

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2022.48.66.023

Закупки продовольствия как инструмент формирования продовольственной безопасности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации

Вдовина Алина Нафисовна

Старший научный сотрудник,
отдел по исследованию проблем трудовой
занятости осужденных и экономических
проблем функционирования уголовно-исполнительной системы,
Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России,
125130, Российская Федерация, Москва, ул. Нарвская, 15-а;
e-mail: alya1981.08@mail.ru

Аннотация

Систему государственных закупок необходимо рассматривать как одну из важнейших составляющих экономической безопасности, в которой особое место занимает деятельность по обеспечению продовольственной безопасности. На уровень продовольственной безопасности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации напрямую влияет эффективность закупок продовольствия. Они подвержены влиянию тех или иных видов рисков. В статье показывается, что использование риск-мониторинга посредством регламента, включающего в себя процедуры и правила идентификации рисков, а также методы управления ими и их нейтрализацию, позволит добиться эффективности и результативности при осуществлении закупочной деятельности, являющейся инструментом формирования продовольственной безопасности пенитенциарной системы. Делается вывод о том, что в рамках УИС РФ обеспечение эффективности и результативности закупочной деятельности целесообразно осуществлять с помощью механизмов внутреннего финансового контроля, используя систему риск-мониторинга.

Для цитирования в научных исследованиях

Вдовина А.Н. Закупки продовольствия как инструмент формирования продовольственной безопасности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 9А. С. 397-403. DOI: 10.34670/AR.2022.48.66.023

Ключевые слова

Экономическая безопасность, продовольственная безопасность, закупки, устойчивость, риск-мониторинг.

Введение

Под экономической безопасностью государства следует понимать уровень развития экономики, обеспечивающий экономическую, социально-политическую и военную стабильность в условиях воздействия неблагоприятных факторов. Она непосредственно связана с уровнем развития производительных сил, внешнеэкономических связей и международной обстановкой. Основным критерием экономической безопасности страны является возможность ее экономики сохранять или быстро восстанавливать производство в условиях прекращения внешних поставок или кризисных ситуаций внутреннего характера [Пискунов, 1995].

Важнейшей составляющей экономической безопасности выступает продовольственная безопасность. Продовольственная безопасность в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации (далее – УИС РФ) означает создание необходимых условий для бесперебойного снабжения продуктами питания надлежащего качества и в объемах, необходимых для удовлетворения потребностей лиц, содержащихся в учреждениях УИС РФ [Вдовина, Качество..., 2021, 225].

Продовольственное обеспечение, реализуемое в рамках государственного оборонного заказа, составляет достаточно весомую часть расходов ФСИН России и включает в себя закупки продуктов питания как у внутрисистемных поставщиков, так и у сторонних организаций, т. е. либо у единственного поставщика, либо конкурентным способом в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.

Осуществление закупок продовольствия отмечается повышенным уровнем ответственности заказчиков за их результативность, поскольку они являются основой продовольственного обеспечения, инструментом формирования продовольственной безопасности УИС РФ, а также достижения экономической и социальной эффективности деятельности пенитенциарной системы.

Актуальность исследуемого вопроса заключается в необходимости тщательного анализа и планирования закупок продовольствия, обоснованном выборе потенциальных поставщиков продукции. В противном случае это может привести к срыву контрактов, недопоставке продовольствия, неоправданным затратам и перерасходу бюджетных средств и, следовательно, к снижению уровня обеспечения продовольственной, а значит, и экономической безопасности.

Материалы и методы исследования

Продовольственное обеспечение УИС РФ находится в зависимости от: бюджетного финансирования; изменчивости цен на сырье, материально-технические ресурсы и продовольствие; постоянно меняющегося количества и состава осужденных к лишению свободы и т. д. Оно имеет свою специфику и реализуется как за счет возможностей собственного сельскохозяйственного производства, так и посредством закупок продуктов питания у сторонних поставщиков.

Проведенный анализ за последние пять лет показывает, что в 2017 г. закупки продуктов питания у учреждений территориальных органов ФСИН России и федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) ФСИН России составляли около 80% от общего объема закупок, а у сторонних организаций – 20%. Далее ситуация меняется в сторону увеличения объема сторонних закупок. Например, в 2020 г. заключение органами и учреждениями УИС РФ государственных контрактов на поставку продовольствия с

единственными поставщиками составило 60% от всего объема закупок, со сторонними организациями – 30% (в 2019 г. – 64% и 26% соответственно) [Седых, Вдовина, 2021, 248].

Поскольку осуществление закупок является механизмом обеспечения продовольственной безопасности, необходимо упомянуть о таких аспектах (измерениях), как наличие продуктов питания, доступ, использование (усвоение питательных веществ) и стабильность, т. е. постоянство остальных трех аспектов.

В докладе Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) рассматриваются и другие элементы продовольственной безопасности, в последнее время считающиеся важными для преобразования продовольственных систем. В частности, речь идет о субъектности и устойчивости. Субъектность означает способность индивидов или групп самостоятельно решать, какие продукты питания потреблять и производить, как их производить, перерабатывать и распределять в продовольственных системах, а также их способность участвовать в процессах, определяющих политику в отношении продовольственных систем и их общее регулирование. Устойчивость – это долгосрочная способность продовольственных систем обеспечивать продовольственную безопасность и питание [Создание..., www].

Между шестью измерениями продовольственной безопасности, существуют сложные взаимосвязи. К примеру, если не применять при производстве и потреблении (в том числе закупках) продовольствия аспект устойчивости, под угрозой оказываются стабильность и использование и, как следствие, в долгосрочной перспективе – наличие и доступ.

На устойчивость и стабильность закупок продовольствия для нужд УИС РФ существенное влияние оказывают те или иные виды рисков. Основными в группе рисков, возникающих у государственного заказчика, можно считать неплатежеспособность поставщика (исполнителя), отказ участника от заключения контракта, неисполнение или ненадлежащее исполнение условий контракта и др.

В УИС РФ при закупках у внутрисистемных поставщиков контракт заключается с известным (проверенным) заказчику учреждением, в отличие от сторонних организаций, многие из которых обладают признаками неблагонадежности, такими как незначительный уставный капитал, малочисленность работников, адрес массовой регистрации, недавнее образование, нулевая остаточная стоимость собственных основных средств, низкие коэффициенты текущей ликвидности и финансовой устойчивости.

Высока вероятность риска неисполнения или ненадлежащего исполнения условий контракта, в частности поставки продовольствия, не соответствующего требованиям безопасности и качества, поскольку сторонние поставщики, обычно не являющиеся производителями поставляемых товаров, не проводят лабораторные исследования продукции, доверяя документам самого производителя (не являющегося стороной контракта) об оценке соответствия [Вдовина, Возможные риски..., 2021, 39]. Поэтому для того, чтобы заказчикам в УИС РФ найти оптимальное соотношение между вариантами закупок продовольствия (у внутрисистемных или сторонних поставщиков), целесообразно применять риск-ориентированный подход к осуществлению закупочной деятельности. Система рисков в сфере закупок состоит из большого количества показателей, которые позволяют выявить те или иные риски на любой стадии осуществления закупочной деятельности [Сенин, 2017, www].

Результаты исследования

Для построения рейтинга необходимо присвоить значение каждому показателю и определить его уровень риска.

В качестве примера можно использовать методологию модуля ЕИС «Риск-мониторинг» Федерального казначейства, согласно которой рейтинг закупки складывается из следующих показателей:

$$\sum((1+2) \times 3) \times 4 \times 5 = P \text{ закупки,} \quad (1)$$

где 1 – проявления нарушений (нарушений правил планирования; нарушений при определении и обосновании начальной максимальной цены контракта (НМЦК), цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком; нарушений требований к исполнению контракта, в части изменения его условий и др.);

2 – риск-показатели (при заключении, исполнении контрактов, изменении их условий и др.);

3 – комбинации с применением повышающих коэффициентов (например, нарушение сроков по контрактам, которые были проавансированы) + ценовые критерии (чем выше цена контракта, тем выше риск; рисковым является заключение контрактов до 100 тысяч рублей, что чревато выбором «знакомого подрядчика» и непроведением конкурентных процедур);

4 – мультипликатор неэффективности закупочной деятельности заказчика (доля закупок с демпингом, доля исполненных с просрочками, неисполненных, расторгнутых контрактов и др.);

5 – мультипликатор рейтинга поставщиков по контрактам заказчика (M3), рассчитывающийся по формуле:

$$M3 = 1 + 0,1 \times (\sum(R_n \times C_k) / \sum(C_k)), \quad (2)$$

где R_n – рейтинг поставщика, у которого есть контракты, заключенные с заказчиком за период;

C_k – цена контрактов, заключенных между заказчиком и поставщиком за период;

n – количество поставщиков, с которыми заключены контракты у соответствующего заказчика за период.

При этом рейтинг поставщика включает в себя следующие показатели: доля контрактов в качестве единственного поставщика от общего объема контрактов поставщика; доля закупок с демпингом от общей НМЦК закупок, в которых участвовал поставщик; доля контрактов с нарушением исполнения от общего объема контрактов поставщика и др. У каждого показателя (группы) своя степень значимости во всей системе показателей. При этом нужно помнить, что не каждый показатель может характеризовать риск [Беликова, www].

Для того чтобы объективно определить границы риска, необходимо установить какое-либо фиксированное значение показателя, при помощи которого будет возможно установить тот или иной уровень риска, например, для каждого конкретного госзаказчика [Сенин, 2017, www]. В УИС РФ в основе определенных значений можно использовать средние показатели по системе.

Заключение

Осуществление закупочной деятельности является одним из гарантов обеспечения экономической безопасности. Закупки продовольствия служат инструментом формирования

продовольственной безопасности УИС РФ, и все возможные риски при осуществлении закупок могут повлиять на ее уровень. Это может привести к срыву выполнения государственного оборонного заказа.

В рамках УИС РФ обеспечение эффективности и результативности закупочной деятельности целесообразно осуществлять с помощью механизмов внутреннего финансового контроля, используя систему риск-мониторинга.

Библиография

1. Беликова Е.А. Ключевой функционал модуля ЕИС «Риск-мониторинг» и его применение при планировании проверок в сфере закупок на 2022 год. URL: https://komi.roskazna.gov.ru/upload/iblock/f57/5.PREZENTATSIY_A-_BEA_VKS_TOFK_13_07_2021_210_14_07_2021_ver1_.pdf
2. Вдовина А.Н. Возможные риски при осуществлении закупок продовольствия для нужд уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Материалы V Международного пенитенциарного форума «Преступление, наказание, исправление». Рязань, 2021. С. 36-42.
3. Вдовина А.Н. Качество продуктов питания как одна из составляющих продовольственной безопасности уголовно-исполнительной системы // Научные труды ФКУ НИИ ФСИН России. М., 2021. С. 224-227.
4. Елагина А.С., Гендель С.Ю. Индекс глобальной продовольственной безопасности: регионы мира // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Т. 11. № 11-2. С. 478-489. 10.34670/AR.2021.89.56.006
5. Елагина А.С. Влияние структуры мировых рынков продовольствия на национальную продовольственную безопасность // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Том 11. № 9В. С. 465-475. DOI: 10.34670/AR.2021.50.20.002
6. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон Рос. Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.03.2013; одоб. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27.03.2013. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/
7. Пискунов А.В. Военно-экономическая безопасность России на современном этапе // Военная мысль. 1995. № 2. С. 68-71.
8. Седых В.А., Вдовина А.Н. Анализ возможных рисков в закупках учреждениями уголовно-исполнительной системы продовольствия у сторонних организаций // Научные труды ФКУ НИИ ФСИН России. М., 2021. С. 248-251.
9. Сенин Е.И. Определяем риски // Финконтроль. 2017. № 3. URL: <https://rufincontrol.ru/online/article/325280/>
10. Создание глобальной концепции продовольственной безопасности и питания на период до 2030 года. URL: <https://www.fao.org/3/ne664ru/ne664ru.pdf>

Food procurement as a tool for the formation of the food security of the penal system of the Russian Federation

Alina N. Vdovina

Senior Researcher at the Department of studying the problems
of the employment of convicts and economic problems
of the functioning of the penal system,
Scientific-Research Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,
125130, 15-a, Narvskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: alya1981.08@mail.ru

Abstract

The article aims to study food procurement in the penal system of the Russian Federation, the implementation of which is marked by an increased level of responsibility of customers for its

effectiveness due to the fact that the ultimate goal of food procurement is an uninterrupted, reliable supply of food of appropriate quality and in the volumes that are necessary to meet the needs of persons held in correctional institutions. Procurement activities are one of the guarantors of ensuring economic security and represents a particularly significant direction in the work of subordinate institutions of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation. The level of food security depends on the effectiveness of procurement. Economic security in the field of public procurement is based on achieving a given procurement result, targeted and optimal spending of budget funds, ensuring the proper quality of goods supplied (work performed, services rendered), effective control by economic security entities, preventing and eliminating negative processes and offenses, minimizing risks in procurement activities. The article aims to identify possible options for minimizing risks. It shows that it is advisable to ensure the efficiency and effectiveness of procurement activities using internal financial control mechanisms through the use of a risk monitoring system.

For citation

Vdovina A.N. (2022) Zakupki prodovol'stviya kak instrument formirovaniya prodovol'stvennoi bezopasnosti ugolovno-ispolnitel'noi sistemy Rossiiskoi Federatsii [Food procurement as a tool for the formation of the food security of the penal system of the Russian Federation]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 12 (9A), pp. 397-403. DOI: 10.34670/AR.2022.48.66.023

Keywords

Economic security, food security, procurement, sustainability, risk monitoring.

References

1. Belikova E.A. *Klyuchevoi funktsional modulya EIS "Risk-monitoring" i ego primeneniye pri planirovaniy proverok v sfere zakupok na 2022 god* [The key functionality of the module "Risk monitoring" of the unified information system and its application in planning inspections in the field of procurement for 2022]. Available at: https://komi.roskazna.gov.ru/upload/iblock/f57/5.PREZENTATSIYA-_BEA_VKS_TOFK_13_07_2021_210_14_07_2021_ver1_.pdf [Accessed 21/09/22].
2. Elagina A.S. (2021) Vliyaniye struktury mirovykh rynkov prodovol'stviya na natsional'nyuyu prodovol'stvennyuyu bezopasnost' [The impact of the structure of world food markets on national food security]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 11 (9B), pp. 465-475. DOI: 10.34670/AR.2021.50.20.002
3. Elagina A.S., Gendel' S.Yu. (2021) Indeks global'noi prodovol'stvennoi bezopasnosti: regiony mira [Global food security Index: regions of the world]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 11 (11B), pp. 478-489. DOI: 10.34670/AR.2021.89.56.006
4. *O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: feder. zakon Ros. Federatsii ot 05.04.2013 № 44-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.03.2013: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 27.03.2013* [On the contract system in the sphere of purchases of goods, works, services for satisfying state and municipal needs: Federal Law of the Russian Federation No. 44-FZ of April 5, 2013]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ [Accessed 21/09/22].
5. Piskunov A.V. (1995) Voенно-ekonomicheskaya bezopasnost' Rossii na sovremennom etape [Russia's military and economic security at the present stage]. *Voennaya mysl'* [Military thought], 2, pp. 68-71.
6. Sedykh V.A., Vdovina A.N. (2021) Analiz vozmozhnykh riskov v zakupkakh uchrezhdeniyami ugolovno-ispolnitel'noi sistemy prodovol'stviya u storonnikh organizatsii [Analysis of possible risks of purchasing food by institutions of the penal system from third-party organizations]. In: *Nauchnye trudy FKU NII FSIN Rossii* [Proceedings of the Research Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation]. Moscow, pp. 248-251.
7. Senin E.I. (2017) Opredeleyaem riski [Determining risks]. *Finkontrol'* [Financial control], 3. Available at: <https://rufincontrol.ru/online/article/325280/> [Accessed 21/09/22].

-
8. *Sozdanie global'noi kontseptsii prodovol'stvennoi bezopasnosti i pitaniya na period do 2030 goda* [Creating a global concept of food security and nutrition for the period until 2030]. Available at: <https://www.fao.org/3/ne664ru/ne664ru.pdf> [Accessed 21/09/22].
 9. Vdovina A.N. (2021) Kachestvo produktov pitaniya kak odna iz sostavlyayushchikh prodovol'stvennoi bezopasnosti ugovovno-ispolnitel'noi sistemy [Food quality as one of the components of the food security of the penal system]. In: *Nauchnye trudy FKU NII FSIN Rossii* [Proceedings of the Research Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation]. Moscow, pp. 224-227.
 10. Vdovina A.N. (2021) Vozmozhnye riski pri osushchestvlenii zakupok prodovol'stviya dlya nuzhd ugovovno-ispolnitel'noi sistemy Rossiiskoi Federatsii [Possible risks in food procurement for satisfying the needs of the penal system of the Russian Federation]. *Materialy V Mezhdunarodnogo penitentsiarnogo foruma "Prestuplenie, nakazanie, ispravlenie"* [Proc. 5th Int. Forum "Crime, punishment, correction"]. Ryazan, pp. 36-42.