

ЗАКОН ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ «О ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ»: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ ЗАКОНОПРОЕКТА

Е.А. САВИЦКАЯ

кандидат социологических наук, доцент, Институт экономики и финансов, Тюменская ГСХА, г. Тюмень

Ключевые слова: продовольственная безопасность региона, концептуальные основы формирования систем, Тюменская область, законотворческая деятельность, тенденции, социальная напряженность.

Методологические основы безопасности и стабильности как условия устойчивого развития позволили провести исследования по выявлению негативных тенденций, ведущих к образованию очагов социальной напряженности, и поставить социально-экономический диагноз взаимодействию факторов, угрожающих продовольственной безопасности и устойчивому развитию сельских территорий.

Любое общественное сообщество, отдельное государство и его экономика не могут обеспечить долговременную стабильность функционирования и безопасность без перехода на путь устойчивого развития. Однако к стабильности и безопасности стремится даже неустойчивое общество - это необходимое условие создания государственно-правовой, экономической и иной базы для перехода к устойчивому развитию.

Понятия безопасности и устойчивого развития близки, но не идентичны. Безопасность, понимаемая в самом широком смысле, является одной из целей устойчивого развития и необходимым условием реализации его стратегии. Следовательно обеспечение безопасности должно быть направлено не только на предотвращение угроз, но и на осуществление комплекса мер по развитию и укреплению прав и свобод личности, материальных и духовных ценностей общества, конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности государства. Таким образом речь идет о долгосрочной государственной политике в рамках стратегии устойчивого развития. Именно тогда, когда решения по реформированию основных видов деятельности будут приниматься одновременно с решением по обеспечению безопасности, начнется реальный переход к устойчивому развитию.

Устойчивое развитие - это не только системное единство экономических, социальных и иных видов деятельности, но и имманентная взаимосвязь развития и безопасности, это обеспечение безопасности через развитие и развитие через обеспечение безопасности. Обеспечение безопасности - важнейшее

условие и интегративный показатель благополучия социума, его граждан, государственных и общественных структур; это способ организации жизнедеятельности личности, общества и государства, система специальных мер, направленных на предупреждение, нейтрализацию и устранение угроз их существованию и развитию. Поэтому возникла необходимость в разработке механизмов обеспечения продовольственной безопасности региона, устанавливаемых в соответствующих нормативных и правовых актах.

Механизмы и ресурсы обеспечения продовольственной безопасности определяют условия функционирования экономики региона, сельского хозяйства и АПК, социальной сферы жизнедеятельности населения и обеспечиваются финансовыми ресурсами федерального бюджета и бюджетами субъектов Российской Федерации.

Выступая в качестве одного из разработчиков закона, автор представляет концептуальные подходы при разработке проекта областного закона "О продовольственной безопасности Тюменской области". Принятие Тюменской областной Думой Закона "О продовольственной безопасности Тюменской области" предопределяет основные направления государственной политики по обеспечению продовольственной безопасности Тюменской области с позиции предоставления гарантий физической и экономической доступности продовольствия для всего населения в количестве, необходимом для активной и полноценной жизни, а также способствует формированию важнейших условий для дальнейшего развития собственного сельскохозяйственного производства в рамках реализации новой стратегии агропромышленного комплекса Тюменской области.

Необходимость принятия Закона "О продовольственной безопасности Тюменской области" вызвана рядом основополагающих причин как социально-экономического, так и социально-политического характера. Из содержания документов Тюменской областной Думы и Администрации Тюменской об-



ласти, в которых представлен анализ и оценка ситуации в сфере обеспечения продовольствием населения области, можно сделать общий вывод о том, что наряду с некоторыми положительными тенденциями остается ряд объективных проблем:

- не решена главная проблема агропромышленного комплекса, связанная с государственным регулированием цен на продукцию естественных монополий и защитой отечественного рынка от возрастающих поставок импортного сырья и продовольствия по демпинговым ценам;

- темпы развития сырьевой базы сельского хозяйства уступают темпам развития пищевой и перерабатывающей промышленности, использующей импортное сырье, объем поставок которого растет быстрее, чем внутреннее производство;

- по отношению к субсидируемому импорту продовольствия продукция российских товаропроизводителей оказывается неконкурентоспособной и вытесняется с внутреннего рынка. Общий объем импорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья (кроме текстильного) по сравнению с показателями 2000 года увеличился в 2,9 раза. Особенно высока доля импортной продукции на рынках мяса и молока;

- качество импортной продукции не соответствует принятым в России нормам. По данным территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в Тюменской области, увеличился процент забракованного и сниженного в сортности мяса импортного всех видов в процентах к общему объему проинспектированных товаров (в среднем в 10-14 раз);

- в структуре товарооборота г. Тюмени доля торговых объектов "крупного формата" оценивается в 20-22%, прогнозируется дальнейший их рост. Приход новых ритейлеров ознаменовал начало формирования нового уровня организации торговли и предоставления комплексных услуг покупателю;

Food safety of region, conceptual bases of formation of systems, the Tuymen area, legislative activity, tendencies, social intensity.

Экономика

- объем мяса собственного производства в торговых системах составляет 10% от розничного товарооборота, овощей - 1-2% по причинам несоответствия цен продавца и покупателя; несоответствия товарным качествам;

- в рамках реализации Федерального закона от 30.12.2006 г., № 271-ФЗ "О розничных рынках" прошли перерегистрацию 56 рынков. Из них зарегистрирован всего один сельскохозяйственный рынок на территории Тюмени. В других муниципальных образованиях юга Тюменской области в распоряжении сельхозтоваропроизводителей нет ни одного сельскохозяйственного рынка;

- при отсутствии альтернативных форм торговли сельскохозяйственной продукцией, торговые сети предлагают невыгодные условия для сельских поставщиков. Недостаточная организация торговых мест для малых форм хозяйствования, отсутствие системного подхода к формированию рынка сбыта сельскохозяйственной продукции способствует повышению цен на продовольственные товары.

Принятие Закона о продовольственной безопасности сегодня как никогда актуально и настоятельно необходимо не только для дальнейшего развития агропромышленного комплекса Тюменской области, но и для других производственных и непроизводственных сфер деятельности, поскольку последующая реализация закрепленных Законом норм права подразумевает распространение его действия на все сферы, осуществление функций которых требует обеспечения гарантий прав граждан области на полноценное и здоровое питание.

В России и регионах пока ещё отсутствует стройная система обеспечения продовольственной безопасности, которая бы целенаправленно создавалась и развивалась субъектами государственного и местного управления, хозяйствующими субъектами всех сфер и подсистем, обеспечивающими продовольственную безопасность национального, регионального и местного масштабов. Проект Закона "О продовольственной безопасности Российской Федерации" был принят в первом чтении в конце 1999 года, а в октябре 2003 года Государственная Дума отклонила законопроект во втором чтении.

Субъекты РФ решают вопросы правового обеспечения продовольственной безопасности на региональном уровне. Так, губернатором Свердловской области издан Указ "О продовольственной безопасности Свердловской области и мерах по улучшению снабжения населения качественными продуктами питания" (№164, 29.04.1997 г.), а Совет общественной безопасности при губернаторе Свердловской области принял решение "О продовольственной безопасности Свердловской области и мерах по улучшению снабжения населения качественными продуктами питания" (№3, 09.04.1997 г.). В Алтайском крае принят

закон "О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевой продукции" (№17, 30.03.1998 г.; в ред. Законов Алтайского края №57-ЗС от 06.12.1999 г.; №41-ЗС от 04.09.2001 г.; №15-ЗС от 07.05.2003 г.; №17-ЗС от 15.04.2005 г.). В Республике Башкортостан приняты в 2000 году Закон "О продовольственной безопасности Республики Башкортостан" (№51-з от 4 февраля 2000 г.; в ред. Законов РБ №329-з от 27.05.2002 г.; №292-з от 30.03.2006 г.). В сентябре 2001 года был принят Закон Волгоградской области "О продовольственной безопасности Волгоградской области" (№589-ОД от 14.09.2001 г.). Основные направления в области обеспечения продовольственной безопасности Приморского края определены в Законе Приморского края "О продовольственной безопасности Приморского края" (№163-КЗ от 15.11.2001 г.). В 2005 году Рязанской областной Думой был принят Закон "О продовольственной безопасности и рынке сельскохозяйственной продукции и продовольствия на территории Рязанской области" (№109-ОЗ от 14.10.2005 г.). В июле 2006 года Московская городская Дума приняла Закон "О продовольственной безопасности города Москвы" (№39 от 12.07.2006 г.; в ред. Закона г. Москва №59 от 29.11.2006 г.).

Принятие в последние годы федеральных законов: "О сельскохозяйственной кооперации" (от 08.12.1995 г., №193-ФЗ); "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" (от 11.06.2003 г., №74-ФЗ); "О личном подсобном хозяйстве" (от 07.07.2003 г., №112-ФЗ); "О развитии сельского хозяйства" (от 29.12.2006 г., №264-ФЗ) способствовало созданию основ законодательной базы в сфере регулирования агропромышленного комплекса. С 2005 года в Российской Федерации реализуется приоритетный национальный проект "Развитие агропромышленного комплекса". Правительством Российской Федерации 14 июля 2007 года утверждена "Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 - 2012 годы".

На уровне субъекта федерации в Тюменской области принятые законы: "О государственном региональном продовольственном фонде Тюменской области" (от 22.03.1999 г., №89) и "О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Тюменской области" (от 28.12.2004 г., №305). На территории Тюменской области распоряжением Правительства области от 19 декабря 2005 года, №1132-рп (в ред. от 14.05.2007 г.) была утверждена отраслевая программа "Программа по реализации приоритетного национального проекта "Развитие агропромышленного комплекса" в Тюменской области".

Соотношение федеральных законов и нормативных актов субъектов РФ зависит от характера регулируемых ими отношений. Нормами гражданского за-

конодательства регулируется сфера отношений в АПК (законы о правовом положении сельскохозяйственных предприятий различных организационно-правовых форм, о договорных отношениях в сельском хозяйстве о закупках сельскохозяйственной продукции для государственных нужд, о материально-техническом снабжении и др.). Согласно Конституции РФ, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, ее недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; установление общих принципов налогообложения.

К числу отнесенных к предметам совместного ведения относятся те отрасли, которые полностью или в своей значительной части регулируются аграрным законодательством: земельным, водным, лесным, о недрах, об охране окружающей среды. Вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения, субъекты РФ обладают всей полнотой власти (ст. 73).

Основной целью принятия Закона Тюменской области "О продовольственной безопасности Тюменской области" является создание правовых основ обеспечения продовольственной безопасности Тюменской области, то есть обеспечение законодательных гарантий прав жителей Тюменской области на полноценное питание как необходимого условия реализации права человека на жизнь и неотъемлемых прав граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации. При этом Закон определяет основные направления государственной политики по обеспечению продовольственной безопасности Тюменской области, являющейся составной частью безопасности государства, а также необходимым условием обеспечения основных прав и свобод граждан в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Тюменской области. В связи с этим, целью проведения продовольственной политики Тюменской области является предотвращение чрезвычайных продовольственных ситуаций и рост потребления жителями области основных видов продовольствия до рекомендемых размеров.

Реализация областного Закона "О продовольственной безопасности Тюменской области" будет способствовать достижению следующих целей:

- проведению целенаправленной политики Тюменской области в сфере продовольственной безопасности в комплексе с мерами по повышению экономической и физической доступности продовольствия;

Экономика

- достижению эффективного сочетания свободы рыночной экономики с мерами государственного регулирования, направленного на нейтрализацию процессов необоснованного роста оптовых цен на продовольствие;

- снижению зависимости продовольственного рынка Тюменской области от импорта по ряду пищевых продуктов;

- дальнейшему совершенствованию нормативно-правовой базы, в том числе в сфере переработки сельскохозяйственного сырья и производства пищевых продуктов, торговой деятельности в части оптовой и розничной реализации продовольствия, обеспечения качества и безопасности продовольствия, социальной поддержки населения.

Достижение цели Закона Тюменской области "О продовольственной безопасности Тюменской области" предполагает постановку и решение ряда задач:

- определить предмет правового регулирования, основные понятия и принципы обеспечения продовольственной безопасности Тюменской области;

- определить компетенцию Тюменской области в вопросах обеспечения продовольственной безопасности и ограничить ее от компетенции Российской Федерации;

- разграничить полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления Тюменской области в сфере продоволь-

ственной безопасности;

- определить сферу влияния государственного, ведомственного и общественного контроля продовольственной безопасности на территории Тюменской области;

- определить основные направления и механизм контролирования областного рынка продовольствия;

- определить приоритетные направления реализации производственного потенциала агропромышленного комплекса Тюменской области;

- определить приоритетные направления финансирования из областного бюджета научного обеспечения продовольственной безопасности;

- разработать общие положения о финансовом механизме обеспечения продовольственной безопасности на территории Тюменской области;

- установить ответственность должностных лиц и граждан за нарушение требований настоящего Закона в соответствии с законодательством Российской Федерации и Тюменской области.

Таким образом в качестве основных задач обеспечения продовольственной безопасности Тюменской области, выступают следующие:

1. Создание условий, при которых уровень производства продовольствия, реальные денежные доходы и система социальной защиты жителей области позволят им приобретать основные

виды продовольствия на уровне рекомендуемых размеров потребления.

2. Координация действий органов исполнительной власти Тюменской области с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, включая органы контроля и надзора за качеством и безопасностью пищевых продуктов, а также с производителями и поставщиками сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия по вопросам обеспечения продовольственной безопасности.

Принятие Закона "О продовольственной безопасности Тюменской области" позволит обобщить отдельные направления деятельности в сфере обеспечения продовольственной безопасности, регулируемые различными правовыми актами, в едином документе. При этом существенно повысится эффективность правового регулирования отношений в сфере обеспечения продовольственной безопасности Тюменской области, поскольку законопроект учитывает специфику и особенности современного состояния системы организации продовольственного обеспечения, обеспечивает защиту жизненно важных интересов жителей Тюменской области в сфере потребления ими продовольствия и отводит существенную роль механизмам противодействия угрозам продовольственной безопасности.

Литература

1. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (проект) / Отв. за выпуск: Н.А. Архипов, И.Г. Ушачев М. : ФГНУ «Росинформагротех», 2008. 20 с.
2. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О проекте Федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации». Москва. 18 декабря 1997 года.
3. Закон Тюменской области «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства Тюменской области» №305 от 28.12.2008 г.
4. Постановление Тюменской областной Думы «Об информации о формировании рынков сбыта сельскохозяйственной продукции для тюменских и ямальских сельхозпроизводителей» №435 от 22.11.2007 г.