

# ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Б.А. ВОРОНИН,**

*доктор юридических наук, профессор,  
Уральская ГСХА, г. Екатеринбург*

**Ключевые слова:** *продовольственная безопасность, продовольственная инфляция (агфляция), кризис, Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, продовольственная независимость.*

Тема продовольственной безопасности страны за последние 3-5 лет активно обсуждается на различного уровня научно-практических конференциях, заседаниях «круглых столов» с участием ученых, специалистов, а также представителей органов государственной власти и местного самоуправления. И это не очередная пропагандистская кампания, но сверхактуальная проблема, связанная с обеспечением населения страны продуктами питания и продовольственной независимости Российского государства.

Реалии сегодня таковы, что Россия, имея 40% мировых запасов черноземов, 20% мировых запасов пресной воды, 10% производства минеральных удобрений, фактически находится на зарубежной «продовольственной игле» и постепенно превращается в мировую свалку некачественного продовольствия.

Динамика импорта продовольствия и сельскохозяйственного сырья за пос-

ледние 8 лет (табл. 1) убедительно показывает, что Россия практически потеряла продовольственную независимость. Импорт превысил отечественное аграрное производство и за счет него формируется 40 и более процентов продовольственных ресурсов страны.

Например, доля импорта по мясу - 41%, по молоку - 26%.

За 2008 год объемы импорта по поставкам свинины увеличились на 29-30%, по сухому молоку - в 2 раза.

Рост объемов по сельскому хозяйству за 1999-2007 годы составил 39,7%, а по переработке сельскохозяйственного сырья - 78,9%. Это означает, что 39,2% перерабатываемой продовольственной продукции поступило по импорту и отечественные мясокомбинаты и молочные заводы способствуют развитию зарубежных фермеров, но не российской сельскохозяйственной товаропроизводителей.

Импорт сельскохозяйственной техники составляет по тракторам 80%,



по комбайнам - 50%.

Распределение и поставки продовольственных товаров в настоящее время находятся в руках мировых торговых сетей. Даже экспорт российского зерна (более 40%) контролируют крупные зарубежные компании, такие как "Гленкор", "Луис Дрейфус", "Каргилл", "Бунге", "Суфре", "Дабл Ю Джей" и др.

Все помнят осень 2007 года, когда резко вверх пошли цены на продукты питания. Причин этому высказывалось много. Одна из них - повышение цен на продовольствие в мире. Как известно, это явление получило название "агфляция".

В Российской Федерации продовольственная инфляция (агфляция) вышла из-под контроля и фактически стала выше общей. Так, с 2005 года цены на продовольствие выросли в 2 раза. Все вышеперечисленное составляет угрозы и риски для экономики нашей страны и

***Food security, food inflation, crisis, the doctrine of food safety of the Russian Federation, food independence.***

Таблица 1  
Динамика импорта продовольствия и сельскохозяйственного сырья за последние 8 лет (млрд долл.)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
7,4	9,2	10,4	12,1	13,9	17,4	21,6	27,6	36,0

Таблица 2  
Уровень производства и потребления основных продуктов питания Российской Федерации за 2007 год выглядел так (кг на душу населения)

	Норма	Произведено	Факт потребления
Хлеб	107	нет данных	121
Картофель	120	258	132
Овощи	145	109	106
Мясо	81	36	58
Молоко	392	225	239
Яйцо	298	266	256

Таблица 3  
Производство мяса, тыс. т  
(данные за период с 01.11.2007 г. по 01.11.2008 г.)

Курганская область	44,3	45,6
Свердловская область	130,0	134,9
Челябинская область	153,3	181,8
Тюменская область	81,5	83,0

Таблица 4  
Производство молока, тыс. т  
(данные за период с 01.11.2007 г. по 01.11.2008 г.)

Курганская область	220,2	211,8
Свердловская область	317,2	303,9
Челябинская область	535,3	526,2
Тюменская область	292,3	302,2

Таблица 5  
Надой на 1 корову в сельскохозяйственных организациях и предприятиях (кг) (данные за период с 01.11.2007 г. по 01.11.2008 г.)

Курганская область	3007	2975
Свердловская область	3594	3451
Челябинская область	3002	3056
Тюменская область	3715	4012

особенно ее аграрного сектора.

Анализ производственно-финансово-хозяйственной деятельности отечественных сельскохозяйственных организаций и предприятий показывает, что несмотря на принимаемые за последние 2-3 года меры аграрная экономика по-прежнему находится в кризисе. Возьмем темпы прироста валовой продукции сельскохозяйственного производства. За 1999-2001 годы среднегодовой показатель составил 6,8%, а за период 2002-2007 годов - 2,3%. В 2007 году по сравнению с 2005 годом удельный вес собственных средств сельскохозяйственных организаций и предприятий уменьшился с 60,9% до 45%. За этот же период кредиторская задолженность выросла в 1,7 раза и ее сумма превысила на 10% годовую выручку от реализации отечественной сельскохозяйственной продукции. Выше 15% сельских жителей имеют доход ниже прожиточного минимума, а 44% сельского населения находится за чертой бедности. Уровень

сельской безработицы на 01.01.2008 года составляет 11%.

Логическим завершением сельскохозяйственной деятельности является обеспечение населения страны продуктами питания (табл. 2).

Очевидно, что россияне съедали больше хлеба и картофеля, но недоедали мяса, молока, овощей и яиц.

Если мы посмотрим разницу между медицинской нормой потребления мяса и его фактическим производством в нашей стране, то ясно увидим разрыв, который даже импорт не смог полностью ликвидировать. Практически так же выглядит ситуация и с молоком. И это очень серьезная проблема в области продовольственной безопасности Российской Федерации, особенно сегодня в условиях мирового финансово-экономического кризиса, приведшего к резкому снижению экспорта нефти, газа, металлов и других видов сырьевой продукции.

Темпы роста объемов производства

мяса и молока пока остаются невысокими. Это можно видеть на примере субъектов Уральского федерального округа (данные за период с 01.11.2007 г. по 01.11.2008 г.). (табл. 3, 4, 5)

Исходя из пороговых медицинских показателей в Свердловской области должно производиться мяса 82 кг х 4,5 млн человек = свыше 300 тыс. т, а производится около 130 тыс. т, в т.ч. почти 100 тыс. т - мясо птицы. Такие же цифры и по молоку: 391 кг х 4,5 млн человек = около 1 млн 700 тыс. т, а производится (вместе с закупом у населения) 450-460 тыс. т (в 1990 году было произведено 1 млн 086 тыс. т).

Эти цифры мы приводим для того, чтобы было понятно, что до решения проблемы продовольственной безопасности еще очень далеко. И благодушие и определенный мажор в речах отдельных руководителей органов государственной исполнительной власти очевидно преждевременны.

По этой причине государство и решило разработать Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации. Подготовленная Министерством сельского хозяйства Российской Федерации с участием ученых Российской академии сельскохозяйственных наук, а также другими заинтересованными организациями и ведомствами, Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации рассматривается как совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы, основные направления и механизмы государственной социально-экономической политики по обеспечению продовольственной безопасности страны. Проект Доктрины получил одобрение научной общественности и практических работников, связанных с обеспечением продовольственной безопасности.

В тексте Доктрины даны основные понятия, термины и определения.

Так, продовольственная безопасность Российской Федерации определяется как состояние экономики Российской Федерации, при котором обеспечивается продовольственная независимость страны, физическая и экономическая доступность населения к продуктам питания, соответствующим требованиям технических регламентов и физиологическим нормам.

Как видим, появился новый термин "продовольственная независимость", которая определяется как состояние экономики Российской Федерации, при котором в случае прекращения ввоза на территорию Российской Федерации пищевых продуктов не возникает продовольственный кризис, и производство жизненно важных продуктов питания за год составляет не менее 80% годовой потребности населения в этих пищевых продуктах в соответствии с физиологическими нормами питания. Не будем комментировать текст этих понятий (это тема отдельного разговора), отметим лишь то обстоятельство, что оба

понятия в конечном итоге ориентируют на обеспечение населения страны продуктами питания по разработанным медиками физиологическим нормам. Но нужны не только объемы, но и качество, и безопасность продуктов питания.

Все это вместе взятое свидетельствует о том, что продовольственная безопасность - проблема комплексная, зависящая не только от сельскохозяйственного товаропроизводителя, но и от адекватной государственной аграрной и социальной политики.

Продовольственная безопасность является составной частью экономической безопасности государства, а продовольственная независимость, в конечном счете, есть национальная государственная безопасность.

Юридическая природа безопасности заключается в том, что право является средством, способствующим достижению в том числе и продовольственной безопасности. Право оказывает воздействие на поведение физических и юридических лиц и, прежде всего, на должностных лиц органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления и выступает в определенной степени гарантом обеспечения национальной безопасности.

Применительно к продовольственной безопасности необходимо понять, что Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации может остаться лишь некой декларацией, если не будет подкреплена законодательными и иными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в этой сфере.

Поскольку, как говорилось выше, продовольственная безопасность имеет комплексный характер, то ее правовое обеспечение должно строиться на основе как минимум трех основных блоков современного российского законодательства.

Первый блок - законодательство, регулирующее развитие отечественного аграрного производства. Основу правового регулирования сельскохозяйственной деятельности составляет Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства" №264-ФЗ от 29.12.2006 г. и Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы, утвержденная Постановлением правительства Российской Федерации №446 от 14.07.2007 г. Принятие этих важнейших актов аграрного законодательства дало импульс позитивному развитию сельского хозяйства в современных социально-экономических условиях. Вместе с тем прошедшие два года показали, что и Закон №264, и Государственная программа имеют отдельные пробелы, требующие внесения изменений и дополнений. Прежде всего необходимо отметить отсутствие четкого юридического механизма реализации и, самое главное, юридической от-

ветственности за неисполнение норм закона "О развитии сельского хозяйства" и Госпрограммы.

Сегодня имеется много случаев, когда фермеры, да и сельскохозяйственные организации, защитив свой бизнес-план, так и не могут в течение года добиться получения необходимого кредита. Несмотря на господдержку банков в условиях надвигающегося финансового кризиса в ряде субъектов УрФО имеются факты, когда банки повышают процентные ставки по уже ранее взятым кредитам на 3-5 и более процентов.

Несмотря на делегирование отдельных полномочий союзам и ассоциациям сельскохозяйственных товаропроизводителей (ст. 16 ФЗ №264), на практике эти некоммерческие организации полностью зависят от настроения руководителей структур управления сельским хозяйством в субъектах РФ. Большинство областных министров, начальников, директоров по-прежнему, как и в советское время, осуществляют хозяйственно-распорядительные функции, хотя согласно Положению о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации у них в настоящее время совсем другие задачи и обязанности. По-прежнему невозможно получить достоверную информацию о состоянии отечественного сельского хозяйства (сайт МСХ РФ наполняется нерегулярно, данные устаревшие и т.д.) Информационно-консультационные службы не работают в полную силу или вообще делают вид, что работают. На глазах сворачивается аграрная вузовская наука. Много проблем в подготовке квалифицированных кадров для аграрной сферы.

Имеется и еще одна проблема, также требующая правового решения. Речь идет о помещениях бывших ферм, складов и других производственных объектов ликвидированных колхозов и совхозов, которые сегодня пустуют и разрушаются. Все они не могут быть переданы гражданам, желающим заниматься сельскохозяйственной деятельностью, потому что числятся как имущество пай участников совместной долевой собственности. В связи с этим необходимо внести в Гражданский кодекс РФ и ФЗ №264 от 29.12.2006 г. соответствующую норму о выкупе такого имущества государством и передаче его прежде всего фермерам и владельцам ЛПХ, то есть малым формам хозяйствования. Необходимо также принять нормы об упрощении процедуры оформления правоустанавливающих документов на приобретенные здания и сооружения.

И это далеко не исчерпывающий перечень проблем, которые необходимо юридически урегулировать, дабы они не мешали эффективному развитию отечественного аграрного производства. Требуется привести в соответствие и другие законы аграрного содержания, такие как "О зерне", "О семеноводстве", "О племенном животноводстве", "О мелиорации земель", "О карантине расте-

ний" и целый ряд подзаконных правовых актов в системе современного аграрного законодательства.

Сегодня налицо решение проблем земельных отношений вне связи с аграрным производством. Речь идет в первую очередь об обороте земель сельскохозяйственного назначения. К сожалению, законодатель продлил еще на два года (ФЗ №297 от 30.12.2008 г.) срок оформления земельных долей в собственности или в аренду. При существующем подходе к решению этой проблемы до 27 января 2011 года будет продолжаться ситуация, когда поля зарастают древесно-кустарниковой растительностью и происходит рейдерский захват земель сельхозназначения. Все это не способствует устойчивому развитию аграрной экономики.

В связи с этим необходимо все-таки вернуться к законодательному урегулированию отношений в области сельскохозяйственного землепользования и принять соответствующие изменения или дополнения в Земельный кодекс Российской Федерации, в законы "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", "О землеустройстве", "О кадастре недвижимости", "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" и др.

В ряду причин, негативно влияющих на развитие отечественного сельского хозяйства, кроме импортных стоят и проблемы реализации произведенной сельскохозяйственной продукции. Несмотря на то, что Госпрограмма развития сельского хозяйства называется "...и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия", на самом деле надо признать, что это самое слабое звено в российской аграрной экономике. По этой причине сельскохозяйственные товаропроизводители не могут своевременно и по достойной цене продать свою продукцию. От этого страдает финансовое состояние сельского хозяйства и снижается его экономическая эффективность. Надо признать, что закон "О товарных рынках и внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации" полностью не оправдал себя. До сих пор не выполнены три постановления правительства Российской Федерации о создании системы оптовых продовольственных рынков. На сегодня на территории Российской Федерации ОПР создано не больше двадцати, что, конечно же, не решает проблемы. Для того чтобы юридически урегулировать это важнейшее направление в системе обеспечения продовольственной безопасности и продовольственной независимости, необходимо наконец-то принять Федеральный закон "О торговой деятельности" или в законе "О товарных рынках" необходимо четко прописать нормы реализации отечественной сельскохозяйственной продукции, в том числе и через систему оптовых продоволь-

ственных рынков и торговых сетей. Необходимо также внести соответствующие изменения и (или) дополнения в законы "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции для государственных нужд", "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности", "О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами".

Очевидно, что потребуются внести и новые нормы в закон "О защите конкуренции", который сегодня не всегда встает на защиту российского сельскохозяйственного товаропроизводителя.

В целом правовое регулирование в этой сфере должно быть направлено на:

- а) регулирование государственных закупок и товарных интервенций;
- б) регулирование внутренней торговли;
- в) регулирование внешней торговли (экспорта и импорта).

И последнее направление в области продовольственной безопасности - правовое регулирование здорового питания.

Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации уделяет самое серьезное внимание этому направлению, так как оно нацелено на:

- а) правовое регулирование качества и безопасности пищевых продуктов;
- б) регулирование норм потребления продовольствия;
- в) правовое регулирование государственной поддержки малообеспеченных категорий населения страны.

Правонарушений в этой сфере хоть отбавляй, особенно по качеству и безопасности продовольственных товаров. Всем известны факты продажи в магазинах и на рынках продукции, не соответствующей нормам по содержанию нитритов, пестицидов, с наличием диоксинов и выявленного недавно меламин. При употреблении продуктов питания, в которых имеется больше нормы нитратов или аммиака, в организме человека нарушается обмен веществ, накапливается кислота и холестерин. Среди самых опасных химических загрязнителей продовольствия - диоксины, которые являются побочным продуктом производства пластмасс, пестицидов и бумаги. Диоксины обладают канцерогенными и иммунотоксичными свойствами. Диоксины обнаруживаются в масле, жирах, молоке, мясе, морепродуктах.

Меламин - токсичное вещество, используемое в производстве пластмасс, красок, лаков и гербицидов. Добавляя меламин в молоко, производитель повышает уровень содержания белков.

Многие известные фирмы использовали китайское сухое молоко в производстве своих конфет и шоколадных батончиков. Попадая в организм человека, меламин вызывает мочекаменную болезнь и образование камней в почках.

В этом же ряду необходимо выделить лекарственные кормовые добавки, гормональные препараты, антибиотики, регуляторы роста и химические белково-витаминные концентраты, которые широко используют в российском животноводстве. Избыточные количества таких веществ вызывают у человека аллергию, ослабляют его иммунную систему.

Особую проблему составляет сверхнормативное применение в продуктах питания генетически модифицированных организмов.

Мы перечислили лишь отдельные виды веществ, негативно влияющих на здоровье и качество жизни человека. На самом деле в этой сфере гораздо больше не только правонарушений, но и преступлений.

Для устранения имеющихся негативных факторов необходимо улучшить правовое регулирование и с этой целью принять изменения и (или) дополнения в существующие законодательные и иные нормативные правовые акты. Это такие федеральные законы, как "О качестве и безопасности пищевых продуктов", "О защите прав потребителей", "О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности", "О потребительской корзине в целом по Российской Федерации", "О социальной защите и поддержке отдельных категорий граждан в Российской Федерации" и др.

Необходимо в кратчайший срок завершить работу по разработке и принятию технических регламентов, содержащих требования к качеству и безопасности пищевых продуктов, продолжить совершенствование СанПиНов на продукты и процессы их изготовления и т.д.

В условиях мирового финансового кризиса очень важно не только сохранить уровень заработной платы всех категорий работников, но и обеспечить рост благосостояния населения страны. В противном случае будет весьма проблематично говорить об экономической доступности продовольствия.

Решение проблемы продовольственной безопасности зависит от всей совокупности факторов, изложенных в настоящей статье. Это очень сложная задача, но от ее выполнения зависят здоровье, жизнедеятельность и долголетие российских граждан.

Гарантией реализации Доктрины продовольственной безопасности Рос-

сийской Федерации должно стать полноценное и качественное юридическое обеспечение.

Однако важно не только принять соответствующие законы и подзаконные правовые акты или внести изменения и дополнения в существующие правовые документы, но куда как важнее, чтобы реально в нашем государстве заработал институт юридической ответственности.

Действительно, практически ежедневно в газетах, по радио и телевидению идет информация о фальсифицированных продуктах питания, о включении в продовольственные товары компонентов из генетически модифицированных организмов, о поступлении в магазины и на рынки некачественного мяса и мясопродуктов, продукции из молочного сырья, овощей и фруктов с содержанием пестицидов и других химикатов, превышающих предельно допустимые нормы и т.д.

Однако уголовных дел за эти преступления против здоровья человека мы практически не наблюдаем. Суммы же штрафов за административные правонарушения в этой сфере настолько малы (если не сказать - смешотворны), что нарушители их просто не ощущают. Иногда создается впечатление, что как будто Фемиды приослепла и приоглохла.

В стране имеется целая система контрольно-надзорных органов в области качества и безопасности сельскохозяйственного сырья и готовых продуктов питания. Функционируют также органы правоохранительной системы. Однако результативность их работы в сфере обеспечения продовольственной безопасности пока нельзя назвать успешной.

Д.А. Медведев с первых дней в должности президента Российской Федерации неустанно твердит о примате права, о правовом нигилизме, об отсутствии у части граждан должного правосознания и правовой культуры. Все эти категории напрямую влияют на состояние правопорядка в современном Российском государстве.

Хочется надеяться, что на основе Доктрины все-таки будет разработан и принят Федеральный закон "О продовольственной безопасности Российской Федерации". Это позволит на высшем юридическом уровне создать гарантии для динамичного развития российского аграрного производства, улучшения благосостояния населения, повышения качества жизни граждан и фактически обеспечить продовольственную безопасность и независимость Российской Федерации.

#### Литература

1. Проект Доктрины продовольственной безопасности.
2. Проблемы обеспечения продовольственной безопасности: национальный и международный аспекты. М. : МПА, 2008.
3. Оперативные данные по УрФО / Аппарат полномочного представителя президента Российской Федерации в УрФО.
4. Российская газета. 2007. 11 янв.
5. Отдельное издание МСХ РФ, 2007.
6. Тексты всех федеральных законов можно найти в журнале «Собрание законодательства Российской Федерации» за период с 1994 года по н.в.