов, определенных Программой, так как из 79 очистных сооружений, числящихся на балансе учреждений УИС в 2016 году, 2 объекта не эксплуатируются по причине неисправного состояния, по 9 очистным сооружениям требуется

проведение реконструкции, а также существует потребность в строительстве новых очистных сооружений в 96 учреждениях УИС.

По состоянию на 1 января 2017 года не введены в эксплуатацию 18 объектов Программы (4,3 % от общего количества объектов), по которым в период с 2007 по 2016 год осуществлялось строительство (реконструкция), затраты на которые составили 24421147,0 тыс. рублей (42,3 % от общего объема средств Программы), в том числе: 10 объектов СИЗО, затраты на которые составили 23865259,0 тыс. рублей, и 8 объектов ИУ, затраты на которые составили 555887,9 тыс. рублей.

Так, не введены в эксплуатацию СИЗО в г. Санкт-Петербурге (на 4000 мест), г. Белореченске Краснодарского края (на 1000 мест), г. Камышлове Свердловской области (на 1000 мест), г. Борисоглебске Воронежской области (на 500 мест), г. Чебоксары (на 500 мест), г. Вязьме Смоленской области (на 228 мест), г. Москве (на 402 места), г. Кургане (на 365 мест).

Из 18 объектов, подлежащих вводу, но не введенных в эксплуатацию в 2016 году, 6 объектов имеют техническую готовность по состоянию на 1 января 2017 года менее 70 %:

- «СИЗО УФСИН России по Краснодарскому краю (г. Белореченск Краснодарского края)» (61,7 %);

- «Колония-поселение № 11 (с. Усть-Золиха, Саратовская область), строительство бани-санпропускника с прачечной» (50,5 %);

- «Исправительная колония № 2 (пос. Поназырево, Костромская область), строительство здания с комнатами для длительных свиданий» (29,0 %);

- «Исправительная колония № 7 (пос. Бычиха, Костромская область), строительство бани-санпропускника с прачечной» (23,8 %);

- «СИЗО УФСИН России по Республике Крым и г. Севастополю (г. Симферополь)» (19,8 %);

- «Реконструкция административного здания с устройством комнат для краткосрочных и длительных свиданий ФКУ ИК-2 УФСИН России по Владимирской области, г. Покров» (16,5 процента).

При этом ввод в эксплуатацию этих объектов возможен только при выделении дополнительных бюджетных ассигнований, что подтверждается предложениями ФСИН России в рамках подготовки проекта федерального закона по внесению изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (в программном комплексе «Бюджетное планирование» ФСИН России 7 апреля 2017 года заявлена дополнительная потребность в бюджетных ассигнованиях в сумме 2931202,3 тыс. рублей для осуществления бюджетных

инвестиций в объекты капитального строительства, реализация которых предусмотрена в рамках Программы (КБК 320 0305 42 6 00 99998 413) (предложение Минфином России отклонено).

В марте 2017 года введены в эксплуатацию 2 объекта Программы: очистное сооружение в исправительной колонии № 12 (г. Рыбинск, Ярославская область) и общежитие на 150 мест исправительной колонии № 8 (пос. Восточный, Кировская область).

По состоянию на 24 апреля 2017 года остаются не введенными в эксплуатацию 16 объектов.

Основными причинами несвоевременного окончания строительства указанных объектов является ненадлежащий контроль со стороны заказчиков (территориальных управлений ФСИН России) и ФСИН России выполнения подрядчиками обязательств и сроков строительства, установленных государственными контрактами, при этом подрядчиками в основном являлись ФГУП ФСИН России строительного профиля.

Объем незавершенного строительства в рамках Программы на 1 января 2017 года составил 30781107,1 тыс. рублей (включая объекты законченного строительства, введенные в эксплуатацию, не прошедшие государственную регистрацию).

Динамика объема незавершенного строительства ФСИН России в рамках Программы за 2013-2016 годы представлена в таблице:

	(тыс. руб.)			
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Объем незавершенного строительства	13989343,2	18867434,6	27165357,2	30781107,1
Прирост к предыдущему году, %	-	35	44	13,3

Анализ реализации мероприятий Программы показал, что при внесении в нее изменений ФСИН России обоснования сроков реализации отдельных мероприятий должным образом не прорабатывались.

Так, нормативная (расчетная) продолжительность капитального строительства (реконструкции) отдельных объектов, включенных в Программу, в соответствии с проектной документацией составляет значительно меньшие сроки, чем сроки, предусмотренные Программой на реализацию соответствующего мероприятия.

Например, нормативная продолжительность строительства объекта «Реконструкция ЛТП-2 под СИЗО-4, 1 пусковой комплекс (г. Москва, ул. Вилюйская, вл. 4)» согласно проектной документации составляла 13 месяцев. Фактически строительство указанного объекта (в соответствии с Про-

граммой) осуществлялось в течение 6 лет (с 2010 по 2015 год). Объект введен в эксплуатацию только в 2016 году.

Также по объекту «Строительство СИЗО на 1000 мест в г. Белореченске, Краснодарский край (1 этап - основные объекты строительства)» нормативный срок строительства составлял 36 месяцев, фактически строительство осуществлялось в течение 8 лет (в период с 2009 по 2016 год), до настоящего времени строительство объекта не завершено.

Аналогичная ситуация имеет место и по другим объектам, предусмотренным Программой, в том числе: «Строительство СИЗО УФСИН России по Республике Хакасия (г. Абакан)», «Строительство СИЗО на 300 мест (г. Биробиджан, Еврейская автономная область)», «Строительство СИЗО на 500 мест (г. Борисоглебск, Воронежская область)».

Отдельно следует отметить несоблюдение сроков строительства и ввода в эксплуатацию объекта «Строительство СИЗО на 4000 мест в г. Колпино, г. Санкт-Петербург».

В соответствии с окончательной редакцией Программы общий объем государственных капитальных вложений по данному объекту составляет 12688738,8 тыс. рублей, то есть на строительство этого объекта было выделено 22,0 % от общего объема средств, предусмотренных Программой, или 26,6 % от общего объема средств, предусмотренных на мероприятия СИЗО.

Сроки строительства объекта по Программе (с учетом внесенных изменений) установлены с 2007 по 2016 год (10 лет). При этом нормативный срок строительства этого объекта согласно проектной документации составляет чуть более половины этого срока - 63 месяца (5,25 года), при этом до настоящего времени строительство объекта не завершено, объект в эксплуатацию не введен.

УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (заказчик) подано исковое заявление о взыскании с подрядной организации ОАО «ГСК» неосновательного обогащения по данному государственному контракту на сумму 1135902,3 тыс. рублей (дело № А56-66705/2016).

Сумма неосновательного обогащения установлена главной контрольно-ревизионной инспекцией Управления делами ФСИН России, в том числе: завышение объемов выполненных работ по перевозке грунта на сумму 154908,3 тыс. рублей и устройству покрытий из горячих асфальтобетонных крупнозернистых смесей (первый и второй слой) территории СИЗО на сумму 47090,3 тыс. рублей. Кроме того, установлен факт неправомерного

включения в сметную документацию стоимости амортизации переставной опалубки и палубы на сумму 933903,7 тыс. рублей.

Также ФСИН России подано исковое заявление с требованием к ОАО «ГСК» исполнить обязательство, предусмотренное государственным контрактом, по представлению обеспечения исполнения государственного контракта на сумму 1350000,0 тыс. рублей (дело № А56-41330/2016). Решением суда от 30 декабря 2016 года иск удовлетворен, ОАО «ГСК» в 20-дневный срок с момента вступления решения в законную силу должно было перечислить в качестве обеспечения исполнения контракта указанную сумму. Решение суда не исполнено. ОАО «ГСК» 27 января 2017 года подана апелляционная жалоба.

Таким образом, расходы федерального бюджета в размере 15053917,6 тыс. рублей на строительство СИЗО (г. Белореченск, Краснодарский край) в общем объеме 2365178,8 тыс. рублей и на строительство СИЗО на 4000 мест в г. Колпино (г. Санкт-Петербург) в общем объеме 12688738,8 тыс. рублей осуществлены без достижения конечного результата, так как строительство объектов на момент окончания ФЦП не завершено, объекты в эксплуатацию не введены.

По результатам мероприятия установлено, что ФСИН России не принимались необходимые меры в части повышения эффективности расходования средств федерального бюджета, направляемых на подготовку проектной документации по объектам капитального строительства, предусмотренным Программой.

При наличии проектной документации с аналогичными по назначению, виду и технико-экономическим показателям объектами Программы соответствующие сведения и документы для включения в Реестр типовой проектной документации ФСИН России в Минстрой России не направлялись. Проектная документация, включенная в Реестр типовой проектной документации, имеющая лучшие технико-экономические показатели при проектировании и строительстве объектов Программы, также не применялась.

Применение типовой проектной документации позволило бы уменьшить расходы федерального бюджета на ее разработку, а также существенно сократить сроки разработки.

В соответствии с пунктом 3.2. Методических указаний по применению справочников базовых цен на проектные работы в строительстве, утвержденных приказом Минрегиона России от 29 декабря 2009 года № 620, цена привязки типовой или повторно применяемой проектной документации

к конкретному земельному участку, без внесения изменений в надземную часть здания, составляет 20-35 % от стоимости ее разработки.

При повторном применении проектной документации только по СИЗО на 500 мест с аналогичными по назначению, виду и технико-экономическим показателям (г. Чебоксары, г. Абакан, г. Сосновоборск, г. Борисоглебск), а также на 1000 мест (г. Белореченск, г. Камышлов) стоимость разработки документации могла быть уменьшена (расчетно) на 170156,6 тыс. рублей и 66275,9 тыс. рублей, соответственно.

Кроме того, в результате применения индивидуальных проектов расходы на строительство СИЗО, в которых условия содержания подследственных установлены в 7 кв. м на одного подследственного, имеют значительные (более чем в 3 раза) расхождения между собой по объемам бюджетных инвестиций, приходящихся на единицу мощности (на 1 место размещения подследственного).

Данные об объемах государственных капитальных вложений на строительство СИЗО, в которых условия содержания установлены в 7 кв. м на одного подследственного, и мощности указанных объектов приведены в таблице:

(тыс. руб.)

Местонахождение учреждений, наименование мероприятий	Мощность (количество мест)	Объем государственных капитальных вложений	
		всего	на единицу мощности
СИЗО (г. Биробиджан, Еврейская автономная область), строительство	300	2645698,0	8819,0
СИЗО (г. Борисоглебск, Воронежская область), строительство	500	1366500,6	2733,0
СИЗО (г. Чебоксары, Чувашская Республика), строительство	500	1997006,4	3994,0
СИЗО (г. Абакан, Республика Хакасия), строительство	500	2349578,0	4699,2
СИЗО (г. Сосновоборск, Красноярский край), строительство	500	2554734,9	5109,5
СИЗО (г. Белореченск, Краснодарский край), строительство	1000	2365178,7	2365,2
СИЗО (д. Бутырки, Камышловский район, Свердловская область), строительство	1000	2467370,6	2467,4
СИЗО (г. Санкт-Петербург), строительство	4000	12688738,8	3172,2

Вышеуказанные факты свидетельствуют об отсутствии у ФСИН России как государственного заказчика Программы проработанных системных подходов при осуществлении проектирования и строительства СИЗО.

1.3. В рамках реализации Программы территориальными органами и учреждениями ФСИН России заключены более 2000 государственных контрактов (официальные данные сайта: www.fcr.economy.gov.ru). Исполнителями по государственным контрактам в основном являлись ФГУПы ФСИН России, заключение государственных контрактов с которыми производилось без проведения конкурсных процедур (как у единственного поставщика), в соответствии с пунктом 7 части 2 статьи 55 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 пункта 11 части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

По результатам ранее проведенных Счетной палатой контрольных мероприятий установлено, что в 2010-2012 годах на выполнение строительно-монтажных работ территориальными органами ФСИН России были заключены государственные контракты с ФГУП УИС (без проведения конкурсных процедур (как у единственного поставщика), при этом собственными силами предприятия выполняли только 45,2 % объема работ.

Несмотря на законодательно установленные преференции для учреждений и предприятий системы УИС по заключению контрактов без проведения конкурсных процедур (как у единственного поставщика), ФГУПы ФСИН России не всегда добросовестно выполняли обязательства по заключенным государственным контрактам, что привело к невыполнению строительно-монтажных работ по строящимся объектам и к срыву ввода их в эксплуатацию.

Кроме того, по результатам проведенных контрольных мероприятий Счетной палаты установлено, что в 2014 и 2015 годах ФГУПы ФСИН России (подрядчики) не исполняли обязательства по заключенным государственным контрактам в Воронежской области, Краснодарском крае и Республике Крым, несмотря на это территориальные органы ФСИН России в указанных регионах осуществили выплату авансов сверх установленного этими контрактами размера аванса (30 % от цены государственных контрактов).

По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в рамках реализации Программы ФСИН России и ее территориальными органами заключались государственные контракты на выполнение работ по разработке 127 проектно-сметных документаций, общая стоимость которых составила 939590,0 тыс. рублей, при этом указанная проектно-сметная документация при реализации Программы не использовалась, строительство

объектов не осуществлялось, что привело к неэффективному использованию ресурсов, созданных за счет средств федерального бюджета.

Например, в отсутствие потребности в дополнительных местах в течение нескольких лет в учреждениях УИС Тверской области разработана в 2013 году проектно-сметная документация на строительство объекта общей стоимостью 37189,9 тыс. рублей; в отсутствие потребности в дополнительных местах осуществлена разработка в 2009 году проектно-сметной документации стоимостью 90360,3 тыс. рублей по строительству исправительной колонии на 2000 мест (Азовский район, Ростовская область); в Карачаево-Черкесской Республике в отсутствие земельного участка осуществлена разработка проектно-сметной документации в 2008 году стоимостью 6282,0 тыс. рублей на реконструкцию зданий и сооружений под колонию-поселение на 200 мест.

Установленные по результатам экспертно-аналитического мероприятия факты свидетельствуют о принятии ФСИН России неэффективных управленческих решений, которые не способствовали достижению цели и задач Программы.

Также в ходе проведения мероприятия был проведен анализ наполняемости учреждений в 13 субъектах Российской Федерации, в которых в рамках Программы осуществлено строительство (реконструкция) СИЗО в соответствии с международными стандартами.

В 2009-2016 годах самый высокий уровень наполняемости СИЗО и, соответственно, дефицит мест приходился на г. Москву, г. Санкт-Петербург, Свердловскую область и Краснодарский край, при этом с 2014 года лимит наполняемости СИЗО в этих субъектах не изменяется. Отдельно стоит отметить г. Москву, где с 2014 года дефицит мест составляет более 30 % ежегодно. Сложная ситуация в этих регионах привела к ухудшению условий содержания лиц, содержащихся в СИЗО, и, как следствие, к росту числа жалоб на условия содержания. Вместе с тем по результатам реализации Программы строительство (реконструкция) СИЗО в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Свердловской области и Краснодарском крае, а также Республике Крым не завершено, объекты в эксплуатацию не введены.

При этом в ходе мероприятия установлено, что в 2015 и 2016 годах при отсутствии потребности в местах в действующих СИЗО в Еврейской автономной области (фактическая наполняемость - 0 человек, лимит наполнения - 60 человек) и в Республике Хакасия (фактическая наполняемость - 529 человек (77,8 %) в 2015 году, и 513 человек (75,4 %) - в 2016 году, лимит наполнения - 680 человек), в рамках Программы построены и введены в эксплуатацию в 2016 году новые СИЗО на 300 мест в Еврейской автоном-

ной области общей стоимостью 2645680,0 тыс. рублей и СИЗО на 500 мест в Республике Хакасия общей стоимостью 2349578,0 тыс. рублей, в которых подследственные не содержатся, что свидетельствует о неэффективном использовании средств федерального бюджета.

По результатам проверки Счетной палаты, проведенной в 2013 году, установлено, что в ходе реализации Программы были сданы в эксплуатацию 2 объекта капитального строительства (реконструкции), которые после этого длительное время не использовались: СИЗО № 2 УФСИН России по Калининградской области в г. Черняховске на 120 мест введен в эксплуатацию в 2011 году, не использовался до июля 2014 года по причине отсутствия штатной численности; режимный корпус на 800 человек СИЗО № 4 УФСИН России по Хабаровскому краю в пос. Эльбан введен в эксплуатацию в 2012 году, не использовался до 2014 года по причине отсутствия на объекте интегрированной системы безопасности.

По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено, что указанные выше объекты и в настоящее время загружены не полностью. СИЗО № 2 УФСИН России по Калининградской области с лимитом наполнения 120 мест в г. Черняховске заполнен на 71,7 %, а режимный корпус на 800 человек СИЗО № 4 УФСИН России по Хабаровскому краю - только на 8,6 процента.

Таким образом, расходы федерального бюджета, предусмотренные на реализацию мероприятий Программы, не повлияли в достаточной степени на достижение целей Программы и решение ее задач в части приведения условий содержания подследственных и осужденных в соответствие с законодательством Российской Федерации.

Цель 2. Оценка итогов реализации мероприятий и степени достижения конечных результатов Программы

2.1. Плановые значения целевых показателей Программы (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2016 года № 1593) за период с 2007 по 2016 год установлены в приложении № 1 к Программе (в процентном соотношении от общего количества СИЗО и исправительных учреждений на конец отчетного периода) и приведены в таблице:

Наименование целевого показателя	Значение целевых показателей Программы										
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации	47,8	53,7	53,9	54,2	56,1	57,8	58,6	61,2	62,7	64,3	70,5

Наименование целевого показателя	Значение целевых показателей Программы										
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Количество ИУ, в которых условия содержания осужденных соответствуют законодательству Российской Федерации	31,9	34,9	39,2	43,3	47,4	51,0	51,8	52,4	59,1	60,4	61,0
Количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,9	0,9	1,3	1,4	1,9	6,0

За 2007-2016 годы в значения важнейших целевых показателей реализации Программы восемь раз вносились изменения, в результате чего итоговые значения по количеству СИЗО и количеству исправительных учреждений, условия содержания в которых соответствуют законодательству Российской Федерации, в окончательной редакции Программы уменьшились со 100 % до 70,5 % (по мероприятиям СИЗО) и до 61,0 % (по мероприятиям ИУ), а итоговое значение целевого показателя по количеству СИЗО, условия содержания в которых соответствуют международным стандартам, уменьшилось с 12,9 % до 6,0 % (более чем в 2 раза).

Изменения значений итоговых целевых показателей в первоначальной и окончательной редакции Программы приведены в таблице:

Наименование целевого показателя реализации Программы	Значения целевых показателей реализации Программы			
	исходные значения (2006 г.)	итоговые значения		изменение (гр. 4 - гр. 3), п.п.
		в первоначальной редакции	в окончательной редакции	
1	2	3	4	5
Количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации, в % от общего количества СИЗО	47,8	100,0	70,5	29,5
Количество исправительных учреждений, в которых условия содержания осужденных соответствуют законодательству Российской Федерации, в % от общего количества исправительных учреждений	31,9	100,0	61,0	39,0
Количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, в % от общего количества СИЗО	0,5	12,9	6,0	6,9

Анализ изменений плановых целевых показателей реализации Программы показывает, что за период с 2007 по 2016 год их ежегодные значения в большинстве случаев корректировались в сторону уменьшения, что

обусловлено переносом (корректировкой) сроков выполнения отдельных мероприятий по направлениям реализации Программы, а также сокращением количества мероприятий на 106 единиц (или 24,6 процента).

Так, в первоначальной редакции Программы в составе мероприятия «СИЗО № 1 (г. Якутск)» предусматривалось строительство режимного корпуса на 340 мест со сроком исполнения в 2009-2011 годах. В Программе (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 года № 1090) срок исполнения мероприятия по указанному объекту продлен до 2013 года, а в Программе (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2013 года № 135) - до 2015 года (включительно) (объект введен в эксплуатацию в 2015 году).

Аналогичная ситуация сложилась по мероприятию «СИЗО на 500 мест (г. Борисоглебск, Воронежская область). Строительство СИЗО». В первоначальной редакции Программы был установлен срок его исполнения в 2007-2013 годах, в Программе (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 года № 1090) срок исполнения мероприятия был продлен до 2015 года, в Программе (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 133) срок исполнения был сокращен на 1 год (до 2014 года), а в Программе (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2013 года № 135) вновь продлен до 2015 года (включительно).

Динамика изменения итоговых значений важнейших целевых показателей реализации Программы представлена в таблице:

Редакция Программы	Количество следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества	Количество следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, % от общего количества	Количество исправительных учреждений, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества
от 05.09.2006 г. № 540	100,0	12,9	100,0
от 25.12.2006 г. № 805	100,0	12,9	100,0
от 19.05.2007 г. № 299	100,0	13,3	100,0
от 12.11.2007 г. № 773	100,0	13,3	100,0
от 08.12.2008 г. № 933	100,0	11,4	100,0
от 25.12.2009 г. № 1090	100,0	11,4	100,0
от 01.03.2011 г. № 133	100,0	11,4	100,0
от 18.02.2013 г. № 135	88,8	7,9	78,9
от 26.12.2013 г. № 1263	88,8	7,9	78,9
от 03.12.2014 г. № 1298	88,8	7,9	78,9

Редакция Программы	Количество следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества	Количество следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, % от общего количества	Количество исправительных учреждений, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества
от 27.08.2015 г. № 895	76,0	6,8	69,3
от 31.12.2016 г. № 1593	70,5	6,0	61,0

Таким образом, за период реализации Программы итоговые значения по всем целевым показателям в окончательной редакции Программы по сравнению с ее первоначальной редакцией скорректированы в сторону уменьшения в интервале от 29,5 % до 53,5 %, при абсолютном сокращении количества мероприятий Программы по строительству и реконструкции СИЗО и исправительных учреждений за указанный период на 106 единиц, или на 24,6 %. При этом наибольшие изменения итоговых значений целевых показателей реализации Программы в сторону уменьшения приходится на период 2013-2016 годов.

Следует также отметить имеющиеся расхождения значений плановых целевых показателей Программы по мероприятиям СИЗО и данных формируемой, начиная с итогов работы за 2008 год, статистической отчетности ФСИН России по форме № КС-30 «Отчет о показателях эффективности реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», утвержденной приказом Минюста России от 22 апреля 2008 года № 99 (далее - форма № КС-30), информация по которой за 2012-2016 годы приведена в таблице:

Отчетный период	Количество СИЗО, всего	СИЗО с условиями содержания, соответствующими законодательству Российской Федерации				СИЗО с условиями содержания, соответствующими международным стандартам			
		форма № КС-30		плановый целевой показатель Программы, %	расхождение (гр. 5 - гр. 4)	форма № КС-30		плановый целевой показатель Программы, %	расхождение (гр. 9 - гр. 8)
		количество СИЗО	% от общего количества СИЗО			количество СИЗО	% от общего количества СИЗО		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2012 г.	223	127	57,0	60,6	3,7	9	4,0	1,3	-2,7
2013 г.	221	125	56,6	61,2	4,6	14	6,3	1,3	-5,0
2014 г.	215	133	61,9	63,5	1,6	9	4,2	1,3	-2,9
2015 г.	210	135	64,3	65,7	1,4	11	5,2	2,3	-2,9
2016 г.	212	153	72,2	70,5	-1,7	20	9,4	6,0	-3,4

При сопоставлении значений плановых целевых показателей реализации Программы, установленных в результате их корректировки, с дан-

ными формы № КС-30 с учетом методики оценки эффективности федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», установленной в приложении № 5 к Программе (далее - Методика оценки эффективности Программы, Методика), установлено следующее.

По данным формы № КС-30 за 2012 год, с учетом Методики оценки эффективности Программы количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, по состоянию на 31 декабря 2012 года составляло 9 единиц, или 4,0 % от общего количества СИЗО. Вместе с тем в 2013 году внесены изменения в Программу (постановление Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2013 года № 135), согласно которым плановое значение целевого показателя «Количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам (в процентах от общего количества СИЗО)» на 2013 год скорректировано в сторону уменьшения с 1,8 % до 1,3 % (расхождение с данными отчета формы № КС-30 составило 2,7 процентного пункта).

Аналогично, по данным формы № КС-30 за 2014 год, с учетом Методики оценки эффективности Программы количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, по состоянию на 31 декабря 2014 года составляло 9 единиц, или 4,2 % от общего количества СИЗО.

Вместе с тем в 2015 году внесены изменения в Программу (постановление Правительства Российской Федерации от 27 августа 2015 года № 895), согласно которым плановое значение этого целевого показателя на 2015 год скорректировано с 1,3 % до 1,4 % (расхождение с данными формы № КС-30 составило 2,8 процентного пункта).

По состоянию на 31 декабря 2016 года плановое значение целевого показателя «Количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам (в процентах от общего количества СИЗО)» было установлено 6,0 %. Вместе с тем согласно данным формы № КС-30 за 2016 год данному показателю соответствовало 20 СИЗО, или 9,4 % от общего количества СИЗО. Таким образом, расхождение установленного планового значения указанного целевого показателя с данными формы № КС-30 составило 3,4 процентного пункта.

Таким образом, внесение изменений в Программу в части корректировки значения целевого показателя по количеству СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам,

проводилось без учета реального состояния дел (по данным отчетности). Кроме того, при внесении изменений в Программу допускалось исключение из мероприятий Программы объектов строительства при наличии их взаимосвязи с целевыми показателями и индикаторами Программы.

Так, в первоначальной редакции Программы мероприятие «СИЗО № 3 на 575 мест, г. Белгород» включало строительство вспомогательного корпуса, строительство надземного перехода, проектно-изыскательские работы, строительство блока карцеров, продовольственного склада, склада вещевого имущества, гаража, спортивного зала, тира, питомника для собак, инженерных сетей. В Программе (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 27 августа 2015 года № 895) из указанного мероприятия исключено строительство продовольственного склада, склада вещевого имущества, блока карцеров, гаража, спортивного зала, тира, питомника для собак, инженерных сетей.

При этом согласно данным формы № КС-30 именно по причине отсутствия в указанном СИЗО складских помещений индикатор соответствия условий содержания в нем подследственных законодательству Российской Федерации (дельта) в 2014, 2015 и 2016 годах имел значение 0,98, что согласно Методике оценки эффективности Программы свидетельствует о несоответствии в целом условий содержания в данном СИЗО законодательству Российской Федерации.

Данный факт показывает, что в мероприятия Программы были внесены изменения, которые (согласно Методике оценки эффективности Программы) отрицательно повлияли на достижение целевого показателя в части приведения условий содержания подследственных в соответствие с законодательством Российской Федерации.

2.2. Согласно пункту 1 Методики оценки эффективности Программы оценка эффективности Программы осуществляется путем ежегодного сопоставления текущих данных о количестве СИЗО и исправительных учреждений, в которых условия содержания подследственных и осужденных соответствуют законодательству Российской Федерации, а также о количестве СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, с целевыми показателями реализации Программы, установленными приложением № 1 к Программе. Расчет фактических значений целевых показателей осуществляется по утвержденным Методикой формулам.

Для определения соответствия условий содержания в конкретном СИЗО или исправительном учреждении законодательству Российской Фе-

дерации либо международным стандартам осуществляется расчет индикатора, в структуре которого наибольший удельный вес (80 %) приходится на показатель по санитарной площади, приходящейся на одного подследственного или осужденного, и 20 % приходится на оценку иных показателей, характеризующих наличие/отсутствие соответствующих критериев (например, наличие в соответствующем СИЗО кухни, прачечной и т.д.).

Расчет значения фактической санитарной (жилой) площади на одного подозреваемого, обвиняемого, осужденного, необходимого для определения индикатора, производится исходя из лимита наполнения, установленного приказом Минюста России для каждого учреждения УИС.

Вместе с тем, как было указано ранее, норматив санитарной площади в размере 7 кв. м, приходящейся на одного человека (подследственного) в СИЗО, установлен в отсутствие соответствующих международных стандартов.

Следовательно, использование указанной нормы, установленной пунктом 5 Методики оценки эффективности Программы при расчете индикатора соответствия условий содержания в конкретном СИЗО международным стандартам, некорректно.

В целях обеспечения мониторинга и анализа хода реализации Программы в соответствии с пунктами 32 и 37 постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 ФСИН России как государственный заказчик ежеквартально (ежегодно) направляла отчеты о ходе реализации Программы в Минэкономразвития России в установленный срок.

Положение об управлении реализацией федеральной целевой программой «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» было утверждено приказами ФСИН России от 7 мая 2007 года № 222 и от 7 декабря 2015 года № 1160. Отчетные материалы размещены на Интернет-сайтах <http://fcp.economy.gov.ru> и <http://faip.economy.gov.ru>, но не в полном объеме. По результатам мероприятия установлено, что информация о фактически достигнутых значениях целевых показателей размещена не за все годы реализации Программы (отсутствуют данные за 2007, 2008, 2011 и 2016 годы).

Анализ представленных ФСИН России отчетных данных за 9 лет (2008-2016 годы, отчет за 2007 год не представлен) свидетельствует о недостижении плановых значений целевых показателей в 2012 году по трем показателям, при этом расходы федерального бюджета на реализацию Программы в этом году составили 5560687,8 тыс. рублей, в 2014 году - по одному показателю (расходы - 7250375,7 тыс. рублей), в 2015 году - по

двум показателям (расходы - 13357623,5 тыс. рублей) и в 2016 году - по одному показателю (расходы - 8809241,5 тыс. рублей).

По результатам проведения сравнительного анализа данных годовых отчетов ФСИН России, направленных в Минэкономразвития России, и данных ведомственных статистических отчетов (по формам № ФСИН-1 и № КС-30) установлены расхождения по указанию общего количества учреждений, исполняющих уголовные наказания.

Выявленные расхождения свидетельствуют о низком уровне организации процесса сбора и контроля за данными, направляемыми территориальными органами и учреждениями ФСИН России для расчета фактических значений целевых показателей Программы.

В период проведения мероприятия ФСИН России представлены сводные формы № КС-30 за 2012-2016 годы, анализ которых показал, что указанные в них данные и данные годовых отчетов расходятся в части фактических значений целевых показателей. Сведения о расхождениях представлены в таблице:

	Количество СИЗО, в которых условия содержания соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества	Количество исправительных учреждений, в которых условия содержания соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества	Количество СИЗО, в которых условия содержания соответствуют международным стандартам, % от общего количества
2012 г.			
№ КС-30	57,0	51,5	4,0
Годовой отчет	58,6	51,8	0,9
Отклонение	+1,6	+0,3	-3,1
2013 г.			
№ КС-30	56,6	54,1	6,3
Годовой отчет	61,2	52,4	1,3
Отклонение	+4,6	-1,7	-5,0
2014 г.			
№ КС-30	61,9	59,1	4,2
Годовой отчет	62,7	59,1	1,4
Отклонение	+0,8	0,0	-2,8
2015 г.			
№ КС-30	64,3	60,4	5,2
Годовой отчет	64,3	60,4	1,9
Отклонение	0,0	0,0	-3,3

	Количество СИЗО, в которых условия содержания соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества	Количество исправительных учреждений, в которых условия содержания соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества	Количество СИЗО, в которых условия содержания соответствуют международным стандартам, % от общего количества
2016 г.			
№ КС-30	72,2	63,7	9,4
Годовой отчет	72,2	63,7	3,3
Отклонение	0,0	0,0	-6,1

Расхождения данных по форме № КС-30 и годовых отчетов, представленных в Минэкономразвития России, свидетельствуют о наличии некорректных данных и недостоверности отчетов.

Следует отметить, что фактическое значение показателя «Количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам», указанного в годовом отчете, по сравнению с данными по форме № КС-30 с 2012 по 2016 год было занижено от 2,8 до 6,1 процентного пункта.

В период реализации Программы прослеживается тенденция уменьшения численности осужденных и подследственных, содержащихся в учреждениях УИС: в 2016 году по сравнению с 2007 годом их число сократилось на 256811 человек, или на 28,9 % (с 886966 до 630155 человек), в том числе: количество подследственных уменьшилось на 46316 человек, или на 31,3 % (с 147941 до 101625 человек); осужденных - на 210495 человек, или на 28,5 % (с 739025 до 528530 человек).

Одновременно в указанный период произошло уменьшение лимитов наполняемости СИЗО на 23243 места; помещений, функционирующих в режиме СИЗО (с 2011 по 2016 год), - на 3712 мест, в исправительных учреждениях - на 141031 место, общее количество учреждений УИС было сокращено на 163 учреждения (с 1130 до 967).

Данный фактор оказал значительное влияние на достижение планового уровня целевых показателей, расчет которых основан на данных о количестве СИЗО и исправительных учреждений.

В рамках мероприятия проведен анализ достижения ожидаемого результата реализации Программы в части приведения условий содержания подследственных и осужденных во всех СИЗО и исправительных учреждениях в соответствие с законодательством Российской Федерации, что позволит уменьшить количество жалоб на условия содержания и санитарно-эпидемиологическую обстановку в учреждениях УИС.

В соответствии с пунктом 4 Положения об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека - заместителе Министра юстиции Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 29 марта 1998 года № 310, на него возложена защита интересов Российской Федерации при рассмотрении в ЕСПЧ жалоб, поданных против Российской Федерации. ЕСПЧ рассматривает жалобы на нарушения различных положений Конвенции от 4 ноября 1950 года «О защите прав человека и основных свобод», в том числе одновременно установленных нарушений, связанных с ненадлежащими условиями содержания под стражей, незаконным заключением под стражу и необоснованно длительным применением этой меры пресечения.

Анализ данных, представленных Минюстом России, показал, что в проверяемом периоде жалобы, поданные против Российской Федерации в связи с ненадлежащими условиями содержания под стражей в учреждениях УИС, рассматривались ЕСПЧ путем вынесения постановления ЕСПЧ (срок рассмотрения 3-5 лет, средней размер компенсации - 10000 евро) и решениями ЕСПЧ (по односторонним декларациям с предложением о добровольной выплате заявителям, направленным Российской Федерации (срок не более 1 года, средний размер компенсации - 7103,3 евро).

Всего за период реализации Программы (2007-2016 годы) ЕСПЧ удовлетворены 716 жалоб, поданных против Российской Федерации в связи с ненадлежащими условиями содержания под стражей в учреждениях УИС, на общую сумму, эквивалентную 388128,0 тыс. рублей, при этом количество жалоб, удовлетворенных ЕСПЧ, ежегодно росло.

Так, в 2007 году ЕСПЧ были удовлетворены 7 жалоб, поданных против Российской Федерации в связи с ненадлежащими условиями содержания под стражей в учреждениях УИС, на общую сумму, эквивалентную 3287,1 тыс. рублей, а в 2016 году количество удовлетворенных ЕСПЧ жалоб возросло до 199 (или в 28,5 раза), а общая сумма удовлетворенных требований - до суммы, эквивалентной 137954,9 тыс. рублей (или в 42 раза), что составило 36 % от общей суммы удовлетворенных жалоб за 2007-2016 годы.

Таким образом, реализация Программы не способствовала уменьшению количества жалоб, поданных против Российской Федерации в ЕСПЧ в связи с ненадлежащими условиями содержания под стражей в учреждениях УИС.

Проведенный анализ достижения ожидаемого результата реализации Программы в части улучшения санитарно-эпидемиологической обстановки в учреждениях УИС, по данным на 1 января 2007 года и на 1 января

2017 года, показал, что строительство (реконструкция) предусмотренных окончательной редакцией Программы 13 медицинских объектов, в связи с их незначительным количеством, не оказало существенного влияния на достижение указанных результатов: с 2016 года в учреждениях УИС наблюдается тенденция роста показателей социально значимых заболеваний (ВИЧ, вирусный гепатит В и С, наркомания).

Так, количество ВИЧ-инфицированных лиц в учреждениях УИС увеличилось на 62,7 % (с 39645 человек в 2007 году до 64501 человека в 2016 году). При этом доля ВИЧ-инфицированных от общего числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС, увеличилась с 4,6 % до 10,2 процента.

Количество лиц, состоящих на диспансерном учете по вирусному гепатиту В и С на 1 января 2017 года увеличилось по сравнению с 2007 годом в 1,9 раза и составило 62956 человек, при этом их доля составляет 9,9 % от общего числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС.

В период реализации Программы количество больных наркоманией увеличилось с 43773 человек, что составляло 5,1 % от общего числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС, до 48172 человек, или на 4399 человек.

При этом по результатам мероприятия установлено, что в условиях тенденции к сокращению общего числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС, средний уровень заболеваемости на 1 человека (общее число зарегистрированных заболеваний / на общее число лиц, содержащихся в УИС), увеличился: если в начале 2007 года на 1 человека, содержащегося в учреждениях УИС, средний уровень заболеваемости составлял 1,34 раза в год, то на конец 2016 года этот показатель составил 1,52 раза в год.

Кроме того, с 2007 до 2015 год ежегодно увеличивалась доля умерших от общего числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС: в 2007 году их доля составляла 0,48 %, в 2015 году - 0,61 %, в 2016 году доля снизилась до 0,54 процента.

Сведения о смертности лиц, содержащихся в учреждениях УИС, за 2006-2016 годы представлены в таблице:

	Число лиц, содержащихся в УИС	Умерло, всего	Умерло от заболеваний
2006 г.	855000	4132	3395
2007 г.	883170	4452	3635
2008 г.	886400	4630	3782
2009 г.	796186	4551	3841
2010 г.	819143	4774	4070
2011 г.	755648	4402	3775

(чел.)

	Число лиц, содержащихся в УИС	Умерло, всего	Умерло от заболеваний
2012 г.	701909	4124	3445
2013 г.	677287	4201	3539
2014 г.	671649	4100	3881
2015 г.	646085	3939	3753
2016 г.	630155	3408	3156

Основной причиной смертности в УИС являлись заболевания (включая туберкулез, ВИЧ-инфекции, сердечно-сосудистую патологию), доля которых составляла от 82 % в 2006 году до 93 % в 2016 году.

Согласно данным доклада о выполнении ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» и эффективности использования финансовых средств за весь период ее реализации, направленного ФСИН России в Минэкономразвития России, введение в эксплуатацию СИЗО в 25 субъектах Российской Федерации (Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Удмуртия, Алтайский, Красноярский, Пермский и Хабаровский края, Волгоградская, Калужская, Нижегородская, Новосибирская, Пензенская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Тверская, Томская и Челябинская области, Еврейская автономная область) позволило довести размер санитарной нормы площади в СИЗО на одного обвиняемого и подозреваемого в среднем по стране до 4,3 кв. м, что соответствует требованиям законодательства Российской Федерации.

При этом результаты проведенного Счетной палатой анализа показывают, что увеличение средней санитарной нормы площади в СИЗО на одного обвиняемого (подозреваемого) до 4,3 кв. м связано в первую очередь с сокращением числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС, а не с результатами реализации мероприятий Программы.

Кроме того, согласно данным вышеназванного доклада введение в эксплуатацию 9 СИЗО (в Чувашской Республике, Краснодарском крае, Владимирской, Воронежской, Курганской, Ленинградской, Свердловской, Смоленской областях и г. Санкт-Петербурге) в I полугодии 2017 года приведет норму санитарной площади в СИЗО этих регионов в соответствие с законодательством Российской Федерации. Однако до настоящего времени ни один СИЗО фактически в эксплуатацию не введен.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 2808-р утверждена Концепция федеральной целевой про-

граммы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)» (далее - Концепция, ФЦП 2017-2025).

Анализ Концепции показывает, что, например, Свердловская область, в которой уже реализовывались мероприятия Программы, вновь включена как один из 22 субъектов Российской Федерации, в котором условия содержания в СИЗО не соответствуют законодательству Российской Федерации. Кроме того, согласно данным формы № КС-30 в 9 из 22 таких субъектов Российской Федерации (Архангельская, Астраханская, Брянская, Тульская, Кемеровская, Мурманская, Оренбургская области, Приморский и Забайкальский края) условия содержания в СИЗО соответствуют законодательству Российской Федерации. При этом указанные субъекты включены в Концепцию как нуждающиеся в приведении условий содержания в СИЗО в соответствие с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пояснительной запиской к проекту ФЦП 2017-2025 она разрабатывается в качестве продолжения Программы, при этом на ее реализацию запрашивается объем средств федерального бюджета в сумме 96500000,0 тыс. рублей (что на 38825959,9 тыс. рублей, или в 1,7 раза, больше, чем ресурсное обеспечение Программы), в том числе:

- 47101482,0 тыс. рублей - на строительство и реконструкцию 149 СИЗО, условия содержания в которых будут приведены в соответствие с законодательством Российской Федерации и международными стандартами;

- 44898518,0 тыс. рублей - на строительство и реконструкцию 662 исправительных (лечебно-исправительных, лечебно-профилактических) учреждений, в которых условия отбывания наказания будут приведены в соответствие с законодательством Российской Федерации;

- 4500000,0 тыс. рублей - на приобретение оборудования для нужд производственного сектора УИС, что позволит создать 50 тыс. рабочих мест и привлечь дополнительно к труду 100 тыс. осужденных.

Ожидаемыми конечными результатами реализации ФЦП 2017-2025 являются улучшение условий содержания под стражей в СИЗО и отбывания наказания в исправительных учреждениях, в том числе:

- доведение доли СИЗО, условия содержания в которых соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации и международным стандартам, до 100 %;

- доведение доли исправительных, лечебных и лечебно-профилактических учреждений, в которых условия отбывания наказания соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации, до 81,2 %;

- создание 50 тыс. рабочих мест и привлечение дополнительно к труду 100 тыс. осужденных.

Необходимо отметить, что в проекте новой ФЦП 2017-2025 годы, как и в первоначальной редакции Программы, одним из конечных результатов ее реализации является приведение условий содержания подследственных во всех СИЗО в соответствие с требованиями законодательства Российской Федерации (т.е. до 100 процентов).

При этом анализ реализации Программы показал, что данный показатель в ее окончательной редакции был уменьшен до 70,5 %, а его реальное значение на момент окончания Программы, по данным формы № КС-30, составило 72,2 процента.

Это обуславливает существенные риски недостижения данного показателя и в 2025 году по результатам реализации новой ФЦП 2017-2025 годы в случае сохранения ненадлежащего планирования и неэффективного управления реализацией Программы со стороны ФСИН России как государственного заказчика, а также с учетом существующей проблемы значительной ветхости зданий СИЗО (33,5 % от общего количества), их технически неисправного состояния (12,4 %) и несоответствия техническим требованиям по вентиляции (57,2 процента).

Выводы

1. Общий объем средств федерального бюджета, предусмотренный на реализацию 325 мероприятий федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», за все время ее реализации составил 57674040,1 тыс. рублей, при этом кассовые расходы составили 56050225,1 тыс. рублей (97,2 процента).

По состоянию на 1 января 2017 года:

- осуществлены проектирование и строительство (реконструкция) 421 объекта, из которых по 294 объектам осуществлены проектирование и строительство (реконструкция), по 127 объектам осуществлено только проектирование, которое при реализации Программы не использовалось. Введены в эксплуатацию 276 объектов (18 объектов не введены);

- объем незавершенного строительства объектов Программы составил 30781107,1 тыс. рублей;

- сумма дебиторской задолженности в части объектов Программы за 2007-2016 годы увеличилась с 14175,7 тыс. рублей (на 1 января 2008 года) до 1806477,8 тыс. рублей (на 1 января 2017 года), или в 127 раз.

В соответствии с разделом 5 Программы «Механизм реализации Программы» управление ее реализацией осуществляется государственным заказчиком - ФСИН России, при этом ответственность за реализацию и достижение конечных результатов Программы, рациональное использование средств, выделенных на ее выполнение, несет руководитель Программы - директор ФСИН России.

По результатам мероприятия установлено, что неэффективное управление реализацией Программы и ненадлежащее осуществление контроля со стороны ФСИН России привели к образованию дебиторской задолженности вследствие невыполнения договорных обязательств подрядными организациями и, как результат, к срыву сроков ввода в эксплуатацию объектов Программы.

2. В федеральную целевую программу «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» были внесены 11 изменений, в результате которых количество мероприятий Программы сократилось на 106 единиц, а итоговые значения по всем целевым показателям в окончательной редакции Программы по сравнению с ее первоначальной редакцией скорректированы в сторону уменьшения в интервале от 29,5 % до 53,5 процента.

При этом из Перечня мероприятий по строительству и реконструкции следственных изоляторов в 2007-2016 годах (приложение № 3 к Программе) и Перечня мероприятий по строительству и реконструкции исправительных учреждений в 2007-2016 годах (приложение № 4 к Программе) были исключены как отдельные объекты строительства (реконструкции), так и в целом мероприятия в тех субъектах Российской Федерации, которые были определены Программой как особо нуждающиеся, в результате ФСИН России не обеспечено приведение условий содержания подследственных в следственных изоляторах и осужденных в исправительных учреждениях в соответствие с законодательством Российской Федерации (Костромская область, Пермский край, Ямало-Ненецкий автономный округ).

В ходе реализации Программы вносились изменения в части исключения из Перечня мероприятий по строительству и реконструкции следственных изоляторов в 2007-2016 годах (приложение № 3 к Программе) объектов строительства (реконструкции), наличие которых взаимосвязано с целевыми показателями Программы.

Например, в первоначальной редакции Программы мероприятие «СИЗО № 3 на 575 мест, г. Белгород» включало строительство ряда объектов,

обеспечивающих приведение условий содержания подследственных в СИЗО в соответствие с законодательством Российской Федерации. Исключение из указанного мероприятия объектов (продовольственный склад, склад вещевого имущества, инженерные сети) отрицательно повлияло на значение индикатора соответствия условий содержания подследственных законодательству Российской Федерации и, соответственно, на достижение целевого показателя Программы.

Кроме того, внесенные изменения в Программу в части сроков ввода объектов привели к концентрации наибольшего числа вводимых объектов в 2016 году.

3. В постановлении Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2006 года № 540 «О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» норматив санитарной площади в размере 7 кв. м, приходящейся на одного человека (подследственного) в СИЗО, установлен в отсутствие соответствующих международных стандартов.

4. По итогам реализации Программы средства федерального бюджета, предусмотренные федеральной целевой программой «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», выделены в полном объеме, однако цель Программы не была достигнута.

5. По итогам реализации одна из трех задач Программы не была выполнена: фактически введены в эксплуатацию только 6 из 13 планируемых к вводу СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам (параметрам, установленным Программой).

Первоначальной редакцией Программы предусматривались 26 мероприятий по строительству (реконструкции) СИЗО, в которых условия содержания подследственных должны были соответствовать международным стандартам (норматив санитарной площади, приходящейся на одного человека (подследственного), в размере 7 кв. м), в окончательной редакции количество таких мероприятий уменьшено до 13, при этом была уменьшена вместимость этих СИЗО на 257 мест, а объем ресурсного обеспечения на их строительство увеличился на 6126860,0 тыс. рублей.

6. За период реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» не все ее ожидаемые конечные результаты были достигнуты:

- введенные в эксплуатацию 14156 мест в СИЗО и 11348 мест в исправительных учреждениях в конечном итоге не привели к достаточному увеличению общего количества мест в СИЗО и исправительных учреждениях и, как следствие, незначительно повлияли на обеспечение соответствия условий содержания подследственных и осужденных законодательству Российской Федерации;

- введение в эксплуатацию 276 объектов не привело к существенному обновлению основных фондов учреждений УИС: на 1 января 2017 года на балансе учреждений УИС состоят 54457 объектов недвижимого имущества, при этом из 654 режимных корпусов СИЗО имеют срок эксплуатации более 100 лет 127 корпусов, от 60 до 100 лет - 92 корпуса, с учетом длительной эксплуатации в технически неисправном состоянии находится 81 режимный корпус, в 270 режимных корпусах отсутствует система принудительной приточно-вытяжной вентиляции, а 104 корпуса только частично оборудованы вентиляционными системами;

- реализация мероприятий Программы не способствовала уменьшению количества жалоб, поданных против Российской Федерации в ЕСПЧ в связи с ненадлежащими условиями содержания под стражей в учреждениях УИС;

- строительство 18 очистных сооружений не позволило значительно улучшить санитарно-эпидемиологическую обстановку и состояние окружающей среды в целом по системе, а также обеспечить экологическую безопасность объектов в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- при общей тенденции сокращения числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС, средний уровень заболеваемости на одного человека увеличился с 1,34 раза в год в 2007 году до 1,52 раза в год в 2016 году, доля умерших от общего числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС, также увеличилась (с 0,48 % в 2007 году до 0,54 % в 2016 году);

- из 18 объектов, не введенных в эксплуатацию в период реализации Программы, по которым осуществлялось строительство в I полугодии 2017 года, фактически введено в эксплуатацию только 2 объекта, при этом 6 из 18 объектов имеют техническую готовность менее 70 %, что создает существенные риски не ввода их в эксплуатацию в 2017 году.

7. По результатам мероприятия установлены факты неэффективного использования средств федерального бюджета на общую сумму 15053917,6 тыс. рублей. Так, расходы на строительство СИЗО в г. Белореченске Краснодарского края (2365178,8 тыс. рублей) и СИЗО в г. Колпино, г. Санкт-Петербург (12688738,8 тыс. рублей) осуществлены без достижения

результата (объекты по завершению Программы не достроены и в эксплуатацию не введены).

8. ФСИН России ненадлежащим образом осуществляла планирование строительства и реконструкции объектов Программы и неэффективно осуществляла управление реализацией Программы.

Так, в г. Москве, Московской области, г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области, Краснодарском крае, Республике Крым и г. Севастополе, где существует значительное превышение лимита в СИЗО (наполнение от 125 % до 198,5 %), строящиеся в рамках Программы СИЗО не введены в эксплуатацию.

При этом в 2 субъектах Российской Федерации - Еврейской автономной области (лимит наполнения действующего СИЗО - 60 человек, фактическое наполнение в 2015-2016 годах - 0 человек) и Республике Хакасия (лимит наполнения действующего СИЗО - 680 человек, фактическое наполнение в 2015 году - 529 человек, в 2016 году - 513 человек) - были построены и введены в эксплуатацию 2 новых СИЗО: на 300 мест общей стоимостью 2645680,0 тыс. рублей в Еврейской автономной области и на 500 мест общей стоимостью 2349578,0 тыс. рублей в Республике Хакасия.

Кроме того, установлено, что СИЗО № 2 УФСИН России по Калининградской области в г. Черняховске с лимитом наполнения 120 мест, введенный в эксплуатацию в 2011 году, не использовался до июля 2014 года, СИЗО № 4 УФСИН России по Хабаровскому краю в пос. Эльбан, введенный в эксплуатацию в 2012 году, не использовался до 2014 года. В 2016 году эти объекты заполнены на 71,7 % и на 8,6 %, соответственно.

9. По результатам мероприятия установлены факты, когда нормативная (расчетная) продолжительность капитального строительства (реконструкции) отдельных объектов в соответствии с проектной документацией составляет значительно меньшие сроки, чем сроки, предусмотренные на реализацию соответствующего мероприятия по Программе, что свидетельствует о низком качестве управления реализацией Программы со стороны ФСИН России как государственным заказчиком.

10. ФСИН России не принимались необходимые меры в части повышения эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на подготовку проектной документации по объектам капитального строительства, предусмотренным Программой. При наличии проектной документации с аналогичными по назначению, виду и технико-экономическим показателям объектами УИС соответствующие сведения

и документы для включения в Реестр типовой проектной документации в Минстрой России не направлялись. Проектная документация, включенная в Реестр типовой проектной документации, имеющая лучшие технико-экономические показатели при проектировании и строительстве объектов Программы, ФСИН России также не применялась.

Так, применение индивидуальных проектов при строительстве СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, а также отсутствие в ФСИН России проработанных системных подходов при осуществлении проектирования и строительства схожих по мощностям СИЗО привели к значительным расхождениям по объемам бюджетных инвестиций, приходящихся на единицу мощности СИЗО (на 1 место размещения подследственного), более чем в 3 раза.

Кроме того, в рамках реализации Программы ФСИН России и ее территориальными органами заключались государственные контракты на выполнение работ по разработке 127 проектно-сметных документаций, общая стоимость которых составила 939590,0 тыс. рублей, при этом указанная проектно-сметная документация при реализации Программы не использовалась, строительство объектов не осуществлялось, что привело к неэффективному использованию ресурсов, созданных за счет средств федерального бюджета.

11. При реализации Программы в 2012 году не были достигнуты плановые значения трех целевых показателей, в 2014 году - одного показателя, в 2015 году - двух показателей, в 2016 году - одного показателя, при этом средства федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы в эти годы были выделены в полном объеме.

Кроме того, значительное влияние на достижение планового уровня целевых показателей Программы в 2007-2016 годах, расчет которых основан на данных о количестве СИЗО и исправительных учреждений, оказало уменьшение численности осужденных и подследственных, содержащихся в учреждениях УИС на 256811 человек, или на 28,9 процента.

12. По результатам анализа данных годовых отчетов о ходе реализации Программы, направленных ФСИН России в Минэкономразвития России, и данных ведомственных статистических отчетов по форме № КС-30 «Отчет о показателях эффективности реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», утвержденной приказом Минюста России от 22 апреля 2008 года № 99, установлены факты расхождения по каждому показателю, что свидетельствует

о наличии существенных рисков недостоверности годовых отчетов о ходе реализации Программы.

Предложения

1. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации директору Федеральной службы исполнения наказаний (с приложением отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия).

2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Т.В. БЛИНОВА