

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Х. У. Белхароев*

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. В статье исследуются отечественные и международные правовые акты, раскрываются проблемы формирования эффективного механизма правового регулирования по обеспечению продовольственной безопасности РФ. Установлено, что проблемы агропромышленного комплекса должны выявляться комплексно и рассматриваться в период разработки и реализации государственных программ развития сельского хозяйства, с устранением всех препятствий, мешающих производству, переработке и распределению продуктов питания.

Раскрыты пробелы в законодательстве по нейтрализации внутренних и внешних реальных угроз продовольственной безопасности России: резкого роста цен на продовольствие; заполнения рынка импортными продуктами; ажиотажного спроса населения; сокращения объемов среднелюдского потребления; нарушения норм качества и безопасности продовольственной продукции; роста продовольственной автаркии регионов. Определено, что при определении мер правового регулирования проблем в сфере продовольственного обеспечения, правовых средств нейтрализации угроз продовольственную безопасность следует рассматривать как фактор нормативного правового поддержания национальной безопасности в ее внутреннем и внешнем состоянии.

Выявлены жизненно важные интересы личности, общества и государства: наличие достаточного объема продовольственных ресурсов; экономическая и физическая доступность продовольствия; качество и безопасность поставляемого на рынок продовольствия.

Исследованы основные причины относительно медленного развития отрасли сельского хозяйства: низкие темпы структурно-технологической модернизации отрасли; обновления основных производственных фондов; дефицит квалифицированных кадров, вызванный низким уровнем и качеством жизни в сельской местности; недостаточная правовая определенность в вопросе оборота земель сельскохозяйственного назначения; сокращение наиболее ценных пахотных земель; вывод земель из сельскохозяйственного оборота; рост долговых обязательств сельскохозяйственных товаропроизводителей; отсутствие средств для технического и технологического перевооружения сельскохозяйственного производства.

Рекомендовано с учетом требований ВТО, Таможенного союза ЕАЭС скорректировать внутреннюю и внешнюю экономическую политику государства в области агропромышленного комплекса для бесперебойного обеспечения населения продовольствием. Внести

© Белхароев Х. У., 2016

* Белхароев Хаджимурад Уматгиреевич, кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора Департамента Минобороны России
x101010x @yandex.ru
119160, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 19

изменения и/или дополнения в федеральные законы «О развитии сельского хозяйства», «О качестве и безопасности пищевых продуктов», разработать и принять федеральный закон «О продовольственной безопасности Российской Федерации». Рассмотреть возможность внесения дополнений и изменений в Таможенный и Налоговый кодексы РФ с целью применения тарифной квоты на товары, поступающие из других стран.

Ключевые слова: закон, безопасность, продовольственная безопасность, интересы, обеспечение, управление, производство, резерв, субсидии, дотации, льготы, совершенствование.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.212-224

В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека любой человек вне зависимости от социального статуса имеет право на достойный уровень жизни, включая социальное обслуживание, медицинский уход, обеспечение жильем, предметами гардероба, качественной и безопасной пищей, необходимой для активной жизнедеятельности, поддержания здоровья и материального достатка семьи. Прорекламировано право оказания социальной помощи в случаях старости, болезни, безработицы, вдовства, инвалидности и в иных жизненных обстоятельствах. Особое внимание указанный документ уделяет материнству и детству¹.

В декларации указывается, что питание является фундаментальным правом человека, необходимым для существования и поддержания надлежащего уровня жизнедеятельности и здоровья.

Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах² государствам вменяется в обязанность обеспечение фундаментального права, реализация этого права для достижения свободы от недоедания и голода.

Право на продовольственное обеспечение населения закреплено в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин³ и является всеобщей обязанностью и справедливостью, первоочередной целью государства. Оно не подлежит отмене, непосредственно и напрямую связано с жизнью и здоровьем населения. Государство обязано иметь в своем распоряжении способы и методы искоренения голода, а в случае отсутствия мер по предотвращению и искоренению голода международное сообщество имеет право привлечь государство к ответственности за попрание фундаментальных прав своего населения⁴.

В 1996 г. состоялась Всемирная встреча по вопросам продовольственного обеспечения на высшем уровне⁵ — крупное совещание руководителей государств и глав правительств по проблемам ликвидации голода. На этой встрече была подписана Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания⁶. В этом документе подтверждены политические позиции государств — необходимость обеспечить

¹ Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/>.

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принят резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. Вступил в силу 3 января 1976 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/>.

³ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/>.

⁴ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/>.

⁵ World Food Summit, WFS 96/3-Corr.1, Rome, Italy, 1996 (Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности. Рим, 13 ноября 1996 г.).

⁶ Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания. Принята 16 ноября 1974 г. Всемирной продовольственной конференцией, созванной в соответствии с Резолюцией 3180 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1973 г. и принятая Резолюцией 3348 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1974 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/>.

продовольственную независимость, искоренить голод, к 2015 г. снизить вдвое количество недоедающих граждан во всем мире и обеспечить доступ к продовольствию для удовлетворения жизненно важных потребностей в питании.

Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания является международным правовым актом универсального характера. В ней указано, что родители и дети имеют полное право быть свободными от недоедания и голода для сохранения своих умственных и физических способностей. Ключевой обязанностью власти является планомерная работа в агропромышленной сфере для повышения производства продуктов питания и справедливого распределения их внутри страны, а также для эффективного взаимодействия между странами.

Указанная Декларация рекомендует правительствам неотлагательно приступить к скоординированным действиям с целью ликвидации голода и заболеваний среди уязвимых и бедных слоев населения. Для обеспечения населения продовольствием правительства обязаны разработать и скоординировать политику в сфере продовольственного обеспечения населения, взаимной интеграции агропромышленных комплексов государств, информационного обмена в отношении потенциала и наличия продовольствия.

Проблемы агропромышленного комплекса должны решаться и рассматриваться в период разработки и реализации государственных программ развития сельского хозяйства, с устранением всех препятствий, мешающих производству, переработке и распределению продуктов питания.

Продовольственная независимость страны на межгосударственном уровне определяется по стандарту ФАО (Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций), в котором подсчитывается 2-месячный запас зерна, переходящий для потребления после получения нового урожая (17 % годового потребления). На межгосударственном уровне сформирована правовая база по обеспечению населения продовольствием для поддержания активной жизнедеятельности и сохранения здоровья населения, которая реализуется в законодательстве отдельных государств.

В 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 продовольственного обеспечения.

Учитывая особую чувствительность аграрного сектора экономики к импорту, внешнеэкономическая политика государства в области АПК должна быть постоянно направлена на поддержку отечественного рынка сельскохозяйственной продукции и продовольствия. В целях формирования конкурентоспособного и стабильного развивающегося аграрного комплекса нужна селективная политика защиты эффективно развивающихся отечественных аграрно-промышленных предприятий. С учетом ответных санкций, введенных Российской Федерацией в целях защиты национальных интересов⁷, возможно улучшение ситуации с мясом за счет развития быстро восстанавливаемых отраслей животноводства — птицеводства и свиноводства. На базе излишков зерна есть возможность стимулировать рост производства свинины и мяса птицы и увеличивать продуктивность всех видов скота и птицы. Для этого необходимо снизить издержки за счет льготного субсидирования некоторых видов энергетических затрат в животноводстве, в частности затрат на электроэнергию и газ. Целесообразно также ограничить импорт мяса и мясопродуктов путем квотирования (лучше тарифного) и введения компенсационных пошлин и стимулировать потребительский спрос на продукты питания для низкооплачиваемых слоев населения, увеличив для этих целей специальные трансферты на выплату пенсий, пособий и заработную плату работников бюджетной сферы. Для изменения соотношения производства сахара белого из сахарной свеклы и сахара-сырца необходимо повысить уро-

⁷ Указ Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 32. Ст. 4470.

вень рентабельности производства сахарной свеклы и провести модернизацию перерабатывающих заводов.

Система продовольственной безопасности России должна быть готова к предупреждению и ликвидации угроз, связанных с нарушением обеспечения населения продовольствием при природных и техногенных катастрофах, за счет поставок из резерва стратегических запасов государства. Но за годы реформ размеры этого резерва значительно сократились.

Крайне остро стоит вопрос доступности продовольствия, значительно сократилось потребление основных продуктов питания населением на периферии, ухудшилась структура питания и сбалансированность по качественным компонентам. В целом по стране уменьшилось даже общее энергетическое содержание суточного пищевого рациона. Особенно необходимо учитывать калорийность питания при формировании качественного состава пищевого рациона. Резкое падение уровня доходов населения привело к падению спроса и потребления белковосодержащих продуктов питания. Переориентация населения страны на менее дорогие продукты питания, естественно, влияет на качество питания.

В 1990 г., например, особенно резко сократилось потребление продуктов животного происхождения. Потребление на душу населения мяса и мясопродуктов (в переводе на мясо) уменьшилось с 75 до 50 кг, или на 40 % (в настоящее время ситуация не изменилась), молока и молочных продуктов — с 386 до 215 кг (на 45 %), рыбы и рыбопродуктов — с 20,3 до 9,9 кг (на 51 %) и яиц — с 297 до 222 штук, или на 25 %. В целом в 1990 г. в общей калорийности суточного рациона питания удельный вес продуктов животного происхождения снизился с 35,9 % до 25—26 %. В целом потребление мяса сократилось в 1,8 раза, молока — в 1,7 раза⁸.

Резко усилилась дифференциация по разным группам населения, что является неизбежным результатом неоправданно глубокой дифференциации и даже поляризации доходов. Наиболее осязаемым, практически понятным и доступным для использования является сравнение доходов и внутренних ресурсов производ-

ства сельскохозяйственной продукции домохозяйств с учетом установленного прожиточного минимума. Важным основанием для оценки обеспечения населения продовольствием является прожиточный минимум, который служит практическим направлением и ориентиром государства в политике по социальному обеспечению малоимущей части населения⁹.

Обеспечение населения продовольствием является важным показателем социального государства. Полунищенские доходы малоимущих людей прямо влияют на уровень и структуру питания. Население с мизерными доходами употребляют менее ценные продукты питания. Калорийность дневного рациона потребления в хозяйствах с доходами ниже прожиточного минимума составляла 1 666 ккал при средней калорийности 2 394 ккал. В этих хозяйствах в расчете на человека потреблялось 26,5 кг мяса и мясопродуктов, в то время как в среднем по всем домохозяйствам — около 50 кг, молочных продуктов соответственно 126 и 199 кг, рыбопродуктов — 8,4 и 13,9 кг, сахара и кондитерских изделий — 18,7 и 30,1 кг, яиц — 135 и 202 шт. Важно отметить, что в семьях с доходами ниже прожиточного минимума потреблялось меньше даже хлеба и картофеля. По хлебу и хлебопродуктам — соответственно 85,5 и 109 кг, по картофелю — 74 и 93 кг. Это означает, что при мизерных доходах таким семьям недоступны в полной мере даже названные традиционные и относительно дешевые продукты, они не имеют возможности приобрести их в достатке. Непосредственная зависимость скудного уровня и качества питания от низких доходов малоимущих людей подтверждается также и материалами социологического обследования.

В малоимущих группах домохозяйств расходы на питание в расчете на человека в 5—6 раз ниже, чем в обеспеченных группах населения. Но и при таком низком абсолютном размере затрат на питание они составляют около 70 % всех потребительских расходов при средних по всему населению 47—52 %. При этом на покупку хлеба и хлебобулочных изделий шло 14 % всех расходов на продовольствие (в среднем — около 8,0 %). Рацион продовольственного пайка у малоимущей части населения беден на бел-

⁸ Емельянов А. М. Об итогах исследований по проекту «Анализ обеспечения продовольствием населения России». М., 2002. С. 119.

⁹ Указ. соч. С. 122.

ковую пищу, этой части населения практически недоступны продукты мясного и рыбного происхождения, а калорийность питания ниже средних статистических данных.

В результате, если Советский Союз по калорийности питания занимал 6-е место в мире, то Россия в конце XX в. — 42-е. Дефицит животных белков составлял 30—40 % от нормативной потребности, а дефицит витаминов и многих микроэлементов достигал 60 %¹⁰. Эта ситуация на настоящее время не изменилась. По результатам проведенного Институтом питания РАМН обследования о состоянии питания и здоровья, в бедных семьях население всех возрастных групп имеет отклонение от современных норм здорового питания, выражающееся в недостаточном потреблении молока и молочных продуктов, мяса и мясопродуктов, рыбы и рыбопродуктов, овощей, фруктов и растительного масла.

Продовольственная безопасность страны — важный элемент национальной безопасности. Государство, чтобы обеспечить эту безопасность, использует целый арсенал защитных средств, в первую очередь нормативно-правовых.

С нашей же точки зрения, прежде всего должно быть 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 решение проблем продовольственной безопасности регионов вызывает необходимость их классификации, прежде всего нормативно-правового закрепления.

Наиболее точное определение факторов, сказывающихся на специфике потребления населением продуктов питания (социальной и демографической структуры населения, природно-климатических условий, национальных особенностей и местных традиций потребления и др.), показано в Методических рекомендациях по определению потребительской корзины для основных групп населения в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации¹¹.

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»¹² устанавливаются два уровня формирования заказов на закупку и поставку продовольствия — федеральный и региональный.

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. Региональный продовольственный резерв создается для обеспечения нужд субъектов России в продовольствии.

Перечень и объем закупок и поставок продовольствия данный Закон не определяет. Региональные фонды формируются ответственным органом региональной власти и комплектуются на основании контрактов с поставщиками и товаропроизводителями всех форм

¹⁰ Каламбет А. П. О продовольственной безопасности. М., 2002.

¹¹ Безопасность России. Продовольственная безопасность. Разд. 2. М., 2001. С. 258.

¹² СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3303.

собственности как на территории субъекта Российской Федерации, так и за ее пределами. При отсутствии или недостатке продовольствия на территории Российской Федерации Закон предусматривает 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.

Обеспечение продовольственной безопасности является общей для России и всех ее регионов задачей. Отсюда административно-правовая база для ее решения повсеместно обязательна и одинакова, хотя ее реализация на региональном уровне имеет специфические особенности, которые связаны прежде всего с исторически сложившимся делением регионов России на производящие и потребляющие. Поскольку в законодательстве классификации таких особенностей нет, возьмем на себя смелость раскрыть содержание некоторых из них. К первым относятся регионы Центрально-Черноземного, Северо-Кавказского, Поволжского, часть регионов Центрального, Уральского, Западно-Сибирского и некоторых экономических районов. В них сочетаются такие решающие факторы, как благоприятные для земледелия климатические условия, максимальная обеспеченность сельскохозяйственной землей (за исключением Северо-Кавказского региона). Вторую группу составляют 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 в условиях продовольственного обеспечения населения регионов определяются также уровнем его 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, 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 федеральным нормативным правовым актом основы государственной политики в области продовольствия на севере страны.

Развитие и координация специализации агропромышленных комплексов государств — участников СНГ позволили бы увеличить поставки в Российскую Федерацию зерна твердых сортов из Республики Казахстан, мясопродуктов и масла растительного из Украины, овощей и фруктов из Республик Азербайджан, Молдова и Узбекистан.

В 2000 году был принят Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»¹³, в соответствии с которым пищевые продукты, ввозимые на территорию Российской Федерации, должны соответствовать нормативным требованиям и документам.

В соответствии со ст. 1 указанного Закона к полномочиям региональных властей относятся:

- реализация и соблюдение единой политики и законодательства Российской Федерации;
- принятие соответствующих региональных законодательных актов;
- разработка и внедрение региональных программ по обеспечению безопасности и качества пищевых продуктов, производимых в регионе;
- лицензирование по обороту некоторых видов продовольственных товаров;
- надзор (контроль) за обеспечением безопасности и качества пищевых продуктов, производимых в регионе, и т.д.

Как видно из содержания полномочий, которыми наделены субъекты РФ, требования к пищевой ценности ввозимых пищевых продуктов, к их безопасности в ветеринарном отношении остаются в сфере федерального государственного регулирования, как и в целом продовольственная политика в части импорта.

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

¹³ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

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»¹⁴.

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

Недостаточная правовая определенность в вопросе об обороте земель сельскохозяйственного назначения способствовала сокращению наиболее ценных пахотных земель. Невостребованные земли были частично переведены в земли запаса, частично превратились в залежи. Значительная площадь пашни была выведена из сельскохозяйственного оборота.

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

Федеральные законы на основе конституционных норм должны:

- активизировать процесс рыночных преобразований в АПК, сделать их необратимыми;
- 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 норматив-

ных 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.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»¹⁵ определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, осуществляет прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности, разработку и применение комплекса оперативных и долгосрочных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления, применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности, организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности и правовое регулирование в области обеспечения безопасности.

Федеральные законы от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ¹⁶ и от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ¹⁷ 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 потребительские корзины, разрабатываемые в субъектах Российской Федерации, в установленном порядке проходят экспертизу, совместно с федеральными органами исполнительной власти.

В решении задачи расширения и укрепления материальной и финансовой базы агропромышленного комплекса большую роль играют федеральные законы от 2 декабря

¹⁴ 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.

¹⁵ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

¹⁶ Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

¹⁷ Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

1994 г. № 53-ФЗ¹⁸, от 29 декабря 2006. № 264¹⁹ и от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ²⁰.

Принципиальным положением Федерального закона от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ является то, что Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов обязаны ежегодно предусматривать в соответствующих бюджетах средства для формирования региональных продовольственных фондов. Государством должна устанавливаться минимальная шкала цен для закупок продовольствия. Цены устанавливаются с учетом компенсации понесенных расходов, а также предусматривается получение дохода, необходимого для дальнейшего воспроизводства. Товаропроизводителям, поставляющим растениеводческую продукцию для необходимых нужд государства, предусматривается авансовый платеж в размере 50 % от цены, установленной договорами по объемам поставок. Учитывая, что авансирование под закупки продуктов должно стать для сельскохозяйственных товаропроизводителей главным источником покрытия сезонных затрат.

Закон позволяет создать в нашей стране систему государственного продовольственного обеспечения, которая существует во многих странах. Но особенно он актуален для субъектов РФ, которые именно в соответствии с ним работают над созданием региональных производственных фондов. К сожалению, из-за того, что Правительство Российской Федерации не решило ряд принципиальных вопросов, вытекающих из положений Закона, он так и не работает в полном объеме, особенно на федеральном уровне.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264 «О развитии сельского хозяйства»²¹ регулирует отношения, возникающие между гражданами и юридическими лицами, признанными на основании Закона сельскохозяйственными товаропроизводителями, определяет законодательные основы осуществления и реализации политики государства в области развития аграрной отрасли, по производству сельскохозяйственной продукции, оказанию

услуг в целях обеспечения населения отечественными продовольственными товарами, сельскохозяйственным сырьем и способствует стабильному развитию регионов. Законодательное регулирование по развитию агропромышленной сферы осуществляется указанным Законом и иными нормативными правовыми актами РФ, правовыми актами субъектов РФ и актами органов местного самоуправления.

Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» определяет основы государственного регулирования торговой деятельности в РФ, обеспечивает единство экономического пространства путем установления требований к организации, осуществлению и развитию торговой деятельности в целях удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции. Закон предполагает эквивалентность товарного обмена между городом и селом, обеспечение устойчивости продовольственного рынка при конъюнктурном повышении цен, обеспечение доступности товаров для населения, формирование конкурентной среды, поддержку российских производителей товаров, регулирование торговой деятельности посредством:

- установления требований к ее организации и осуществлению;
- антимонопольного регулирования в этой области;
- информационного обеспечения в этой области;
- государственного контроля (надзора), муниципального контроля в этой области.

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

Нерешенной проблемой, тормозящей развитие аграрной реформы, остается рост долговых обязательств сельскохозяйственных товаропроизводителей и связанное с этим отсутствие средств для технического и техноло-

¹⁸ Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3303.

¹⁹ СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27.

²⁰ Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

²¹ СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27.

гического перевооружения сельскохозяйственного производства. Долги достигли уровня, при котором сельскохозяйственные предприятия не в состоянии обеспечить эффективное производство.

Необходима программа финансового оздоровления организаций и предприятий агропромышленного комплекса. В рамках этой программы в первую очередь должны быть выполнены намеченные Правительством РФ 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 ВТО, 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.

В своем историческом развитии Россия постоянно была аграрной страной, с наличием полноценного сельскохозяйственного потенциала, в силу землеобеспеченности и наличия богатейших природных ресурсов.

Страна располагает 10 % площадей земли сельскохозяйственных угодий в мире, достаточными для выращивания требуемого количества необходимых видов продовольствия, аграрного сырья и продукции, поэтому сельское хозяйство было включено в приоритетные национальные проекты.

Национальный проект «Развитие АПК» предполагает поддержку и развитие крупных агропромышленных структур холдингового типа, занимающихся производством сельскохозяйственного сырья, переработкой и торговлей на основе современных инновационных технологий.

Мировой опыт показывает, что в странах с развитым сельским хозяйством на долю животноводства приходится большая часть сельхозпроизводства и что животноводство способно занять лидирующее место в отрасли, потребляя значительные объемы растениеводческой продукции. 19 октября 2005 г. коллегия Минсельхоза России с участием председателя Правительства Михаила Фрадкова утвердила конкретные меры по реализации программы «Ускоренное развитие животноводства», осуществляемой в рамках национального проекта «Развитие АПК»²².

Утверждены План и Сетевой график, где определены мероприятия, объемы их финансирования, контрольные показатели, сроки исполнения и ответственные исполнители. Согласно расчетам Минсельхоза, потенциал роста сельхозпроизводства в России при росте объемов производства в животноводстве значительно выше, чем в случае наращивания экспорта зерна.

Первой мерой в Плате значится расширение доступности кредитных ресурсов на строительство и модернизацию животноводческих комплексов. В рамках программы предусмотрена закупка до 360 тыс. голов высокопродуктивного племенного скота.

Результатом будет модернизация и техническое перевооружение 10—12 % животноводческих комплексов, ввод и модернизация 130 тыс. скотомест, увеличение поголовья крупнорогатого скота на 11 %²³. По расчетам Минсельхоза, выполнение всех этих программ позволит ежегодно увеличивать производство сельхозпродукции на 4 %.

В плане реализации проекта «Развитие АПК» предусматривается создание системы земельно-ипотечного кредитования²⁴.

Правовая основа для этого уже создана и закреплена в федеральных законах от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»²⁵ и от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»²⁶, которыми были внесены поправки, снявшие ограничения на оборот земель сельскохозяйственного назначения.

²² Казанцев В. О. Приоритетные национальные проекты и новая идеология для России. М., 2007.

²³ См.: Приоритетные национальные проекты: цифры, факты, документы. М., 2007.

²⁴ Казанцев В. О. Указ. соч.

²⁵ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

²⁶ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3400.

Земельная ипотека станет толчком для формирования в стране земельного рынка, который пока совершенно не развит. Как полагают аналитики, банки в первую очередь начнут работать с крупными агрохолдингами. Так как одним из основных условий для банков станет транспарентность сделок, уход от теневых схем.

Также в 2007 г. была утверждена Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы²⁷ (далее — Программа), разработанная в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства».

Программа определяет цели, задачи и основные направления развития сельского хозяйства и способствует регулированию продовольственных рынков аграрного сырья и продукции, предусматривает финансовое обеспечение и механизмы реализации мероприятий, показатели их результативности.

Результаты Всероссийского опроса, проведенного Агентством региональных политических исследований (АРПИ), показали, что 80 % россиян отдают предпочтение отечественным продуктам и выступают за государственную поддержку сельского хозяйства²⁸.

Основными причинами относительно медленного развития сельского хозяйства являются: низкие темпы структурно-технологической модернизации отрасли, обновления основных производственных фондов и дефицит квалифицированных кадров, вызванный низким уровнем и качеством жизни в сельской местности.

В этих обстоятельствах формирование условий стабильного развития сельскохозяйственных территорий, ускорение темпов роста объемов сельскохозяйственного производства на основе повышения его конкурентоспособности становится приоритетным направлением аграрной экономической политики.

Общий объем финансирования в 2008—2012 годах за счет средств федерального бюджета составил 551,3 млрд руб.

Целями Программы в течение 5 лет являлись:

- стабильное развитие сельскохозяйственных районов, повышение уровня жизни, обеспечение занятости сельского населения;
- увеличение финансовой стабильности аграрного сектора за счет мер по расширению доступа сельскохозяйственных товаропроизводителей к кредитным ресурсам на льготных условиях и повышению удельного веса застрахованных площадей посевов в общей площади до 40 %;
- ускоренное повышение и улучшение конкурентоспособности отечественной аграрной продукции и сырья на основе модернизации и финансовой стабильности агропромышленного комплекса с одновременным развитием ключевых подотраслей аграрной сферы;
- приведение в соответствие с законодательством методов регулирования аграрных рынков, включая сглаживание сезонных колебаний цен на зерно и продукты его переработки, применение механизма таможенно-тарифного регулирования импорта продукции, разработку стандартов на сельскохозяйственную продукцию, а также доведение доли отечественных товаров до 70 %²⁹ в розничной сети.

Выработка продукции аграрного сектора довести к 2012 г. (в сопоставимой оценке) должна была вырасти по отношению к 2006 г. на 24,1 %. В 2008—2010 гг. прогнозировалось ежегодное увеличение темпов роста производства продукции сельского хозяйства, а в 2011—2012 гг. их стабилизация.

Положительное влияние на рост объемов производства продукции сельского хозяйства должно было оказать увеличение инвестиций в результате реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса»³⁰. В 2008—2012 гг. предполагалось, что рост инвестиций в сельское хозяйство продолжится.

²⁷ Постановление Правительства РФ от 14 июля 2007 г. № 446 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4080.

²⁸ Метелев С. Е. Национальная безопасность и приоритеты развития России: социально-экономические и правовые аспекты. М., 2006. С. 96.

²⁹ Выступление В. В. Путина в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 8 мая 2008 г. // URL: www.fnpr.ru.

³⁰ Приоритетные национальные проекты: цифры, факты, документы. М., 2007.

К 2012 г. планировалось увеличить долю российского производства в формировании ресурсов мяса до 70 %, молока — более 81 %. Увеличить среднелюдное потребление мяса и мясопродуктов в пересчете на мясо с 55 кг в 2005 г. до 73 кг в 2012 г., молока и молокопродуктов в пересчете на молоко — с 235 до 261 кг. Доходы работников сельскохозяйственных организаций к 2012 г. должны повыситься относительно 2006 г. в 2,5 раза.

Приоритетный национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса» сыграл позитивную роль, но не решил поставленные задачи по наращиванию прогнозируемых темпов роста социально-экономического развития сельского хозяйства до 2012 г.

Годы реформ ознаменовались резким падением сельскохозяйственного производства, разрушением его материально-технической базы и всеобщим расстройством экономико-финансового состояния отрасли³¹. Ввиду этого финансирование сельского хозяйства нужно увеличивать и довести до уровня развитых стран — экспортеров продовольствия и произвести техническое переоснащение.

Нынешнее состояние сельского хозяйства страны вызывает обоснованную тревогу, поскольку оно не может обеспечить даже нынешний низкий платежеспособный спрос населения. При росте доходов населения уровень производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия станет еще большим ограничителем в улучшении ситуации на продовольственном рынке. Возрастет в результате импорт продовольствия, что таит угрозу не только продовольственной, но и национальной безопасности в целом.

Сокращение отечественного сельскохозяйственного производства и быстрое неоправданно широкое открытие внутреннего продовольственного рынка привели в начале 90-х гг. к росту импорта продовольствия, затем после дефолта 1998 г. объем импорта снизился, однако с 2001 г. импорт продовольствия снова возрос и продолжает расти. В 2012 г. в торговых сетях по объему продаж импортное продовольствие достигло 44 %³² от потребностей, а с учетом присоединения России к ВТО импорт низкокачественного продовольствия будет расти. Данная тенденция, безусловно,

представляет угрозу продовольственной безопасности.

Рост производства в личных подсобных хозяйствах снизил в 90-е гг. угрозу продовольственной безопасности, и на данном этапе для сельского хозяйства основной угрозой является гибель посевов от природных стихийных бедствий.

Амплитуда колебаний валовых сборов зерна оказывает существенное влияние на рынок. Снизить давление на рынок объемов сбора зерна можно через проведение закупочных и товарных интервенций, а также путем государственной поддержки экспорта, внедрения и обращения простых и двойных складских свидетельств.

Факторы риска снижения продовольственной безопасности различны для разных федеральных округов и останутся значительными в будущем вследствие низкой устойчивости сельского хозяйства к стихийным бедствиям и изменению климата.

Автор приходит к выводу о необходимости выделения основных направлений совершенствования механизма правового регулирования продовольственной сферы. В рамках этих направлений можно сделать следующие выводы и дать некоторые рекомендации.

Первым из выделенных направлений является улучшение практики правоприменения продовольственного законодательства.

Реальная повседневная практика показывает, что названные правовые основы, разработанные к настоящему времени, далеко не всегда демонстрируют свою прочность и напрямую не защищают жизненно важные интересы личности и общества в сфере продовольственного обеспечения. Первой причиной этого является неполнота охвата действующим законодательством всех тех особенностей, с которыми сталкиваются производители и потребители продовольственной продукции. В частности, отсутствуют в законодательстве такие понятия, как «продовольственная безопасность», «жизненно важные продукты питания», «национальные интересы и угрозы» в продовольственной сфере, без чего невозможны дальнейшие законодательные инициативы, невозможно избежать разночтений в их понимании.

³¹ Богомолов В. А. Экономическая безопасность. М., 2006. С. 112.

³² Российский статистический ежегодник. 2013. М., 2013. С. 480.

Второй такой причиной является известная ситуация — создаются юридические нормы (правила), которые не исполняются, размываются в подзаконных актах. Практический аспект правового регулирования проблем продовольственной безопасности России остается самым сложным. Практическая реализуемость, 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.

Принятые те или иные законы, другие нормативные правовые акты означают правовую базу, а регулирование наступает, когда этими нормами действительно руководствуются на практике.

Важным направлением совершенствования механизма правового регулирования является ликвидация пробелов в продовольственном законодательстве. Особенно заметны такие пробелы в вопросах нейтрализации внутренних и внешних реальных угроз продовольственной безопасности России — резкий рост цен на продовольствие, заполнение рынка импортными продуктами, ажиотажный спрос населения, сокращение объемов среднечеловеческого потребления, нарушение норм качества и безопасности продовольственной продукции, рост продовольственной «автаркии» регионов и других. Они являются сосредоточением экономических, социальных, политических, демографи-

ческих, биологических и даже военно-стратегических просчетов российской политики. При определении мер правового регулирования проблем в сфере продовольственного обеспечения, правовых средств нейтрализации угроз продовольственную безопасность следует рассматривать как фактор нормативного правового поддержания национальной безопасности в ее внутреннем и внешнем состоянии.

Принятие соответствующих федеральных законов и подзаконных актов могло бы, соответственно, расширить продовольственное законодательство, способствовать укреплению доверия отечественных производителей и потребителей продовольственной продукции к государственной власти в нашей стране. Полагаясь на результаты собственного исследования и точки зрения других авторов, а также учитывая требования ВТО, мы рекомендуем в первую очередь внести изменения в федеральные законы «О развитии сельского хозяйства» и «О качестве и безопасности пищевых продуктов», уделив особое внимание жизненно необходимым потребностям населения государства в сфере продовольственной безопасности и угрозам этим интересам. Необходимо также разработать и принять федеральный закон «О продовольственной безопасности Российской Федерации», рассмотреть возможность внесения дополнений и изменений в Таможенный и Налоговый кодексы РФ с целью применения тарифной квоты на товары, поступающие из других стран.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Богомолов В. А. Экономическая безопасность. — М., 2006.
2. Казанцев В. О. Приоритетные национальные проекты и новая идеология для России. — М., 2007.
3. Каламбет А. П. О продовольственной безопасности. — М., 2002.
4. Метелев С. Е. Национальная безопасность и приоритеты развития России: социально-экономические и правовые аспекты. — М., 2006.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

STATE LEGAL POLICY OF RUSSIA IN PROVIDING FOOD SECURITY

BELKHAROEV Khadzhimurad Umatgireevich — PhD in Law, Associate Professor, Deputy Director of the Department of Ministry of Defense of the Russian Federation
x101010x @yandex.ru
119160, Russia, Moscow, Znamenka street, 19.

Review. The article examines the domestic and international legal acts, reveals the problems of formation of the effective mechanism of legal regulation to ensure food security of the Russian Federation. It was found that the problems of agro-industrial complex should be identified in a comprehensive and considered manner during the development and implemen-

tation of state programs for the development of agriculture, with the elimination of all obstacles hindering the production, processing and distribution of food.

The author reveals the gaps in legislation to neutralize internal and external threats to Russia's real food security such as: a sharp rise in food prices; filling the market with imported products; excessive demand of the population; reduction in the volume of per capita consumption; violation of standards of quality and safety of food products; increase food self-sufficiency of regions. It was determined that the determination of legal problems of regulation measures in the field of food security, legal means of neutralizing the threat to food security should be considered as a factor in the normative legal maintain national security in its internal and external condition.

The article elicits the vital interests of the individual society and the state: availability of sufficient food resources; economic and physical access to food; quality and safety of food supplied to the market.

The basic reasons for the relatively slow development of the agricultural sector are analysed: the slow pace of structural and technological modernization of the sector; renewal of fixed production assets; skills shortages caused by low levels and quality of life in rural areas; lack of legal certainty about the circulation of agricultural land; reducing the most valuable arable land; withdrawal of land from agricultural use; growth of debt of agricultural producers; lack of funds for technical and technological modernization of agricultural production.

Taking into account the requirements of the WTO it is recommended that the Customs Union EAEC should adjust the internal and foreign policy of the state in the field of agro-industrial complex in order to ensure uninterrupted food of the population. It is also necessary to make amendments to the federal laws "On agricultural development", "On quality and food safety," to develop and adopt the Federal Law "On Food Security of the Russian Federation." The author states that it is necessary to consider the possibility of introducing changes and amendments to the Customs and Tax Codes of the Russian Federation with a view to the application of tariff quotas for goods coming from other countries.

Keywords: law, security, food security, interests, security, management, production, reserves, grants, subsidies, incentives, improvement.

BIBLIOGRAPHY

1. Bogomolov V. A. Economic security. Moscow, 2006.
2. Kazantsev V. O. Priority national projects and a new ideology for Russia. Moscow, 2007.
3. Kalambet A. P. On food security. — M., 2002.
4. Metelev S. E. National security and development priorities of Russia: social, economic and legal aspects. Moscow, 2006.