

ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Х.У. Белхароев, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Раскрываются проблемы формирования эффективного механизма правового регулирования по обеспечению продовольственной безопасности Российской Федерации. На основе проведенного анализа выявлены жизненно важные интересы личности и общества в продовольственной сфере. Рекомендовано разрабатывать и издавать необходимые правовые акты, которые явились бы важным аргументом в пользу скорейшего улучшения качества государственного управления, сбалансированности питания населения и прогноза сценария развития ситуации в области продовольственной безопасности.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, угрозы, правовые акты, жизнеобеспечение, резервы

THE LEGAL BASIS FOR ENSURING FOOD SECURITY IN MODERN RUSSIA

H.Y. Belkharoev.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article deals with the problems of formation of an effective mechanism of legal regulation to ensure food security of the Russian Federation. Based on the analysis revealed vital interests of the individual and society in the food sector. It is recommended to develop and issue the necessary legal acts, which would be an important argument for the rapid improvement of the quality of public administration, the balance of the population's nutrition and the forecast scenario of the food security situation.

Keywords: food security, threats, legal acts, life support, reserves

Правовую основу обеспечения и достижения продовольственной независимости Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации; международные договоры и соглашения, заключенные и ратифицированные в установленном порядке Российской Федерацией; федеральные законы; указы Президента; постановления Правительства и другие правовые акты, регулирующие отношения в продовольственной сфере; конституции, законы и нормативные акты субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции в этой сфере.

При изучении содержания нормативных правовых актов в сфере продовольственной безопасности на первый план должны выступать жизненно важные интересы как личности, так и общества в целом. Такими интересами в нашей стране являются:

- наличие достаточного объема продовольственных ресурсов;
- экономическая и физическая доступность продовольствия;
- качество и безопасность поставляемого на рынок продовольствия.

Жизненные потребности и названные интересы людей защищены правовыми средствами, которые составляют систему российского законодательства в области продовольствия.

Продовольственная безопасность страны – важный элемент национальной безопасности. Из этого следует, что государство, чтобы обеспечить эту безопасность,

использует целый арсенал защитных средств в первую очередь нормативно-правовых. С точки зрения авторов, прежде всего, должно иметь место правовое регулирование в сфере продовольственной безопасности. Оно должно быть отлажено как на общенациональном, так и на региональном уровне.

Содержание его должно учитывать следующие показатели, сопряженные с важнейшими критериями уровня обеспечения и достижения продовольственной безопасности:

- уровень удовлетворения биологических и физиологических потребностей граждан в основных продуктах питания относительно научно обоснованных медицинских норм прожиточного минимума и рациональных норм питания, дифференцированных по регионам страны с учетом природных, экономических, демографических и иных территориальных особенностей;

- степень энергетической ценности питания, с учетом специфики потребления в регионе;

- уровень экономической и физической доступности продуктов питания;

- степень продовольственной независимости;

- продовольственный резерв с учетом переходящих сезонных запасов.

Уровень обеспечения физиологических и биологических потребностей населения нужно оценивать с использованием научно аргументированных показаний и выводов медицинских исследований по нормам питания достаточного прожиточного минимума. С учетом демографических, природных, национальных, экономических, социальных и других обстоятельств решения проблем продовольственной безопасности регионов возникает необходимость их классификации.

По мнению Н.И. Уткина и Б.Р. Асадова, «продовольственное благополучие человечества – одно из важнейших показателей жизнеобеспечения, на качественное изменение которого заметное влияние оказывают политические, экономические, социальные, экологические и другие условия развития современных обществ» [1].

Наиболее точное определение факторов, сказывающихся на специфике потребления населением продуктов питания (социальной и демографической структуры населения, природно-климатических условий, национальных особенностей, местных традиций потребления и др.) дается в Методических рекомендациях по определению потребительской корзины для основных групп населения в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации [2].

Для удовлетворения федеральных потребностей и потребностей субъектов Российской Федерации в продовольствии осуществляется закупка и поставка продовольствия и аграрного сырья. В соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» [3] устанавливаются два уровня формирования заказов на закупку и поставку продовольствия:

- для федеральных нужд;

- для региональных нужд.

Федеральный продовольственный резерв создается с целью удовлетворения нужд в продуктах питания Северных районов страны, экологически загрязненных районов, обороны, безопасности, спецпотребителей, Москвы, Санкт-Петербурга и резерва Правительства [3].

Региональный продовольственный резерв создается для обеспечения нужд субъектов России в продовольствии. Перечень и объем закупок и поставок продовольствия данный закон не определяет. Если взять региональные фонды, то они формируются ответственным органом региональной власти и комплектуются на основании контрактов с поставщиками и товаропроизводителями всех форм собственности как на соответственной территории субъекта Российской Федерации, так и за ее пределами. При отсутствии или недостатке

продовольствия на территории Российской Федерации закон предопределяет формирование федерального фонда за ее пределами.

С целью стимулирования поставок и закупок сельскохозяйственной продукции и сырья для нужд государства, поставщикам и товаропроизводителям предоставляются:

- налоговые льготы;
- субсидии;
- дотации;
- льготные кредиты и т.д.

В своем исследовании Муратов Н.В. отмечает, что «в США 45–48 % – зерна и 73–77 % – молока, в зависимости от конъюнктуры на рынке, у производителей выкупает государство [4]».

Обеспечение продовольственной безопасности является общей для России и всех ее регионов задачей. Отсюда правовая база для ее решения обязательна и одинакова повсеместно, хотя ее реализация на региональном уровне имеет специфические особенности, которые связаны, прежде всего, с исторически сложившимся делением регионов России (производящие и потребляющие). Но поскольку в законодательстве классификации таких особенностей не дается, возьмем на себя смелость раскрыть содержание некоторых из них. К первым относятся регионы Центрально-Черноземного, Северо-Кавказского, Поволжского, часть регионов Центрального, Уральского, Западно-Сибирского районов. В них сочетаются такие решающие факторы, как благоприятные климатические условия для успешного земледелия, где, за исключением Северо-Кавказского региона, максимальная обеспеченность сельскохозяйственной землей. Ко второй группе относятся районы Дальневосточного, Северо-Западного, Северного и Восточно-Сибирского направлений, где обеспеченность сельскохозяйственной землей минимальная.

К числу регионов с повышенной потребностью в продовольствии при минимальной обеспеченности собственными ресурсами относятся Московская, Ленинградская и Свердловская области.

Различия условий продовольственного обеспечения населения регионов определяются также уровнем их доходов, ценами на местных продовольственных рынках, продуктивностью личного подсобного хозяйства сельских жителей и садово-огороднических участков горожан.

За последние годы на самых разных уровнях проведено немало научно-практических конференций, «круглых столов», парламентских слушаний, научных советов и совещаний по самым актуальным проблемам Севера России. Главный пункт выработанных ими рекомендаций сводится к тому, что федеральным органам государственной власти совместно с руководителями северных регионов и учеными необходимо выработать и утвердить на уровне федерального нормативного правового акта основы государственной политики в области продовольствия на Севере страны.

Нормативные правовые акты, принятые с 1994 г. и по сей день, не отражают реального положения дел в продовольственной сфере, ориентированы на применение их в благоприятных условиях – без чрезвычайных ситуаций, без нищих и больных, без признания фундаментального права каждого на свободу от голода.

По мнению С.В. Стеценко, «правовые акты, принятые в России, не способствуют продовольственной безопасности страны, не отражают конкретные интересы производителя и потребителя. Основным направлением государственной политики в данной сфере должно быть сокращение импорта продуктов традиционно производимых отечественными производителями» [5].

По мнению А.В. Малхасяна, «действующее законодательство в сфере продовольственной безопасности не конкретизировано, носит декларативный характер» [6].

Исключительно важное значение в области решения задач по обеспечению продовольственной безопасности имеют федеральные законы:

- от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ «Земельный Кодекс Российской Федерации» [7];
- от 28 декабря 2010 г. № 390 «О безопасности» [8];
- от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» [9];
- от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [10];
- от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» [11];
- от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» [12];
- от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» [13];
- от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» [14];
- от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» [15];
- от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [16].

В распоряжении сельскохозяйственных предприятий в настоящее время находится около 80 % сельскохозяйственных угодий, большая часть которых (более 70 %) приватизирована в форме земельных паев или долей.

По мнению Л.М. Батталовой, «земельное законодательство постепенно становится громоздким, негативно воздействует на оборот земли. Наличие большого количества правовых актов, регулирующих земельные отношения, не способствует разрешению вопросов связанных с частноправовым характером» [17].

Недостаточная правовая определенность в вопросе об обороте земель сельскохозяйственного назначения способствовала сокращению наиболее ценных пахотных земель.

По мнению М.Л. Земляковой, «в Земельном кодексе имеются неточные формулировки, обусловленные отсутствием четкого понятия в сфере управления, охраны и использования земель» [18].

По мнению Е.В. Пантина, «существующий интерес общества к землям сельскохозяйственного назначения по использованию их в производстве сельскохозяйственного сырья и продовольствия не всегда совпадает с интересами собственника земли» [19]. Невостребованные земли были частично переведены в земли запаса, частично превратились в залежи. Значительная площадь пашни была выведена из сельскохозяйственного оборота.

По мнению Т.В. Волкова, «земля должна быть включена в оборот с условием эффективного, рационального использования по целевому назначению» [20].

Важнейшим направлением деятельности федеральных и региональных органов власти является разработка законодательной базы, обеспечивающей продовольственную безопасность в юридическом плане. Совершенно очевидно, что здесь обозначаются две взаимосвязанных составляющих: федеральные законы и законы субъектов Федерации.

По мнению О.В. Глебы, «принятые в современной России правовые акты в аграрной сфере, направлены на скорейшее решение важнейших проблем отрасли, они позитивно сказались на сельхозтоваропроизводителях. Одновременно многие проблемные вопросы агропромышленного комплекса остались неурегулированными» [21].

Федеральные законы на основе конституционных норм должны:

- активизировать процесс рыночных преобразований в Административно-правовом кодексе Российской Федерации (АПК РФ), сделать его необратимым;
- обеспечить политические, социальные и экономические условия для искоренения бедности и достижения продовольственной безопасности всех и каждого.

На федеральном уровне разрабатываются рамочные, основополагающие законы, в регионах на основе этих рамочных нормативных актов принимаются законы, учитывающие

специфические местные условия, в том числе национальные традиции и обычаи. Все это создаст устойчивую законодательную базу, гарантирующую продовольственную безопасность во всей иерархической системе – государство, субъект федерации (регион), семья (домашнее хозяйство), индивид.

Полномасштабная реализация задач, вытекающих из Земельного кодекса, позволяет придать упорядоченный и системный характер институциональным преобразованиям в АПК РФ.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [8] определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, осуществляет прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности, разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления, применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности, организации научной деятельности в области обеспечения безопасности и правовое регулирование в области обеспечения безопасности [8].

Федеральные законы от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ [22] и от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ [15] заложили правовые основы для оказания государственной социальной помощи малоимущим гражданам, в том числе и в продовольственной сфере.

В соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» потребительские корзины, разрабатываемые в субъектах Российской Федерации, в установленном порядке проходят экспертизу, совместно с федеральными органами исполнительной власти [22].

В решении задачи расширения и укрепления материальной и финансовой базы агропромышленного комплекса большую роль играют федеральные законы от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ [3], от 29 декабря 2006 г. № 264 [23], от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ [13], от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ [14] и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [16].

Важная задача государства в регулировании продовольственного рынка – его защита от внешней экспансии. Одна из существенных целей государства – упорядочение системы государственного кредитования и бюджетного финансирования аграрной сферы.

По мнению А.В. Чичкина, «положительного результата в агропромышленном комплексе возможно достичь только при законодательном закреплении материальной поддержки и реального финансирования социальной сферы, тем самым обеспечив развитие инфраструктуры села» [24].

Нерешенной проблемой, тормозящей развитие аграрной реформы, остается рост долговых обязательств сельскохозяйственных товаропроизводителей и связанное с этим отсутствие средств для технического и технологического перевооружения сельскохозяйственного производства. Практически не используются механизмы страхования. Долги достигли уровня, при котором сельскохозяйственные предприятия не в состоянии обеспечить эффективное производство.

По мнению С.С. Акманова, «субъекты агробизнеса подвержены рискам природного и биологического характера, которые препятствуют получению запланированных доходов. Страхование указанных рисков сократит убытки сельхозтоваропроизводителей» [25].

Необходима программа финансового оздоровления организаций и предприятий агропромышленного комплекса. В рамках этой программы в первую очередь должны быть выполнены намеченные Правительством Российской Федерации меры по реструктуризации долгов сельскохозяйственных производителей. Обеспечено не только краткосрочное, но также и долгосрочное льготное кредитование предприятий и организаций агропромышленного комплекса, разработаны и осуществлены организационные и правовые гарантии для более широкого привлечения в сельское хозяйство и пищевую промышленность иностранного капитала. Приняты ограничительные меры на импорт продовольствия, с учетом требований Всемирной торговой организации, разработаны

поощрительные меры для экспорта российской сельскохозяйственной продукции и продуктов питания.

Также необходимо использовать преимущества геополитического положения России для расширения продовольственного экспорта в страны СНГ и Ближнего Востока.

По мнению И.В. Антоновой, «доступ на мировой продовольственный рынок развивающихся стран во многом будет зависеть от требований стран, импортирующих продовольствие. Экспортерам необходимо завоевать доверие импортеров, поставляя качественные продукты питания, соответствующие требованиям безопасности» [26].

В своем историческом развитии Россия постоянно была аграрной страной с наличием полноценного сельскохозяйственного потенциала, в силу обеспеченности землей и наличия богатейших природных ресурсов. Тем не менее аграрная сфера недофинансировалась и соответственно уступала в росте другим секторам народного хозяйства.

По мнению С.Ю. Глазьева, «за предыдущий период времени (100 лет) в 270 раз выросла промышленность, в 70 раз строительство, в 1,36 раз аграрная сфера» [27].

Имея огромные земельные ресурсы – 10 % сельскохозяйственных продуктивных угодий в мире, что позволяет выращивать достаточное количество необходимых видов продовольствия, аграрного сырья и другой продукции, Россия производит около – 2 % сельскохозяйственной продукции в мировом масштабе [28], поэтому сельское хозяйство было включено в приоритетные национальные проекты.

По мнению Т.В. Волкова, «правовое регулирование земельных ресурсов должно способствовать их сохранению, государство регулирует земельные отношения независимо от вида собственности земли» [20].

Реальная повседневная практика показывает, что правовые основы, наработанные к настоящему времени, далеко не всегда демонстрируют свою прочность и напрямую не защищают жизненно важные интересы личности и общества в сфере продовольственного обеспечения. Причиной тому является неполнота охвата действующим законодательством всех тех особенностей, с которыми сталкиваются производители и потребители продовольственной продукции. Создаются юридические нормы (правила), которые не исполняются путем размывания в подзаконных актах. Практический аспект правового регулирования проблем продовольственной безопасности России остается самым сложным. Практическая реализуемость, реальное влияние на сознание, деятельность людей, на их взаимоотношения, способность норм защитить жизненно важные интересы и нейтрализовать угрозы этим интересам отсутствуют. А значит отсутствует и сам факт законодательного регулирования. На основе анализа насыщенности продовольственного рынка Правительству России необходимо прогнозировать сценарии развития ситуации в области продовольственной безопасности. Разрабатывать и реализовывать необходимые правовые акты, которые явились бы важным аргументом в пользу скорейшего улучшения качества государственного управления и сбалансированности питания населения.

Литература

1. Уткин Н.И., Асадов Б.Р. Международное правовое регулирование обеспечения продовольственной безопасности человечества как гуманитарный императив современности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2017. № 4 (37). С. 56.

2. Безопасность России. Продовольственная безопасность. Раздел второй. М.: МГФ «Знание», 2001. С. 258.

3. О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд: Федер. закон от 2 дек. 1994 г. № 53-ФЗ (в ред. от 19.07.2011) // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3303.

4. Муратов Н.В. Обеспечение продовольственной безопасности России в условиях негативного внешнеэкономического воздействия: дис. ... канд. экон. наук. М., 2016. С. 145.

5. Стеценко С.В. Становление и развитие таможенного законодательства и его роль в государственно-правовом механизме обеспечения продовольственной безопасности России в XIX–XX вв. (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 12.
6. Малхасян А.В. Аграрно-правовые проблемы в сфере обеспечения продовольственной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 20.
7. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
8. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.
9. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1. (ч. 1). Ст. 44.
10. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3018.
11. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3303.
12. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27.
13. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4870.
14. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1. Ст. 2.
15. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29. Ст. 3699.
16. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26. (ч. 1). Ст. 3378.
17. Батталлова Л.М. Гражданско-правовое регулирование земельно-имущественных отношений в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 12.
18. Землякова М.Л. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 28.
19. Пантин Е.В. Правовое обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 14.
20. Волкова Т.В. Правовое регулирование управления земельным фондом Российской Федерации: На примере Саратовской области: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 19–22.
21. Глеба О.В. Правовое регулирование государственной поддержки сельского хозяйства в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 20.
22. О прожиточном минимуме в Российской Федерации: Федер. закон от 24 окт. 1997 г. № 134-ФЗ (в ред. от 3 дек. 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 43. Ст. 4904.
23. О развитии сельского хозяйства: Федер. закон от 29 дек. 2006 г. № 264-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27.
24. Чичкин А.В. Правовое регулирование социального развития села: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 2004. С. 12.
25. Акманов С.С. Правовые проблемы агрострахования и возмещения части затрат сельхозтоваропроизводителей по страхованию урожая сельскохозяйственных культур и многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений // Право и государство: теория и практика. 2010. № 9 (69). С. 83.
26. Антонова И.В. Современные международно-правовые проблемы деятельности ФАО: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 20.
27. О продовольственной безопасности России: Доклад группы экспертов Изборского клуба под руководством академика РАН С.Ю. Глазьева 2014 г. URL: <http://www.dynacon.ru/content/articles/1725/> (дата обращения: 04.04.2017).
28. Агроэкологическое состояние и перспективы использования земель России, выбывших из активного сельскохозяйственного оборота / под. ред. Г.А. Романенко. М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2008. С. 4.