

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2021.99.67.011

**Государственно-частное партнерство в целях обеспечения
продовольственной безопасности уголовно-исполнительной
системы Российской Федерации**

Радченко Елена Павловна

Кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник
отдела изучения проблем управления
и реформирования уголовно-исполнительной системы,
Научно-исследовательский институт ФСИН России,
125130, Российская Федерация, Москва, ул. Нарвская, 15а;
e-mail: helenr2003@mail.ru

Вдовина Алина Нафисовна

Старший научный сотрудник
отдела изучения проблем трудовой занятости осужденных
и экономических проблем функционирования
уголовно-исполнительной системы,
Научно-исследовательский институт ФСИН России,
125130, Российская Федерация, Москва, ул. Нарвская, 15а;
e-mail: alya1981.08@mail.ru

Аннотация

Национальные интересы Российской Федерации в сфере экономики являются приоритетными, их реализация возможна только на основе устойчивого развития экономики и затрагивает интересы уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Стабильное функционирование органов и учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации подвержено влиянию тех или иных видов рисков. С ними сопряжены все направления деятельности, не является исключением и закупка продовольствия для нужд пенитенциарной системы. В статье показано, что внедрение проектов государственно-частного партнерства в уголовно-исполнительную систему Российской Федерации позволит решить задачи не только по обеспечению продовольствием осужденных, но и модернизировать технические средства производства, усовершенствовать условия экономического роста функционирования учреждений. Создание и развитие партнерских отношений учреждений уголовно-исполнительной системы с бизнес-сообществом с целью реализации всевозможных совместных проектов на практике будет способствовать решению общественно значимых задач и обеспечению стабильного развития общества и его институтов. Говоря о возможности применения ГЧП в УИС, следует указать на то, что публичным партнером, который может инициировать соглашение о партнерстве, является ФСИН России и/или территориальные органы ФСИН

России. Проектов по взаимодействию территориальных органов с представителями бизнес-сообщества в целом по УИС немного, и одной из главных причин такого явления стало отсутствие нормативно-правовой базы по разработке новых форм взаимодействия ФСИН России и бизнеса.

Для цитирования в научных исследованиях

Радченко Е.П., Вдовина А.Н. Государственно-частное партнерство в целях обеспечения продовольственной безопасности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Том 11. № 10А. С. 100-108. DOI: 10.34670/AR.2021.99.67.011

Ключевые слова

Продовольствие, осужденные, производство, продовольственная безопасность, государственно-частное партнерство.

Введение

Одним из древнейших экономических понятий, которое неразрывно связано с термином «продовольственное обеспечение», является «продовольственная безопасность», которая подразумевает возможность государства прокормить свое население, что имеет первостепенное значение для любой страны и общества [Турьянский, 2014].

Согласно пункту 16 раздела V Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 20, стратегической целью обеспечения продовольственной безопасности является обеспечение населения безопасным и качественным продовольствием, в достаточных объемах в соответствии с нормами потребления пищевой продукции.

Применительно к уголовно-исполнительной системе Российской Федерации (далее – УИС РФ) в перечень составляющих продовольственной безопасности можно включить способность учреждений УИС РФ обеспечить бесперебойное, надежное снабжение продуктами питания надлежащего качества и в необходимых для удовлетворения потребностей объемах лиц в них содержащихся, что является одной из первоочередных задач Федеральной службы исполнения наказаний (далее – ФСИН России).

К настоящему времени учреждения УИС РФ занимаются производственной деятельностью с задействованием труда осужденных. Однако имеется ряд требований режимного характера, не позволяющий им работать непосредственно с поставщиками, заказчиками продукции УИС, с эффективным выводом ее на рынок. И если в ближайшее время не найти механизмы притока капитала в АПК УИС, то доля сторонних организаций из-за низкой цены в поставках продовольствия будет возрастать, а сельскохозяйственный сектор, как за ненадобностью, во ФСИН России в скором времени исчезнет.

Поэтому исследование обусловлено необходимостью разрешения существующих проблемных вопросов в сфере обеспечения продовольственной безопасности УИС по причине низкого уровня развития сельскохозяйственного производства в системе. Недостаточный уровень использования земель сельскохозяйственного назначения в УИС обусловлен ограниченным финансированием, низким уровнем механизации, дефицитом специалистов. Поэтому вопросы обеспечения продовольствием УИС РФ приобретают все большую

актуальность. Поиск форм, способов и методов привлечения долгосрочных инвестиций для развития сельского хозяйства в УИС в настоящий момент является наиболее значимым вектором развития продовольственного обеспечения УИС. Участие бизнес-сообщества в совместных проектах с учреждениями правоохранительной сферы в первую очередь зависит от внесения поправок в существующий правовой механизм в области регулирования государственно-частного партнерства.

Основная часть

Среди трудов зарубежных ученых необходимо отметить: Ф. Бланк-Брюд, Т. Валили, Х. Голдсмит, Дж. Делмон, П. Розенау, Дж. Рэйджнирс, Х. Смит, А. Эдкинс, G.G.A. Hodge, С. Кабрал, С. Соссье, А.Р. Бек. С. Lazerges, J.C. Morris, W.J. Sabol, Н.С. West, М. Cooper, J.H. Anderson, которые рассматривали проблемы по формированию и развитию ГЧП и оценки эффективности его применения.

Теоретической основой явились труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные вопросам взаимодействия бизнеса и государства, где особый вклад в исследование ГЧП внес В.Г. Варнавский в своих трудах рассматривал состояние и перспективы развития ГЧП в современном мире, обосновал методологические подходы к изучению экономических взаимоотношений власти, бизнеса и общества в процессе выполнения программ и проектов ГЧП [Варнавский, Клименко, 2010].

М.Н. Козин в своих работах рассматривал вопросы экономической безопасности в правоохранительной системе с точки зрения внедрения инструментов государственно-частного партнерства, В.А. Седых считает, что активное привлечение бизнеса в учреждения УИС будет способствовать развитию собственного производства системы и обеспечению ее качественным продовольствием.

Таким образом, в условиях современного состояния экономики в уголовно-исполнительной системе имеются возможности для организации деловых, взаимовыгодных отношений с частными партнерами, в первую очередь, с целью организации работы по привлечению осужденных к оплачиваемому труду.¹

Материалы и методы исследования. Система продовольственного обеспечения УИС РФ реализуется в рамках государственного оборонного заказа и включает в себя два основных источника: это внутрисистемное производство продуктов питания и закупки продовольствия у сторонних организаций.

Ключевыми вопросами, требующими внимания со стороны ФСИН России, являются обеспечение осужденных качественными продуктами питания и создание для этого необходимых условий.

В последнее время в УИС РФ наблюдается рост закупок продуктов питания у сторонних поставщиков (рисунок 1).

Да, возможно, это целесообразно с точки зрения ценовой политики, так как в результате проведения торгов цена обычно снижается. Но, с другой стороны, никто не отменял вероятность возникновения всевозможных рисков, таких как: неисполнение или ненадлежащее исполнение условий контракта, отказ участника от его заключения контракта и др., что влечет за собой срыв

¹ Доклад Федеральной службы исполнения наказаний «О возможных формах привлечения бизнес-сообщества на производственные площадки уголовно-исполнительной системы».

государственного оборонного заказа, в рамках которого реализуются закупки продовольствия для нужд УИС РФ.

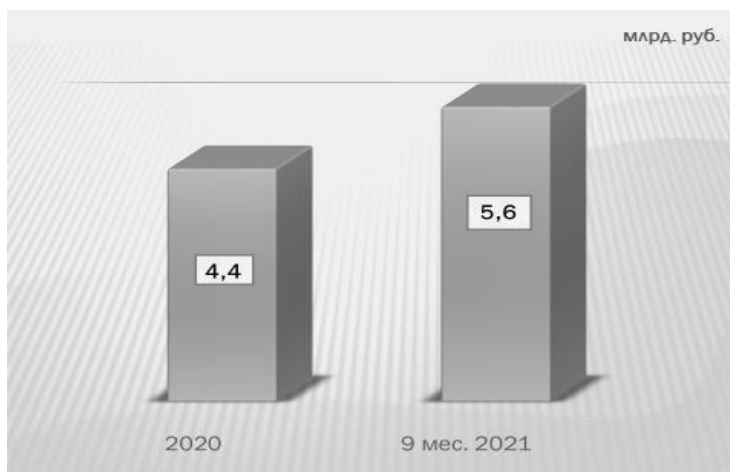


Рисунок 1 - Закупки у сторонних поставщиков в 2020-2021 гг.

Поэтому основная тактика своевременного обеспечения продуктами питания учреждений УИС – в стремлении к их максимальному производству для внутрисистемных нужд. Это целесообразно в целях минимизации рисков при осуществлении закупок у сторонних поставщиков, гарантии стабильности продовольственных поставок, осуществляющихся в рамках государственного оборонного заказа, и, конечно же, обеспечения загруженности имеющихся производственных мощностей в учреждениях.

Если рассматривать приносящую доход деятельность УИС РФ, связанную с привлечением осужденных к оплачиваемому труду, в разрезе отраслей производства, видно, что доля сельскохозяйственного производства, производства продуктов питания в общем объеме производства УИС составила в 2019 году 25 % (рисунок 2), в 2020 – 22 % (рисунок 3).

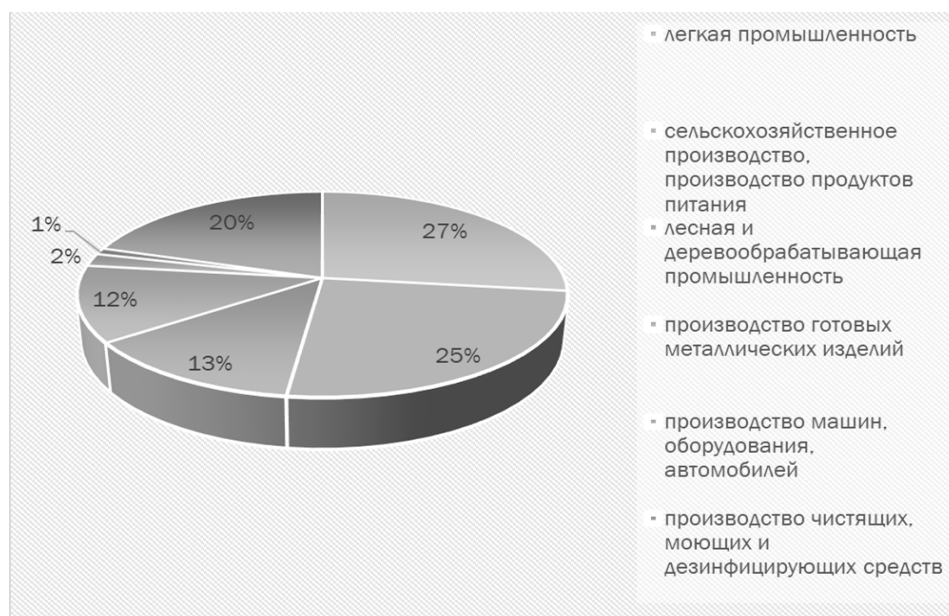


Рисунок 2 - Производственная деятельность УИС РФ в 2019 году в отраслевом разрезе

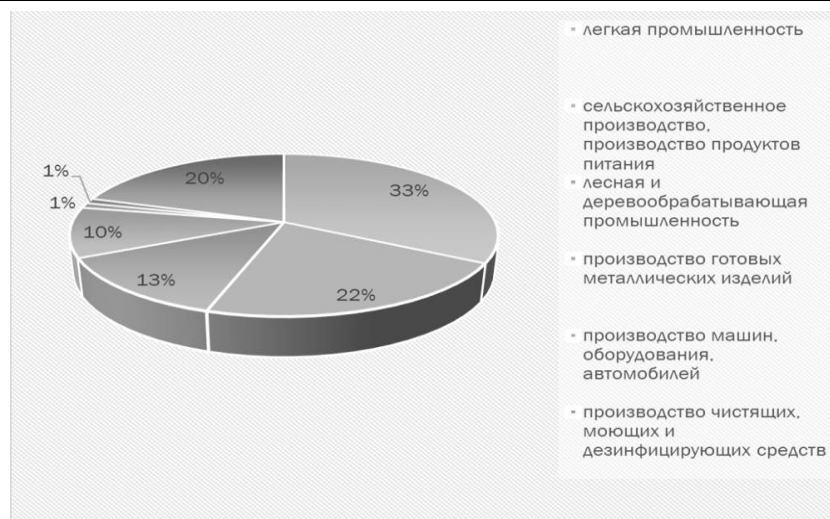


Рисунок 3 - Производственная деятельность УИС РФ в 2020 году в отраслевом разрезе

Заменить сторонних поставщиков в поставках продовольствия пытаются некоторые учреждения УИС, но из-за дефицита сельскохозяйственной техники, специалистов, отсутствия полных технологических звеньев производства, изношенности оборудования они не могут в полном объеме и самостоятельно выполнить стоящие перед ними задачи.

Таким образом, для того чтобы повысить уровень производства, многим территориальным органам ФСИН России необходимы финансовые вложения.

В связи с этим представляет интерес рассмотрение ряда ключевых аспектов участия УИС в проектах ГЧП и оценки возможности реализации ГЧП в качестве современного механизма модернизации промышленного сектора УИС. На сегодняшний день уже имеются некоторые положительные примеры применения ГЧП в УИС.

Одним из перспективных направлений можно считать работу через создаваемую систему исправительных центров (далее – ИЦ) и участков, функционирующих как исправительные центры (далее – УФИЦ).

Производственная деятельность, связанная с привлечением осужденных к труду, организована в 670 исправительных учреждениях.

На учете 32 исправительных центров и 107 изолированных участков, функционирующих как исправительный центр, состоят 7 907 осужденных к принудительным работам.²

Работа по организации совместного производства ФСИН России была начата с группой компаний Адепт в июне 2019 года. В результате переговоров были определены основные направления взаимодействия. Совместно с представителями бизнес-сообщества при ФКУ ИК-7 УФСИН России по Новгородской области (далее – ФКУ ИК-7) был запущен в работу участок, функционирующий как исправительный центр. Открытие данного УФИЦ позволило трудоустроить осужденных за территорией учреждения.

В целях развития производственной деятельности ФКУ ИК-7 и обеспечения учреждений УИС качественными продуктами питания по низким ценам было запланировано открытие нового вида производства в данном учреждении на базе арендованных у представителей бизнес-сообщества производственных мощностей.

² Статистическая информация ФСИН.

В рамках подготовки к открытию нового вида производства и соблюдения критериев собственного производства был разработан и утвержден технологический процесс производства мяса и определено количество осужденных, занятых на участке.

При подробном изучении технологических операций было установлено, что в целях сохранения требуемого качества готовой продукции, сохранности дорогостоящего оборудования, использование труда осужденных на всех операциях невозможно из-за отсутствия у них требуемого опыта и квалификации.

Все осужденные к принудительным работам, находящиеся в УФИЦ, трудоустроены на предприятиях представителей бизнес-сообщества в соответствии с трудовым законодательством, посредством заключения индивидуальных трудовых договоров. Общий порядок трудоустройства и начисления заработной платы, производства удержаний из нее регламентируется договорами.

Результаты исследования

Рыночная система хозяйствования предполагает развитие партнерских, взаимовыгодных отношений между производственными подразделениями учреждений, исполняющих наказания, и предпринимательскими организациями.

В этой связи одним из возможных вариантов для скорейшего решения этого вопроса является сотрудничество с частным сектором в рамках процедур ГЧП. В данном случае речь идет об объединении интеллектуального капитала и физических усилий, техники, технологии и опыта, с одной стороны, с существующими конкурентными преимуществами производственного сектора УИС, с другой стороны. Особенно привлекательным для частного сектора являются учреждения УИС по причине гарантированного сбыта, стабильных объемов продукции по государственному оборонному заказу; наличия банка сельскохозяйственных земель, сопоставимого с соответствующими площадями крупнейших российских агрохолдингов; преференции участия в торгах по государственным закупкам, подведомственных другим федеральным органам исполнительной власти [Седых, Родионов, 2017].

В зависимости от вида выпускаемой продукции партнерство учреждений УИС и частных производителей может приобретать различные формы. Например, в растениеводстве из-за недостатка сельскохозяйственной техники и специалистов исполнение услуг по выращиванию и уходу за растениями может выполнить частный партнер. Закупку посадочного материала, средств защиты растений, удобрений, топлива может осуществить учреждение ФСИН России.

После уборки урожая сельскохозяйственная продукция поступает на баланс учреждения УИС, но храниться она может в случае отсутствия пригодного хранилища у подрядчика. Преимущество данной модели состоит в том, что учреждения УИС получают продукцию с высокой урожайностью, качеством, приемлемой себестоимостью и рентабельностью. При этом обеспечивается надлежащее хранение продукции до сбора нового урожая. В этих условиях может быть обеспечена поставка продукции и другим учреждениям УИС, не имеющим собственного производства продукции сельскохозяйственного назначения и условий для ее длительного хранения.

Финансирование таких микропроектов может осуществляться как за счет средств ФЦП, так и за счет частного партнера [там же]. Привлечение бизнес-структур и создание с ними совместных производств может стать одним из наиболее эффективных способов модернизации

сельскохозяйственной техники и обновления кадров в УИС. Положительными сторонами взаимодействия учреждений УИС с бизнес-структурами будет создание дополнительных рабочих мест для осужденных и качественная бесперебойная поставка продуктов питания в систему.

В этих условиях многие учреждения УИС, специализирующиеся на выпуске сельскохозяйственной продукции, организуют сотрудничество с коммерческими организациями, работающими в сфере агропромышленного комплекса страны.

Формы и механизмы такого сотрудничества разнообразны и зависят от многих факторов, таких как: вид учреждения, наличие у учреждения собственной земли, техники, удаленность посевных площадей и т.д. [Монтлевич, Радченко, 2021]. Но в целом необходимо отметить ключевой аспект такого взаимодействия – использование имеющегося у сторонних партнеров производственного потенциала в виде инвестиций, технологий, техники и квалифицированных кадров в рамках организации собственного производства сельскохозяйственной продукции и продуктов питания. В свою очередь, и для бизнес-сообщества очевидны выгоды от ГЧП: защищенность инвестиций, гарантированная рентабельность (предприниматель получает от государства гарантии возврата вложенных инвестиций), относительная автономность в принятии решений и гибкость структурирования проекта, доступ к трудовым ресурсам.

В соответствии с Концепцией развития уголовно-исполнительной системы РФ на период до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. № 1138-р, в целях расширения практики привлечения к труду соответствующей категории осужденных предполагается участие бизнес-сообщества в их трудоустройстве на предприятиях.

Заключение

Таким образом, предлагаемый выше пример может служить одним из источников обеспечения продовольственной безопасности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

Создание и развитие партнерских отношений учреждений уголовно-исполнительной системы с бизнес-сообществом с целью реализации всевозможных совместных проектов на практике будет способствовать решению общественно значимых задач и обеспечению стабильного развития общества и его институтов.

Говоря о возможности применения ГЧП в УИС, следует указать на то, что публичным партнером, который может инициировать соглашение о партнерстве, является ФСИН России и/или территориальные органы ФСИН России. Проектов по взаимодействию территориальных органов с представителями бизнес-сообщества в целом по УИС немного, и одной из главных причин такого явления стало отсутствие нормативно-правовой базы по разработке новых форм взаимодействия ФСИН России и бизнеса.

Библиография

1. Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М., 2010. 287 с.
2. Доклад Федеральной службы исполнения наказаний «О возможных формах привлечения бизнес-сообщества на производственные площадки уголовно-исполнительной системы».
3. Монтлевич Т.А., Радченко Е.П. К вопросу о продовольственной безопасности учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». 2021. № 21. С. 123-128.

4. Распоряжение Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. № 1138-р «Об утверждении Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ на период до 2030 г.».
5. Седых В.А., Родионов А.В. Обеспечение продовольственной безопасности в процессе формирования и реализации современной пенитенциарной политики // Ведомости пенитенциарной системы. 2017. № 11. С. 35-50.
6. Статистическая информация ФСИН. URL: <https://47.fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20harka%20UIS/>
7. Турьянский А.В. Сельскохозяйственные рынки. Белгород, 2014. 177 с.
8. Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».
9. Елагина А.С., Сиротский И.И. Региональные аспекты обеспечения продовольственной безопасности: обобщение результатов странового анализа // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 2В. С. 275-286.
10. Елагина А.С. Правовая модель обеспечения продовольственной безопасности в России // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 11В. С. 153-160.

Public-private partnership in order to ensure food security of the penal system of the Russian Federation

Elena P. Radchenko

PhD in Economics, Leading Researcher,
Department for the Study of Problems of Management
and Reform of the Penal System,
Scientific-Research Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,
125130, 15a, Narvskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: helenr2003@mail.ru

Alina N. Vdovina

Senior Researcher,
Department for the Study of the Problems of Employment of Convicts
and Economic Problems of the Functioning of the Penitentiary System,
Scientific-Research Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,
125130, 15a, Narvskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Alya1981.08@mail.ru

Abstract

The national interests of the Russian Federation in the economic sphere are a priority, their implementation is possible only on the basis of sustainable economic development and affects the interests of the penal system of the Russian Federation. The stable functioning of the bodies and institutions of the penal enforcement system of the Russian Federation is affected by various types of risks. All areas of activity are associated with them, and the purchase of food for the needs of the penitentiary system is no exception. The article shows that the implementation of public-private partnership projects in the penal enforcement system of the Russian Federation will solve the tasks not only of providing food to convicts, but also to modernize the technical means of production, improve the conditions for economic growth of the functioning of institutions. The creation and development of partnerships between the institutions of the penal system and the business community in order to implement all kinds of joint projects in practice will contribute to solving

socially significant problems and ensuring the stable development of society and its institutions. There are few projects on the interaction of territorial bodies with representatives of the business community as a whole in the penal system, and one of the main reasons for this phenomenon was the lack of a regulatory framework for the development of new forms of interaction between the Federal Penitentiary Service of Russia and business.

For citation

Radchenko E.P., Vdovina A.N. (2021) Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v tselyakh obespecheniya prodovol'stvennoi bezopasnosti ugovolno-ispolnitel'noi sistemy Rossiiskoi Federatsii [Public-private partnership in order to ensure food security of the penal system of the Russian Federation]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 11 (10A), pp. 100-108. DOI: 10.34670/AR.2021.99.67.011

Keywords

Food, convicts, production, food security, public-private partnership.

References

1. Doklad Federal'noi sluzhby ispolneniya nakazanii «O vozmozhnykh formakh privlecheniya biznes-soobshchestva na proizvodstvennye ploshchadki ugovolno-ispolnitel'noi sistemy» [Report of the Federal Penitentiary Service: On possible forms of attracting the business community to the production sites of the penal system].
2. Montlevich T.A., Radchenko E.P. (2021) K voprosu o prodovol'stvennoi bezopasnosti uchrezhdenii ugovolno-ispolnitel'noi sistemy Rossiiskoi Federatsii [On the issue of food security of institutions of the penal system of the Russian Federation]. *Vestnik obshchestvennoi nauchno-issledovatel'skoi laboratorii «Vzaimodeistvie ugovolno-ispolnitel'noi sistemy s institutami grazhdanskogo obshchestva: istoriko-pravovye i teoretiko-metodologicheskie aspekty»* [Bulletin of the public research laboratory on interaction of the penal system with civil society institutions: historical and legal and theoretical and methodological aspects], 21, pp. 123-128.
3. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 29 aprelya 2021 g. № 1138-r «Ob utverzhdenii Kontseptsii razvitiya ugovolno-ispolnitel'noi sistemy RF na period do 2030 g.» [Order of the Government of the Russian Federation of April 29, 2021 No. 1138-r: On approval of the Concept for the development of the penitentiary system of the Russian Federation for the period up to 2030].
4. Sedykh V.A., Rodionov A.V. (2017) Obespechenie prodovol'stvennoi bezopasnosti v protsesse formirovaniya i realizatsii sovremennoi penitentsiarnoi politiki [Ensuring food security in the process of forming and implementing modern penitentiary policy]. *Vedomosti penitentsiarnoi sistemy* [Bulletin of the penitentiary system], 11, pp. 35-50.
5. Statisticheskaya informatsiya FSIN [Statistical information of Federal Penitentiary Service]. Available at: <https://47.fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> [Accessed 10/10/2021]
6. Tur'yanskii A.V. (2014) Sel'skokhozyaistvennye rynki [Agricultural markets.]. Belgorod.
7. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 21.01.2020 № 20 «Ob utverzhdenii Doktriny prodovol'stvennoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii» [Decree of the President of the Russian Federation dated January 21, 2020 No. 20: On approval of the Food Security Doctrine of the Russian Federation].
8. Varnavskii V.G., Klimenko A.V., Korolev V.A. (2010) Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teoriya i praktika [Public-private partnership: theory and practice]. Moscow.
9. Elagina A.S., Sirotskii I.I. (2019) Regional'nyye aspekty obespecheniya prodovol'stvennoy bezopasnosti: obobshcheniye rezul'tatov stranovogo analiza [Regional aspects of food security: a synthesis of country analysis results]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 9 (2B), pp. 275-286.
10. Elagina A.S. (2016) Pravovaya model' obespecheniya prodovol'stvennoi bezopasnosti v Rossii [Legal model of ensuring food security in Russia]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6 (11B), pp. 153-160.