

ПРОВЕДЕНА ЛИ «РАБОТА НАД ОШИБКАМИ» РАЗРАБОТЧИКАМИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «РАЗВИТИЕ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ (2018-2026 ГОДЫ)»?

В период с 2007 по 2016 гг. в Российской Федерации была реализована федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» (далее – ФЦП, Программа)¹. Целесообразность и, более того, настоятельная потребность в осуществлении этой Программы не вызывали сомнений. В характеристике основной задачи, на решение которой она была направлена, указывалось, что острой проблемой уголовно-исполнительной системы «остается приведение условий содержания под следственных и осужденных в соответствие с законодательством Российской Федерации». Однако помимо мероприятий по реконструкции и строительству следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации, в Программе было предусмотрено строительство 13-ти следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных соответствовали бы международным стандартам. В ходе реализации Программы общий объем её финансирования увеличился в части доли мероприятий по СИЗО, при этом доля мероприятий по СИЗО с условиями содержания подследственных в соответствии с международными стандартами, увеличилась с 56 % до 68, 2 % от общего объема средств на все мероприятия по СИЗО, а доля мероприятий по исправительным учреждениям уменьшилась по сравнению с первоначальной редакцией с 22,5 % до 17,2 %.

Проведенный в 2017 г. Счетной палатой РФ анализ реализации указанной Программы (далее – Анализ)² показал, что «поставленные в этой программе цели и задачи в рамках ее реализации в полном объеме достигнуты не были». В первую очередь речь шла о первом пункте Программы – строительстве и реконструкции следственных изоляторов, объем ресурсного обеспечения которого составил почти 83 % от общего объема финансирования всей Программы. Анализ показал, что «фактически дополнительно были введены всего 6347 мест из планируемых 15676 мест в следственных изоляторах и тюрьмах, или 40,5 %, не были завершены строительство и реконструкция 30 СИЗО на 9329 мест, или 59,5 % от планируемых». Основная причина подобного результата, в общем-то, ясна – это инфляционный скачок 2014 г. и последующее общее замедление темпов экономического развития страны. Однако в Анализе верно отмечается, что из общего объема ресурсного обеспечения Программы (в окончательной редакции) 53,9 % приходилось на три последних года ее реализации, а изменение сроков ввода объектов привели к концентрации наибольшего числа вводимых объектов в 2016 году и наибольшей доли государственных капитальных вложений – 23,6 % от общего объема ресурсного обеспечения Программы. Наименьшая доля государственных капитальных вложений пришлось на 2010 год (4 % от общего объема). Тем самым, можно сказать, «растягивание» сроков реализации мероприятий Программы вместо необходимого форсирования темпов освоения выделенных денежных средств послужило косвенной причиной того, что строительство целого ряда крупных объектов (СИЗО в Краснодарском крае, г. Санкт-Петербурге, Воронежской и Свердловской областях) к 2017 г. не было завершено.

Анализ действующей ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018-2026 годы)»³ показывает, что наибольший объем финансирования предусмотренных в ней мероприятий по реконструкции и строительству следственных изоляторов, исправительных, лечебных исправительных и лечебно-профилактических учреждений также предусмотрен в последние три года её реализации. По СИЗО он составил 18 606 940,4 тыс. руб. (63 %), а по исправительным, лечебным исправительным и лечебно-профилактическим учреждениям – 14 461 742,6 тыс. руб. (70,4 %). Распределение выделенных денежных средств на строительство и реконструкцию СИЗО по годам в указанный период составило: 2024 г. – 6 441 289,6 (21,8 %), 2025 г. – 6 614 850,8 (22,4 %), 2026 г. – 5 550 800 тыс. руб. (18,8 %).

Особое внимание следует обратить на тот факт, что в значительном количестве субъектов федерации, в которых ФЦП на 2018-2026 гг. нормативы санитарной площади на одного человека признаны не соответствующими законодательству РФ, подавляющий объем финансирования строительных и реконструкционных мероприятий по СИЗО также приходится на последние годы реализации ФЦП. В эту категорию входят: Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Татарстан, Краснодарский, Приморский и Ставропольский края, Архангельская, Астраханская, Московская, Мурманская, Кемеровская и Сахалинская области, а также Ханты-Мансийский автономный округ – Югра. При этом в некоторых из числа перечисленных регионов действующей ФЦП предусмотрен значительный временной зазор между этапом подготовки проектной документации, проведения проектных и изыскательских работ и этапом строительства и реконструкции режимных корпусов СИЗО. В ряде случаев он достигает двух (Кемеровская область, Приморский край) и даже трех лет (Сахалинская область). Исходя из этих обстоятельств, с сожалением следует предположить, что законные права и

¹ Постановление Правительства РФ от 05.09.2006 N 540 (ред. от 31.12.2016) О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007 - 2016 годы)» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197452/.

² Отчёт о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» (с учетом результатов ранее проведенных контрольных мероприятий) // Бюллетень Счетной палаты. 2017. №8. С.3-46.

³ Постановление Правительства РФ от 06.04.2018 N 420 (ред. от 20.11.2019) О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018 - 2026 годы)» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162180/.

интересы лиц, содержащихся в СИЗО данных регионов, у разработчиков Программы находились отнюдь не в приоритете.

Далее, очень сложно поддается объяснению ситуация с СИЗО в г. Белореченск (Краснодарский край). Предшествующей ФЦП на 2007-2016 гг. было предусмотрено финансирование данного объекта в сумме 2 365 178,7 тыс. руб., однако вплоть до настоящего времени он так и не был введен в эксплуатацию. Действующей ФЦП на данный объект запланировано дополнительное выделение еще 1 688 399 тыс. руб., т.е. более 70 % денежных средств от первоначального объема финансирования, однако их освоение в процессе строительства опять же запланировано лишь на заключительном этапе реализации Программы – в 2023-2026 гг. (на 2025 г. запланировано финансирование более 50 % от общего его объема). Создается впечатление, что в данном случае почему-то важнее сам процесс, а не запланированный результат.

Однако главной претензией к содержанию действующей ФЦП является то, что для целого ряда субъектов федерации, отнесенных Программой к категории регионов с острой нехваткой мест в СИЗО, не предусматривается мероприятий, направленных на решение этой проблемы. В число таких регионов вошли: Брянская, Калининградская и Оренбургская области. УФСИН по Ростовской области, которая, как особо упоминалось в преамбуле Программы, наряду с г. Москвой и Московской областью входит в число регионов с наибольшим превышением лимитов наполнения следственных изоляторов (от 23 до 56 %), также не предусмотрено выделение каких-либо средств на строительство или реконструкцию существующих площадей СИЗО в целях создания дополнительных мест для содержания подозреваемых и обвиняемых. Наконец, Тульской области, которая рассматривалась в качестве «особо нуждающегося» региона, ФЦП на 2007-2016 гг., только в 2007-2008 гг. было выделено около 26 млн. руб. на реконструкцию режимного корпуса СИЗО-1 УФСИН по Тульской области. Однако этих средств оказалось явно недостаточно, поскольку действующей ФЦП данный субъект федерации был вновь отнесен к категории «проблемных» (в плане «перелимита» лиц, содержащихся в СИЗО) регионов. Вместе с тем, действующая Программа не предусматривает уже никаких финансовых ресурсов для решения этой проблемы.

В отношении той же Тульской области, а наряду с ней Белгородской, Вологодской и Костромской областей, как указывалось в предыдущей ФЦП, рассматривался вопрос о прекращении эксплуатации функционировавших на тот момент следственных изоляторов. Тем не менее, в обеих Программах, реализованной и действующей, финансирование строительства новых СИЗО в данных субъектах федерации также не было предусмотрено.

Таким образом, даже на первый взгляд, т.е. при рассмотрении только перечня мероприятий по следственным изоляторам, действующая ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018-2026 годы)» не производит впечатления досконально продуманного и стратегически выверенного документа. Многие «слабые звенья» предыдущей ФЦП «перекочевали» в действующую Программу. К их числу следует отнести:

1. Наличие в Программе мероприятий по финансированию объектов «долгостроя» – следственных изоляторов с лимитом наполнения более 500 чел. и денежными затратами в объеме более 2-х млрд. руб. на каждый объект. При этом максимум выделенных денежных средств по большинству из этих объектов приходится на последние три года их строительства. Тревожная динамика инфляционных процессов и снижение уровня экономической активности в стране дают серьезный повод предположить, что строительство данных объектов может быть не закончено в установленные сроки. Особую тревогу в этом плане вызывают мероприятия по строительству СИЗО в Сибири (Кемеровская область) и на Дальнем Востоке (Камчатский и Приморский края).

2. Наличие по целому ряду мероприятий Программы значительных по продолжительности временных лагов (от 1-го года до 3-х лет) между окончанием этапа подготовки проектной документации, проведения проектных и изыскательских работ и началом этапа строительства и реконструкции режимных корпусов СИЗО.

3. Присутствие в Программе т.н. «черных дыр» – мероприятий по значительному финансированию объектов, строительство которых предыдущей Программой было профинансировано в достаточном объеме, но которые, тем не менее не были введены в эксплуатацию (СИЗО в г. Белореченске, Краснодарский край).

4. Отсутствие в Программе мероприятий по строительству новых и реконструкции действующих СИЗО в нескольких регионах, которые на протяжении уже 15-ти последних лет относятся к категории «особо нуждающихся» в плане наличия значительного дефицита мест для содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений (Ростовская и Тульская области).

5. Не предусмотрены в Программе мероприятия в целом ряде регионов по строительству новых режимных корпусов СИЗО вместо уже давно пришедших в негодность (Белгородская, Вологодская, Костромская и Тульская области).

Тем не менее, возможно, что оперативный и детальный аудит действующей ФЦП даст возможность сейчас, когда её реализация только началась, внести целесообразные и возможные изменения в её содержание, либо, по меньшей мере, взять на особый контроль выполнение мероприятий, относящихся к описанной выше «проблемной» зоне Программы.