

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ

Сидоркина Мария Владимировна,

студентка 4 курса экономического факультета,

e-mail: samarina.mascha@yandex.ru

Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва,

г. Саранск

В статье проведён анализ современной нормативно-правовой базы Российской Федерации, регулирующей вопросы обеспечения продовольственной безопасности страны, и определены основные проблемы в развитии законодательства в этой сфере

Ключевые слова: продовольствие, продовольственная безопасность, индикаторы продовольственной безопасности, безопасность, пищевая промышленность, качество пищевых продуктов, протекционизм, сельское хозяйство

В настоящее время теме продовольственной безопасности уделяется значительное внимание как в экономической, сельскохозяйственной и других науках, так и в средствах массовой информации. И это совершенно оправдано, ведь данная тема стала наиболее актуальной в связи с последними политическими событиями в нашей стране.

Под продовольственной безопасностью понимается такое состояние экономики, при котором, независимо от конъюнктуры мировых рынков, гарантируется стабильное обеспечение населения продовольствием в количестве, соответствующем требованиям научно обоснованных медицинских норм[2, с.15].

В мире проблема продовольственной безопасности стоит остро уже с середины XX века. Международно-правовое регулирование продовольственной безопасности основывается на нормах Всеобщей декларации о ликвидации голода и недоедания 1974 года, Римской декларации о Всемирной продовольственной безопасности 1996 года, Римской декларации Всемирного саммита по продовольственной безопасности 2009 года, в итоговом документе «Будущее, которого мы хотим» Конференции ООН 2012 года по устойчивому развитию и других международных документов, в том числе подготовленных Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединённых Наций (ФАО). На сегодняшний день в большинстве стран уже создана разветвленная система правового обеспечения национальной продовольственной безопасности.

В Российской Федерации также принято множество нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы продовольственной безопасности конкретно в нашей стране.

Прежде всего, необходимо отметить, что основу законодательной базы составляет Конституция Российской Федерации. В статье 7 РФ провозглашается социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Статья 17 и 18 Конституции РФ гарантируют гражданам права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе и в области продовольственной безопасности.

В Российской Федерации от 28 декабря 2010 года действует ФЗ №390-ФЗ «*О безопасности*», который регламентирует, что государственная политика в области обеспечения безопасности (в том числе продовольственной) является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации.

Основным документом, на основе которого обеспечивается продовольственная безопасность нашей страны, является *Доктрина продовольственной безопасности*, утверждённая Президентом РФ от 30 января 2010 г. № 120.

В общем виде доктрина представляет собой систему официальных государственных положений о продовольственной безопасности страны, которая в отличие от других нормативных правовых актов, не содержит в себе конкретных нормативных предписаний (запретов, дозволений, обязываний), а включает основанные на научных теориях и имеющие юридическое содержание целеполагающие и декларативные нормы, нормы-принципы и нормы-дефиниции. Исходя из содержания доктрины, в дальнейшем должна строиться вся правотворческая, в том числе законотворческая, правоинтерпретационная и правоприменительная практика в соответствующей сфере правового регулирования. Доктрина определяет стратегию и тактику законодательного развития соответствующей сферы, ее положения в дальнейшем развиваются в текущем законодательстве [9].

Доктрина продовольственной безопасности РФ содержит *стратегическую цель продовольственной безопасности*, которая заключается в обеспечении населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов и продовольствием. Кроме этого даются определения продовольственной безопасности, продовольственной независимости, экономической и физической доступности продовольствия и другие основные определения [8].

Под *продовольственной безопасностью* в Доктрине понимается состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства РФ от технического регулирования, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни [8].

Кроме этого в доктрине определяются *основные показатели продовольственной безопасности и критерии их оценки*, описываются основные риски и угрозы её обеспечения, определяются основные направления государственной экономической политики в различных областях и определяются основные полномочия органов государственной власти в области обеспечения продовольственной безопасности.

Таким образом, нужно помнить, что доктрина является исходным документом законодотворчества и требует разработки конкретных нормативно-правовых актов, более детально регулирующих вопросы продовольственной безопасности.

Однако помимо Доктрины продовольственной безопасности в настоящее время никакого специального федерального закона не разработано.

Споры о необходимости принятия данного закона ведутся с 1997 года, когда Государственной Думой 10 декабря 1997 года был принят первый Федеральный закон «**О продовольственной безопасности Российской Федерации**» одобрен Советом Федерации 25 декабря 1997 года. Президентом РФ этот Федеральный закон был возвращен в Государственную Думу без рассмотрения по основаниям несоблюдения требования части 3 статьи 104 Конституции РФ при внесении законопроекта в ГД РФ, согласно которому «законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации».

Ключевое положение проекта о том, что «Правительство Российской Федерации гарантирует гражданам Российской Федерации обеспечение физической и экономической доступности жизненно важных продуктов питания в соответствии с физиологическими нормами питания независимо от их возраста, имущественного положения, места пребывания и жительства», было небезосновательно квалифицировано в качестве «требующего дополнительных расходов из федерального бюджета на его реализацию», а правительственное заключение на документ отсутствовало.

Новый законопроект «**О продовольственной безопасности Российской Федерации**» был внесен и принят к рассмотрению Государственной Думой 11 февраля 1999 г. Он также прошел ряд обсуждений и согласований, по итогам которых был утвержден в первом чтении, однако, в конечном счете, был фактически без всякой мотивировки отклонен и летом 2005 г. снят с рассмотрения[1].

Итоговый документ содержал основные понятия продовольственной безопасности, а также нормы, регулирующие государственный контроль за обеспечением продовольственной безопасности, за состоянием продовольственного рынка, а также включал ответственность за нарушение данного федерального закона.

Также в Российской Федерации принята и реализуется *Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года*, утвержденная Распоряжением Прави-

тельства РФ от 17 апреля 2012 года №559-р. Стратегия определяет стратегическую цель, стоящая перед пищевой и перерабатывающей промышленностью, заключается в обеспечении гарантированного и устойчивого снабжения населения страны безопасным и качественным продовольствием. Гарантией ее достижения, согласно стратегии, является стабильность внутренних источников продовольственных и сырьевых ресурсов, а также наличие необходимых резервных фондов. Данная стратегия также содержит анализ состояния пищевой и перерабатывающей промышленности РФ, основные системные проблемы этой отрасли, предоставляются мероприятия, направленные на их решение, а также установлены целевые индикаторы для каждого вида пищевой промышленности до 2020 года.

Также среди основных документов, так или иначе регулирующих вопросы обеспечения продовольственной безопасности в РФ, является ФЗ от 29 декабря 2006г. №264-ФЗ «*О развитии сельского хозяйства*». Данный федеральный закон включает определение *государственной аграрной политики*, а также рассматривает в качестве её основных целей [6]:

- повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции и российских сельскохозяйственных товаропроизводителей, обеспечение качества российских продовольственных товаров;
- обеспечение устойчивого развития сельских территорий, занятости сельского населения, повышения уровня его жизни, в том числе оплаты труда работников, занятых в сельском хозяйстве;
- сохранение и воспроизводство используемых для нужд сельскохозяйственного производства природных ресурсов;
- формирование эффективно функционирующего рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, обеспечивающего повышение доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей и развитие инфраструктуры этого рынка;
- создание благоприятного инвестиционного климата и повышение объема инвестиций в сфере сельского хозяйства;
- наблюдение за индексом цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и индексом цен (тарифов) на промышленную продукцию (услуги), используемую сельскохозяйственными товаропроизводителями, и поддержание паритета индексов таких цен (тарифов).

Кроме этого, данный ФЗ содержит основные направления государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства, нормы по государственной поддержке кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей, сельскохозяйственному страхованию, по государственной поддержке мероприятий по повышению плодородия земель, охране сельскохозяйственных земель, государственных закупочных интервенций, товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия [6].

Таким образом, ФЗ «О развитии сельского хозяйства» содержит некоторые положения, регулирующие вопросы продовольственной безопасности, однако система государственного информационного обеспечения содержит

информацию только о развитии сельского хозяйства и не предусматривает сбор и рассмотрение данных о состоянии продовольственной безопасности, что затрудняет её анализ на всех уровнях управления. Также данный нормативно-правовой акт вообще не содержит такого понятия как продовольственная безопасность или продовольственное обеспечение, и, следовательно, регулирует только узкий круг мероприятий, необходимый для обеспечения продовольственной безопасности страны.

Ещё одним нормативно-правовым актом, содержащим нормы, регулирующими продовольственную безопасность, является ФЗ от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «**О качестве и безопасности пищевых продуктов**». Данный документ содержит такие основные понятия, как пищевые продукты, продукты детского питания, продукты диетического питания, продовольственное сырьё, пищевые добавки, биологически активные добавки материалы и изделия, контактирующие с пищевыми продуктами, качество пищевых продуктов, безопасность пищевых продуктов, пищевая ценность пищевого продукта.

Так, под *безопасностью пищевых продуктов* понимается состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений [5].

Кроме этого, данный ФЗ определяет полномочия РФ в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, к числу которых относятся: разработка и проведение в РФ единой государственной политики, принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, разработка и реализация федеральных целевых и научно-технических программ обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, государственное нормирование в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, организация и проведение государственного надзора и другие.

То есть, можно сказать, что в определённой мере ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» является одним из ключевых звеньев обеспечения продовольственной безопасности, однако данный закон был принят ещё в 2000 году и требует значительной доработки с учётом современных реалий.

Также важным нормативно-правовым актом, входящим в систему правового обеспечения продовольственной безопасности является Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 227-ФЗ «**О потребительской корзине в целом по Российской Федерации**», который определяет продукты питания, включаемые в потребительскую корзину для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации.

Теперь рассмотрим, в какой степени основные стратегические документы РФ содержат и реализуют нормы и принципы обеспечения продовольственной безопасности.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утверждённая Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, также содержит отдельные аспекты продовольственной безопасности. Так, в области повы-

шения качества жизни населения предусматривается, что одним из источников угроз национальной безопасности может стать такой фактор, как усиление конкуренции в борьбе за дефицитные водные и продовольственные ресурсы.

В то время как одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в среднесрочной перспективе определяется продовольственная безопасность и гарантированное снабжение населения высококачественными и доступными лекарственными препаратами. Кроме этого говорится, что продовольственная безопасность обеспечивается за счет таких мероприятий, как:

- биотехнологии и импортозамещение по основным продуктам питания;
- предотвращение истощения земельных ресурсов и сокращения сельскохозяйственных земель и пахотных угодий;
- предотвращение захвата национального зернового рынка иностранными компаниями;
- предотвращение бесконтрольного распространения пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных растений с использованием генетически модифицированных микроорганизмов и микроорганизмов, имеющих генетически модифицированные аналоги[7].

Ещё одним документом, так или иначе регулирующим вопрос продовольственной безопасности, является *Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года*.

Продовольственная безопасность рассматривается здесь как один из целевых ориентиров, который стремится достичь наша страна к 2020 году. Кроме того, в документе определяются приоритетные направления развития водохозяйственного комплекса в долгосрочной перспективе, основными из которых являются гарантированное обеспечение потребностей населения и экономики в водных ресурсах, снижение антропогенной нагрузки и загрязнения водных объектов, улучшение состояния и восстановление водных объектов, создание альтернативных систем обеспечения населения питьевой водой из подземных источников.

Для реализации указанных направлений разработана *Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года*. Кроме этого, в данном документе определяются основные цели государственной аграрной политики в долгосрочной перспективе, одной из которых является обеспечение потребностей населения сельскохозяйственной продукцией и продовольствием российского производства и цель развития рыбного хозяйства в Российской Федерации, которая состоит в обеспечении перехода от экспортно-сырьевого типа к инновационному типу развития на основе сохранения, воспроизводства и рационального использования водных биологических ресурсов и обеспечения глобальной конкурентоспособности вырабатываемых российским рыбохозяйственным комплексом товаров и услуг.

Кроме этого в Российской Федерации реализуется множество государственных программ, некоторые из них регулируют и вопросы обеспечения

продовольственной безопасности. Так, например, основной из них является **«Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»**, утверждённая Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 года №717. Основными целями данной программы являются:

- обеспечение продовольственной независимости России в параметрах, заданных Доктриной продовольственной безопасности РФ;
- повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках в рамках вступления России во Всемирную торговую организацию;
- повышение финансовой устойчивости предприятий агропромышленного комплекса;
- устойчивое развитие сельских территорий;
- воспроизводство и повышение эффективности использования в сельском хозяйстве земельных и других ресурсов, а также экологизация производства [4].

Государственная программа содержит сведения о показателях (индикаторах) программы, подпрограмм и федеральных целевых программ и их значениях, сведения о показателях (индикаторах) программы по субъектам РФ, приведён перечень ведомственных целевых программ и основных мероприятий программы, а также сведения об основных мерах правового регулирования в сфере реализации программы.

Объём бюджетных ассигнований на реализацию Программы за счёт средств федерального бюджета составляет 1525586707,5 тыс. рублей (Министерство сельского хозяйства РФ – 1437819135,6 тыс. рублей, Министерство культуры РФ – 2756432,4 тыс. рублей, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору – 85011139,5 тыс. рублей) [4].

Также, одной из основных государственных программ в этой сфере является Государственная программа Российской Федерации **«Развитие рыбохозяйственного комплекса»**, утверждённая Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 314. Основными целями программы являются обеспечение перехода от экспортно-сырьевого типа к инновационному типу развития на основе сохранения, воспроизводства, рационального использования водных биологических ресурсов, внедрения новых технологий и обеспечение глобальной конкурентоспособности вырабатываемых российским рыбохозяйственным комплексом товаров и услуг [3].

Среди ожидаемых результатов данной программы можно отметить такие как:

- обеспечение устойчивого развития рыбохозяйственного комплекса для удовлетворения растущего спроса населения Российской Федерации на рыбную продукцию российского производства;
- расширение и более интенсивное использование потенциала водных биологических ресурсов и новых технологий их индустриального выращивания;

- увеличение темпов структурно-технологической модернизации рыбохозяйственного комплекса, воспроизводства природно-экологического потенциала;

- создание новых технологий глубокой и комплексной переработки водных биологических ресурсов, методов хранения и транспортировки рыбо- и морепродукции;

- развитие научного потенциала рыбохозяйственного комплекса и поддержка новых научных направлений в отрасли.

Общий объем бюджетных ассигнований федерального бюджета составляет 83199477,6 тыс. рублей [3].

Необходимо отметить, что кроме вышеуказанных основных документов, действующим на территории всей РФ многие субъекты приняли собственные законы продовольственной безопасности. Среди них: Республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика, Забайкальский край, Приморский край, Ставропольский край, Волгоградская область, Воронежская область, Костромская область, Курская область, Нижегородская область, Рязанская область, Свердловская область, Ульяновская область, г. Москва.

В Ямало-Ненецком автономном округе и в Хабаровском крае утверждены Концепции продовольственной безопасности на период до 2020 года, а в Ненецком автономном округе реализуется долгосрочная целевая программа «Обеспечение продовольственной безопасности Ямало-Ненецкого автономного округа на 2012–2016 годы».

Во многих субъектах приняты государственные программы, направленные на развитие сельского хозяйства и законы «О мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов» в конкретных субъектах.

Таким образом, можно сказать, что в Российской Федерации сложилась целая система нормативно-правовых документов, регулирующих вопросы обеспечения продовольственной безопасности, однако среди основных недостатков можно выделить:

- отсутствие специального ФЗ «О продовольственной безопасности в Российской Федерации»;

- устаревание некоторых нормативно-правовых документов в данной области;

- отсутствие специальной нормативной базы в большинстве субъектов РФ.

Поэтому принятие федерального закона «О продовольственной безопасности» смогло бы решить многие проблемы, устранить пробелы в законодательстве нашей страны и, возможно, заменить некоторые из устаревших нормативно-правовых актов в этой области.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1 Гумеров Р.Р. Продовольственная безопасность страны: к развитию правовых основ и экономических механизмов обеспечения [Электронный ресурс]: научная электронная библиотека – Режим доступа: [HTTP://ELIBRARY.RU/](http://elibrary.ru/)

2 ЗЕРКАЛОВ Д.В. ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ [ЭЛЕКТРОННЫЙ РЕСУРС] : МОНОГРАФИЯ / Д. В. ЗЕРКАЛОВ. – ЭЛЕКТРОН. ДАННЫЕ.– К. : ОСНОВА, 2009. – 1 ЭЛЕКТРОН. ОПТ. ДИСК (CD-ROM); 12СМ. – СИСТЕМ. ТРЕБОВАНИЯ: PENTIUM; 512 МВ RAM; WINDOWS98/2000/XP; АСРОВАТ READER 7.0. – НАЗВАНИЕ С ТИТ. ЭКРАНА.

3 О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЕ РАЗВИТИЯ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА [ЭЛЕКТРОННЫЙ РЕСУРС]: ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ ОТ 15 АПРЕЛЯ 2014 Г. № 314– РЕЖИМ ДОСТУПА: СПРАВ.-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА КОНСУЛЬТАНТПЛЮС.

4 О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЕ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ, СЫРЬЯ И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ НА 2013-2020 ГОДЫ [ЭЛЕКТРОННЫЙ РЕСУРС]: ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ ОТ 14 ИЮЛЯ 2012 ГОДА №717 – РЕЖИМ ДОСТУПА: СПРАВ.-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА КОНСУЛЬТАНТПЛЮС.

5 О КАЧЕСТВЕ И БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ [ЭЛЕКТРОННЫЙ РЕСУРС]: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 02.01.2000 №29-ФЗ – РЕЖИМ ДОСТУПА: СПРАВ.-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА КОНСУЛЬТАНТПЛЮС.

6 О РАЗВИТИИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА [ЭЛЕКТРОННЫЙ РЕСУРС]: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 29.12.2006 №264-ФЗ (РЕД. ОТ 23.07.2013) – РЕЖИМ ДОСТУПА: СПРАВ.-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА КОНСУЛЬТАНТПЛЮС.

7 О СТРАТЕГИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО 2020 ГОДА [ЭЛЕКТРОННЫЙ РЕСУРС]: УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РФ ОТ 12 МАЯ 2009 Г. № 537– РЕЖИМ ДОСТУПА: СПРАВ.-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА КОНСУЛЬТАНТПЛЮС.

8 ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ДОКТРИНЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ [ЭЛЕКТРОННЫЙ РЕСУРС]: УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РФ ОТ 30 ЯНВАРЯ 2010 Г. № 120 – РЕЖИМ ДОСТУПА: СПРАВ.-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА КОНСУЛЬТАНТПЛЮС.

9 ОРДИНА О.Н. ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА КАК ИСТОЧНИК АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА [ЭЛЕКТРОННЫЙ РЕСУРС]: АРХИВ НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ – РЕЖИМ ДОСТУПА: [HTTP://WWW.RUSNAUKA.COM/](http://www.rusnauka.com/)

LEGAL FUNDAMENTALS OF FOOD SECURITY PROTECTION IN RUSSIA

Sidorkina M.V.,

4th year student, Department of economics,

e-mail:samarina.mascha@yandex.ru

Ogarev Mordovia State University,

Saransk

The article presents the analysis of a modern normative framework of the Russian Federation which regulates the food security of the country. Moreover the author has estimated key problems in the development of legislation in this sphere

Key words: food, food security, indicators of food security, safety, food industry, food quality, protectionism, agriculture