

В.И. Бабенков, доктор военных наук,
профессор
А.О. Шангутов, кандидат педагогических
наук, доцент
М.Г. Порвадов, кандидат экономических
наук, доцент

Проблематика продовольственного обеспечения войск национальной гвардии в условиях трансформации системы материально-технического обеспечения

В статье приведены результаты выполненного авторами анализа существующих проблем продовольственного обеспечения войск национальной гвардии Российской Федерации в современных условиях. В войсках национальной гвардии на данном этапе трансформации системы материально-технического обеспечения происходит совершенствование продовольственного обеспечения и его адаптация к современным экономическим условиям, однако существующая подсистема продовольственного обеспечения не в полной мере отвечает реалиям функционирования нового федерального органа исполнительной власти. Поэтому в его развитии необходимо учитывать особенности структуры Росгвардии и выполняемые ею служебно-боевые задачи, а также опыт других силовых министерств и ведомств в данном направлении.

Современная система материально-технического обеспечения военной организации государства – самая масштабная из обеспечивающих государственные институты систем. Она предназначена для выполнения комплекса мероприятий, направленных на решение специальных задач в интересах военных потребителей и включает в себя большое количество структурных элементов: органы военного управления; центры материально-технического обеспечения; соединения, части и подразделения материально-технического обеспечения [1, 2, 10, 13]. Наиболее общей характеристикой качества системы материально-технического обеспечения может считаться совокупность свойств ее основных составляющих подсистем и элементов, обуславливающих пригодность системы удовлетворять определенные потребности войск в соответствии с функциональным предназначением. Как показывает практический опыт служебно-боевого применения войск национальной гвардии, продовольственное обеспечение является одной из ключевых составляющих в рассматриваемой системе материально-технического обеспечения Росгвардии [2, 7, 9, 11].

Изменение форм и способов продовольственного обеспечения основываются на принципах совершенствования: нормирования питания; способов организации питания и оборудования столовых; технических средств продовольственной службы; способов обеспечения продовольствием. При этом важную роль играет военно-экономическое обоснование и оценка предлагаемых направлений развития продовольственного обеспечения войск национальной гвардии [3-8, 13].

Согласно Федеральному закону «О статусе военнослужащих» продовольственное обеспечение отдельных категорий военнослужащих реализуется в следующих формах: организация питания по месту военной службы, выдача продовольственного пайка и выплата продовольственно-путевых денег. Главной из перечисленных форм является организация полноценного и качественного обеспечения личного состава горячей пищей.

В настоящее время продовольственное обеспечение личного состава войск национальной гвардии осуществляется в соответствии с положениями постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 946¹ и приказа Росгвардии от 15 ноября 2018 г. № 499² по пяти основным нормам продовольственного обеспечения и одиннадцати рационам питания. Вместе с тем войска включают в себя различные категории личного состава: военнослужащие, проходящие военную службу как по призыву, так и по контракту, сотрудники и гражданский персонал (таблица 1). Эти факторы необходимо учитывать при организации продовольственного обеспечения, своевременно выявлять противоречия в его функционировании и определять направления дальнейшего совершенствования [12].

Таблица 1 – Личный состав войск национальной гвардии Российской Федерации

Личный состав войск национальной гвардии				
Военнослужащие		Сотрудники, имеющие специальные звания полиции	Гражданский персонал	
по контракту	по призыву		федеральные государственные гражданские служащие	работники

Для решения данных задач требуется выделить наиболее важные особенности продовольственного обеспечения личного состава войск национальной гвардии. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 946 военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, находятся на продовольственном обеспечении за счет средств федерального бюджета в течение всего срока военной службы. В отличие от них военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, а также сотрудники, имеющие специальные звания полиции, обеспечиваются питанием в случаях, когда по условиям военной службы (службы), размещения им требуется организация питания.

Служебно-боевая деятельность войск национальной гвардии накладывает дополнительные особенности на организацию продовольственного обеспечения. Во-первых, военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, сотрудники, имеющие специальные звания полиции, обеспечиваются питанием за счет средств федерального бюджета при выполнении служебно-боевых задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности продолжительностью 7 часов и более с учетом времени на подготовку и выдвижение к местам несения службы, а также по решению руководителя департамента тылового обеспечения (ДТО) Росгвардии.

Во-вторых, на основании решения директора Росгвардии, организация питания военнослужащих и сотрудников, имеющих специальные звания полиции, может осуществляться с привлечением предприятий общественного питания. При этом в целях поддержания боевой готовности и обеспечения гарантированного выполнения служебно-боевых задач младшие специалисты продовольственной службы из числа военнослужащих остаются на своих штатных должностях, а гражданские должности поварского состава воинских частей по штату мирного времени содержатся вакантными.

1 Постановление Правительства Рос. Федерации от 29 декабря 2007 г. № 946 «О продовольственном обеспечении военнослужащих и некоторых других категорий лиц, а также об обеспечении кормами (продуктами) штатных животных воинских частей и организаций в мирное время».

2 Приказ Росгвардии от 15 ноября 2018 г. № 499 «Об утверждении Порядка продовольственного обеспечения военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальные звания полиции, и некоторых других категорий лиц, а также организации их питания в стационарных условиях, в том числе с привлечением предприятий общественного питания, и в полевых условиях, рационов питания, рационов выживания, бортовых пайков, комплектов аварийного запаса, норм замены одних продуктов другими, а также Порядка и нормы обеспечения питанием обучающихся в кадетском училище войск национальной гвардии Российской Федерации».

В-третьих, имеет определенные особенности организация питания караулов и войсковых нарядов, назначаемых для несения боевой службы по охране закрытых административно-территориальных образований, важных государственных объектов, специальных и воинских грузов, сооружений на коммуникациях. Питание рассматриваемых подразделений осуществляется горячей пищей, а в случаях, когда ее приготовление не представляется возможным или экономически нецелесообразно, военнослужащим может выдаваться продовольственный паек в натуральном виде.

В-четвертых, важной особенностью продовольственного обеспечения войск национальной гвардии является организация питания сотрудников, имеющих специальные звания полиции территориальных органов Росгвардии. Случаи обеспечения питанием данной категории личного состава существенно отличаются от продовольственного обеспечения военнослужащих. Необходимо гармонизировать порядок продовольственного обеспечения военнослужащих и сотрудников, имеющих специальные звания полиции. На данный момент этот вопрос решается путем реализации права, предоставленного Правительством России Директору Росгвардии – в части установления временных норм продовольственных пайков для военнослужащих и сотрудников, имеющих специальные звания полиции.

В-пятых, существуют особенности продовольственного обеспечения сотрудников, имеющих специальные звания полиции, выполняющих отдельные оперативно-служебные задания по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан в период подготовки и проведения публичных, спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий, выполняющих специальные и другие задачи или находящиеся в особых климатических условиях. При этом для каждого отдельного случая применяются временные нормы продовольственных пайков, утверждаемые директором Росгвардии.

Кроме того, отдельным направлением является продовольственное обеспечение обучающихся в Президентских кадетских училищах войск национальной гвардии, которые дислоцированы в городах Москва и Пермь.

Необходимо учитывать, что в связи с образованием Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации увеличилась и численность обеспечиваемого личного состава войск, изменилась организационно-штатная структура соединений, воинских частей и подразделений, в состав войск включена полицейская компонента, которая изначально не имела в своем составе подразделений материально-технического обеспечения, т. к. обеспечивалась через систему материально-технического обеспечения МВД России. В связи с чем остро встал вопрос организации продовольственного обеспечения личного состава, особенно при выполнении войсками служебно-боевых задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, при проведении крупных международных спортивных мероприятий [9].

Вследствие этого, необходимо сформулировать отдельные направления совершенствования продовольственного обеспечения войск национальной гвардии. Одним из таких направлений является привлечение к осуществляемым Росгвардией закупкам продовольствия и услугам по организации питания единственного поставщика. Формат взаимодействия с единственным поставщиком для войск национальной гвардии в 2018-2020 гг. был новым и в настоящее время находится на стадии развития. Вместе с тем Росгвардия столкнулась как с положительными, так и с отрицательными сторонами при осуществлении взаимодействия с единственным исполнителем (таблица 2). Изначально единственный поставщик был определен распоряжением Правительства РФ на период 2017-2018 годов и в последующем продлен на период 2019-2020 годов¹.

1 Распоряжения Правительства РФ от 19 декабря 2018 г. № 2830-р и от 2 декабря 2017 г. № 2686-р.

Таблица 2 – Положительные и отрицательные стороны работы с единственным исполнителем закупок продовольствия и услуг по организации питания

Положительные стороны	Отрицательные стороны
<ol style="list-style-type: none"> 1. Конкурентные процедуры определения поставщика (исполнителя) проводить нет необходимости, поставщик (исполнитель) уже определен. 2. Большие сроки проведения процедур закупок, которые ранее необходимо было соблюдать при определении победителя, теперь не являются определяющим фактором. Это способствует наиболее быстрому заключению государственного контракта с уже определенным поставщиком (исполнителем). 3. Поставщик (исполнитель) не может отказаться от заключения или исполнения государственного контракта, а срывы согласованного графика поставок не будут допущены и продовольствие всегда своевременно и в полном объеме будет получаться воинскими частями (организациями). 4. Цена государственного контракта останется неизменной и фиксированной, а проведение антидемпинговых мер уже не требуется. 5. Наличие единственного поставщика (исполнителя) благоприятно сказывается на поставке качественной и безопасной в пищевом отношении продукции, а процедуры контроля становятся более доступными и прозрачными. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Цена, предлагаемая единственным поставщиком, зачастую выше среднерыночной по региону, при этом единственный поставщик обосновывает свою цену затратным методом, который является последним из пяти возможных и применяется в случае невозможности применения других методов. Это может привести к неэффективному использованию бюджетных средств и обоснованному возмущению среди общественности. 2. Периодическое отсутствие у единственного поставщика некоторых продуктов питания, предусмотренных Распоряжением об организации продовольственного обеспечения (например, кисломолочной продукции фасовкой по 200 граммов и др.). 3. Сбой поставок продовольствия, сезонной овощной продукции, а также поставки продукции ненадлежащего качества, что в конечном итоге может привести к сокращению объемов хранимой продукции на складах воинских частей (организаций) войск.

Всего за период с 2018 по 2020 год структурными подразделениями Росгвардии с ООО «Мясокомбинат «Дружба народов», являющимся единственным поставщиком в рамках закупок продовольствия и оказания услуг по организации питания, было заключено более 350 государственных контрактов на общую сумму более 24 656,3 млн руб.¹

Значительные денежные средства, выделяемые государством на организацию продовольственного обеспечения, требуют эффективного расходования, поэтому в данном случае полностью оправдан тезис о необходимости разработки новой системы ценообразования на продукцию военного назначения, в основу которой должна быть положена концепция зависимости цены продукции, оказываемых услуг от их качества (ценности) [8].

Вопрос качества предоставляемых услуг актуален при организации питания военнослужащих силами сторонних организаций, что наглядно показал опыт привлечения поставщиков к организации питания личного состава группировок войск национальной гвардии создаваемых в городах-организаторах, в период проведения чемпионата мира по футболу FIFA-2018. Необходимость использования услуг компаний-аутсорсеров была вызвана перечисленными выше особенностями выполнения служебно-боевых задач личным составом, привлекаемым к участию в мероприятиях по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а также реальными возможностями подразделений материально-технического обеспечения войск по приготовлению горячей пищи и ее доставке разрозненным малочисленным подразделениям, находящимся на значительном отдалении друг от друга.

Только при организации продовольственного обеспечения в городе-организаторе чемпионата мира по футболу Москве на основании заключенного государственного контракта постав-

1 Государственные контракты Росгвардии // Справочная система открытых данных // URL: <https://рубиз.рф/контракты/росгвардия> (дата обращения 01.02.2020).

щиком были оказаны услуги по организации трехразового горячего питания в количестве 42 310 суточек, в том числе был предусмотрен оперативный резерв 4 512 суточек. Горячая пища доставлялась в 40 пунктов питания в течение 41 дня. При этом количество питающихся на каждом пункте составляло от 2 до 228 человек (в среднем – 20 человек). Расположение пунктов питания также отличалось значительным разбросом (гостиницы – 10 шт., аэропорты – 4 шт., стадионы и тренировочные площадки – 7 шт., вокзалы – 8 шт. и др.). Согласно контрактным обязательствам поставщик организовывал приготовление горячей пищи в соответствии с раскладкой продуктов, утвержденной заказчиком, доставлял пищу своим транспортом и осуществлял ее раздачу с использованием столовой посуды или в индивидуальных пищевых контейнерах¹.

Такой способ организации питания личного состава при выполнении служебно-боевых задач по обеспечению безопасности зарекомендовал себя с положительной стороны. Между тем необходимо выделить существенные особенности данного способа организации питания личного состава войск [2]:

- возможен при наличии достаточного бюджетного финансирования;
- возможность его применения только при выполнении определенных служебно-боевых задач (участие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности и др.);
- невозможность применения данного способа в сложных условиях обстановки, при ведении боевых действий в условиях вероятного воздействия противника;
- необходимость создания и содержания резерва рационов питания на действующую группировку войск для применения в случае осложнения обстановки и невозможности поставщика услуг выполнять контрактные обязательства.

Необходимо отметить, что Росгвардия получила значительный опыт в обеспечении питанием личного состава с привлечением сторонних организаций в период обеспечения войсками национальной гвардии усиленных мер безопасности, при подготовке и проведении значительного количества общественно-политических, крупных международных спортивных, религиозных и иных официальных мероприятий на территории Российской Федерации [7]. Вместе с тем по результатам военно-экономического анализа установлено, что при полном переводе территориальных органов, воинских частей и организаций Росгвардии на организацию продовольственного обеспечения с использованием аутсорсинга нагрузка на федеральный бюджет в части расходов на продовольственное обеспечение может увеличиться в 2,5 раза.

Следующее направление заключается в совершенствовании подготовки младших специалистов продовольственной службы. В соответствии с замыслом строительства и развития войск национальной гвардии Российской Федерации на период до 2021 года принято решение полностью отказаться от обучения поваров на базе военных школ Минобороны России. Для этого в составе 605 оцплс (г. Калуга) Центрального Оршанско-Хинганского Краснознаменного округа войск национальной гвардии сформирован учебный батальон из трех учебных рот по подготовке поваров. Обучение личного состава за счет собственных сил и средств позволяет решить ряд проблемных вопросов, таких как:

- своевременная подготовка необходимого поварского состава и получение возможности быстрого увеличения количества обучаемых при изменении потребностей войск;
- повышение качества обучения поваров за счет учета специфики организации, особенностей нормирования питания военнослужащих (сотрудников) войск, использования в процессе обучения номенклатуры технических средств продовольственной службы, применяемых в войсках;
- экономия денежных средств;

1 Контракты и договоры // Единая информационная система в сфере закупок: официальный сайт ЕИС // URL: <https://zakupki.gov.ru/> (дата обращения 01.02.2020).

- создание более совершенной учебно-материальной базы, применение новых форм и методов обучения с учетом специфики выполняемых войсками служебно-боевых задач позволят качественно улучшить питание личного состава.

Проблемным вопросом, требующим решения, является хранение запасов продовольствия в оперативном звене. В настоящее время для этих целей используется складская база окружных управлений материально-технического снабжения системы МВД России. Хранение продовольствия осуществляется на основании договоров хранения на безвозмездной основе в соответствии с постановлением Правительства от 21 января 2017 г. № 41. Однако такой способ хранения не позволяет оперативно взаимодействовать между двумя федеральными органами исполнительной власти, а в отдельных случаях приводит к дублированию функций.

Проблемным вопросом является обеспечение доступным продовольствием военнослужащих войск национальной гвардии и членов их семей в местах их компактного проживания. Зачастую ведомственный жилой фонд находится вдали от торговой инфраструктуры в сфере реализации продовольственных товаров, а магазины шаговой доступности отсутствуют. Представляется возможным использовать наработки в данном направлении Минобороны России. В соответствии с подпунктом 68 пункта 7 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, Минобороны России является органом, к компетенции которого относится организация торгово-бытового обслуживания военнослужащих и членов их семей, в том числе и войск национальной гвардии.

Акционерным обществом «Военторг» (учредителем которого является Минобороны России) и X5 Retail Group, одним из ведущих продовольственных розничных игроков в России, реализован совместный проект по созданию торговой розничной сети под брендом «Военторг-Пятерочка». Проект был создан для улучшения условий быта военнослужащих и членов их семей, максимального приближения торговых точек к местам службы и проживания военнослужащих. Первый магазин по обеспечению военнослужащих и членов их семей качественными продуктами питания, товарами первой необходимости и товарами военного ассортимента по доступным ценам стартовал еще в 2014 году, а сам проект успешно развивается более 5 лет. Количество товаров в ассортиментной линейке «Военторга-Пятерочки» – около 4000 наименований, из которых на долю продуктовой группы приходится 75%.

Операционное управление магазинами осуществляется АО «Военторг», а весь проект развивается по схеме обратного франчайзинга, которую X5 Retail Group развивает в федеральной торговой сети «Пятерочка». Также в «Военторге-Пятерочке» осуществляется продажа собственных торговых марок зонтичного бренда «Армия России». По состоянию на начало 2020 года в различных гарнизонах Минобороны России функционировало 62 магазина «Военторг-Пятерочка» с отделами собственной торговой марки «Армия России». Очевидно, что данный формат продовольственного обеспечения личного состава не только на службе и работе, но и в местах их компактного проживания, необходимо использовать в войсках национальной гвардии.

Подводя итог, необходимо отметить, что любое движение вперед основывается на определенном замысле, на основе которого затем формируется подробный план действий, а предлагаемые решения должны иметь военно-экономическое обоснование и оценку параметров рациональных показателей и направлений развития системы материально-технического обеспечения [4-6]. Исходя из этого решение вопросов проблематики продовольственного обеспечения войск национальной гвардии в условиях трансформации системы материально-технического обеспечения необходимо сконцентрировать на следующих направлениях:

1. Продолжении формирования подсистемы продовольственного обеспечения в рамках оптимизации организационно-штатной структуры войск национальной гвардии.

2. Заблаговременном планировании продовольственного обеспечения при плановом создании группировок войск национальной гвардии для решения служебно-боевых задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в ходе проведения массовых мероприятий.

3. Поиске и апробации оптимальных способов продовольственного обеспечения при внеплановом создании группировок войск национальной гвардии для решения внезапно возникающих служебно-боевых задач при осложнении обстановки.

4. Внедрении аутсорсинга питания личного состава в территориальных органах, отдельных воинских частях и учреждениях, исходя из возможностей местной экономической базы.

5. Обеспечении безусловного, гарантированного и адресного доведения норм довольствия до каждого военнослужащего и сотрудника.

6. Своевременном и качественном планировании продовольственного обеспечения на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов.

7. Обеспечении полного освоения выделенных лимитов бюджетных обязательств, законности и целесообразности расходования материальных и денежных средств, минимизации образования дебиторской и кредиторской задолженности.

Таким образом, при решении задач продовольственного обеспечения войск национальной гвардии Российской Федерации целесообразно провести систематизацию теоретических знаний и накопленного опыта обеспечения питанием личного состава Минобороны России, других силовых министерств и ведомств с целью выработки единой методологии, адаптивной для использования в войсках национальной гвардии на данном этапе развития системы материально-технического обеспечения с учетом ресурсных ограничений.

Список использованных источников

1. Булгаков Д.В. Актуальные проблемы материально-технического обеспечения войск (сил) // Труды XXII Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы защиты и безопасности». Т. 6 «Проблемы материально-технического и медицинского обеспечения войск (сил) в современных условиях». – СПб.: РАН, ВА МТО, 2019. – С. 35-41.

2. Атаманов Р.В., Порвадов М.Г. Актуальные вопросы материально-технического обеспечения войск национальной гвардии // Международный пенитенциарный журнал. – 2018. – Т. 4 (1-4). – № 1. – С. 26-29.

3. Буренок В.М., Буравлев А.И. Методические основы обоснования количественных параметров Вооруженных Сил по критерию «эффективность-стоимость» // Вооружение и экономика. – 2014. – № 4 (29).

4. Буренок В.М. Концепция развития системы вооружения как научная основа обеспечения сбалансированного инновационного развития Вооруженных сил Российской Федерации // Вооружение и экономика. – 2017. – № 4 (41). – С. 3-8.

5. Викулов С.Ф., Хрусталева Е.Ю. Методология оценки и повышения эффективности оборонного потенциала государства // Научный журнал КубГАУ. – 2015. – № 108 (04).

6. Викулов С.Ф., Бабенков В.И. Военно-экономическая безопасность системы материально-технического обеспечения Вооруженных сил // Вестник Военной академии материально-технического обеспечения им. генерала армии А.В. Хрулева. – 2016. – № 3 (7). – С. 117-120.

7. Курбанов А.Х., Порвадов М.Г. Вопросы реализации аутсорсинга питания в системе материально-технического обеспечения Росгвардии // Материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции «Экономическая безопасность личности, общества, государства:

проблемы и пути обеспечения» (Санкт-Петербург, 5 апреля 2019 г.). – СПб.: СПбУ МВД России, 2019. – С. 211-217.

8. Лавринов Г.А., Подольский А.Г. Ценообразование на продукцию военного назначения: от затратной к ценностной концепции // Вооружение и экономика. – 2012. – № 1 (17). – С. 58-65.

9. Порвадов М.Г., Шангутов А.О. Материально-техническое обеспечение войск национальной гвардии в условиях ресурсных ограничений // Материалы VI Международной научно-практической конференции «Научные проблемы материально-технического обеспечения военной организации государства: проблемы и пути обеспечения» (Пермь, 20 февраля 2019 года). Ч. 1. – Пермь: ПВИ войск национальной гвардии, 2019. – С. 144-151.

10. Серба В.Я. Гносеологические подходы к параметрам качества системы материально-технического обеспечения // Вопросы оборонной техники. Серия 16: «Технические средства противодействия терроризму». – 2016. – № 9-10 (99-100). – С. 139-144.

11. Топоров А.В., Бабенков В.И., Богданов Д.Ю. Квалиметрический подход к эффективности системы материально-технического обеспечения войск (сил) // Известия Российской академии ракетных и артиллерийских наук. – 2019. – № 3 (108). – С. 29-38.

12. Топоров А.В., Коновалов В.Б., Бычков А.В. Техническая оснащенность системы материально-технического обеспечения ВС РФ как одна из основ военной безопасности государства // Известия Российской академии ракетных и артиллерийских наук. – 2018. – № 3 (103). – С. 3-7.

13. Целыковских А.А., Бабенков А.В. Военно-экономический анализ системы материально-технического обеспечения Вооруженных Сил // Научный вестник Вольского военного института материального обеспечения: военно-научный журнал. – 2018. – № 3 (47). – С. 9-12.