

Проблемы правового обеспечения продовольственной безопасности России в свете санкционной политики недружественных государств

Аннотация. В статье анализируются проблемы правового обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации. Российский подход в выработке показателей продовольственной безопасности дополнил критерии физической доступности продуктов питания для населения, экономической доступности и безопасности продуктов питания, принятые комиссией по сельскому хозяйству при Организации Объединенных Наций, показателем продовольственной независимости государства.

Такой подход оказался дальновидным и правильным в условиях политики санкций ведущих европейских государств против Российской Федерации, их усиления, вызванного проведением специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики. Автор также указывает на противоречие механизма продовольственной безопасности, который предполагает значительную государственную поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей, рыночному механизму реализации сельскохозяйственной продукции. Это позволило автору сделать вывод о необходимости обеспечения со стороны государства гарантий частичного сбыта сельскохозяйственной продукции для российских сельскохозяйственных товаропроизводителей, минимизировав тем самым механизм их банкротства по причине жесткой конкуренции на сельскохозяйственном рынке.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, политика санкций, критерии продовольственной безопасности, продовольственная независимость Российской Федерации, рынки сельскохозяйственной продукции, государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей.



**Вячеслав Сергеевич
ЕЛИСЕЕВ,**

профессор кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
профессор кафедры
общегосударственных
и гражданско-правовых
дисциплин
Государственного
социально-гуманитарного
университета,
доктор юридических наук,
доцент

v.s.eliseev@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.93.5.071-077

VYACHESLAV S. ELISEEV,

*Professor of the Ecological and Natural Resources Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the State Social and
Humanitarian University,
Dr. Sci. (Law), Associate professor
v.s.eliseev@mail.ru*

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Problems of legal support of Russia's food security in the light of the sanctions policy of unfriendly states

Abstract. *The Article analyses the problems of legal provision of food security in the Russian Federation. The United Nations Commission on Agriculture has developed food security criteria such as physical availability of food to the population, affordability and food safety. The Russian approach, unlike the above, has supplemented it with an indicator of state food independence. This approach proved to be far-sighted and proved correct in the context of the policy of sanctions by leading European states against the Russian Federation, including their reinforcement caused by the special military operation in the territories of Ukraine, the Donetsk People's Republic and the Luhansk People's Republic. The author also points out the contradiction between the food security mechanism, which involves significant state support for agricultural producers, and the market mechanism for the sale of agricultural products. This led the author to conclude that the state should guarantee partial sales of agricultural products to Russian agricultural producers, thereby minimising the mechanism of bankruptcy for them due to stiff competition in the agricultural market.*

Keywords: *food security, sanctions policy, food security criteria, food independence of the Russian Federation, agricultural markets, state support for agricultural producers.*

Понятие «продовольственная безопасность Российской Федерации» фундаментально было закреплено первой Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации¹, вступившей в силу в 2010 г., под ней понималось «состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни» (п. 5 Доктрины 2010 г.).

¹ Утв. Указом Президента РФ от 30.01.2010 № 120 (СЗ РФ. 2010. № 5. Ст. 502. Документ утратил силу).

Ранее Комиссия по сельскому хозяйству при ООН, известная как FAO, ввела в оборот термин «продовольственная безопасность», которая рассматривалась как «бесперебойное наличие достаточных мировых запасов, жизненно важных продуктов питания для поддержания устойчивого роста потребления продовольствия и погашения колебаний объемов производства и цен»². Иными словами, FAO включило в продовольственную безопасность только три составляющие (критерия): физическую доступность продуктов питания, их экономическую доступность и безопасность продуктов питания³.

В результате возникла ситуация, когда исключительно финансы государства определяют его продовольственную безопасность, а не его реальное сельскохозяйственное обеспечение, что и берется за основу расчета соответствующего международного рейтинга государства в общей мировой системе⁴. Так, по данной методике расчета 1-е место в мире занимает сельское хозяйство Сингапура, которое в стране практически не развито⁵, а 13-е — Катар, где аграрная экономика обладает весьма ограниченными возможностями применения из-за сурового местного климата и нехватки пахотных плодородных земель⁶. России в указанном рейтинге принадлежит лишь скромное 41-е место.

Сравнивая отечественное и международное понимание продовольственной безопасности, нетрудно заметить, что отечественная терминология дополнительно учла еще один важнейший показатель — критерий «продовольственная независимость Российской Федерации», под которым Доктрина 2010 г. понимала «устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объемах не меньше установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка соответствующих продуктов» (п. 5).

Также необходимо обратить внимание, что пп. «з» п. 7 российской Доктрины продовольственной безопасности, утвержденной Указом Президента РФ № 2 от 21.01.2020, отличается от международного подхода к качеству производимой и потребляемой сельскохозяйственной продукции и продуктов питания. Отмечается «недопущение ввоза на территорию Российской Федерации генно-инженерно-модифицированных организмов с целью их посева, выращивания и разведения, а также их оборота, запрещение выращивания и разведения животных, генетическая программа которых изменена методами генной инженерии или которые содержат генетический материал искусственного происхождения, а также контроль за ввозом и оборотом продовольственной продукции, полученной с использованием генно-инженерно-модифицированных организмов (за исключением ввоза и посева генно-инженерно-модифицированных организмов, выращивания

² Отчет Всемирной конференции по вопросам продовольствия, состоявшейся в Риме 5—16 ноября 1974 г. Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций, 1975 г.

³ World Food Summit, WFS 96/3-Corr.1, Rome, Italy, 1996. Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности. Рим, 13.11.1996 // URL: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM> (дата обращения: 17.04.2022).

⁴ URL: https://zen.yandex.ru/media/show_me_world/reiting-stran-po-kachestvu-bezopasnosti-i-dostupnosti-produktov-pitaniia-5e7f4e50e366851eb08d7e8a.

⁵ URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Экономика_Сингапура.

⁶ URL: wikipedia.org/wiki/Сельское_хозяйство_Катара.



растений и разведения животных при проведении экспертиз и научно-исследовательских работ)»⁷.

Нет сомнения, что при таком подходе рейтинг России если не первый, то в первых рядах, поскольку страна фактически обеспечивает свою независимость по всем основным, необходимым стране, продуктовым позициям.

Для оценки состояния продовольственной безопасности в качестве критерия пунктом 8 Доктрины 2010 г. был определен удельный вес отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов) внутреннего рынка соответствующих продуктов, имеющий пороговые значения в отношении: зерна — не менее 95 %; сахара — не менее 80 %; растительного масла — не менее 80 %; мяса и мясопродуктов (в пересчете на мясо) — не менее 85 %; молока и молокопродуктов (в пересчете на молоко) — не менее 90 %; рыбной продукции — не менее 80 %; картофеля — не менее 95 %; соли пищевой — не менее 85 %.

Вместе с тем не был учтен такой важный параметр зависимости, как использование семян отечественной селекции: в частности, учеными, исследующими данный вопрос, отмечалось, что доля семян иностранных сортов сельскохозяйственных культур в 2017 г. составила: сахарной свеклы — 98,8 %, подсолнечника — 59,4 %, картофеля — 54,0 %, кукурузы — 51,2 %, рапса озимого — 46,1 %, гороха 36,8 %, сои — 28,8 %, льна-долгунца — 22,1 %. По данным ФТС России, в 2017 г. в Россию было завезено 85,7 тыс. тонн импортных семян на общую сумму 24 139,4 млн руб. При этом Минсельхоз России обращает внимание, что цена 1 тонны семян кукурузы кубанского производства составляет 60 тыс. руб., а производства компаний «Сингента» — 350—400 тыс. руб., «КВС» — 340—375 тыс. руб., «Пионер» — 475—500 тыс. руб.⁸

Но были выявлены и другие проблемы, касающиеся обеспечения продовольственной безопасности страны: в частности, в научной литературе была отмечена необходимость усовершенствования Доктрины продовольственной безопасности в связи с «изменившимися в последние годы условиями социально-экономического развития страны, появлением новых рисков и угроз продовольственной безопасности». В частности, было выделено три главных фактора, определяющих необходимость укрепления продовольственной безопасности: во-первых, санкционная политика США, Евросоюза и ряда других государств по отношению к Российской Федерации; во-вторых, повышение открытости нашего сельскохозяйственного рынка как части рынка ВТО; в-третьих, углубление интеграционных процессов на пространстве бывшего Советского Союза, в том числе в рамках Евразийского экономического союза⁹.

Анализ недостатков и проведенные расчеты позволили:

- 1) в новой Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, принятой в 2020 г., формально скорректировать определение

⁷ СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 345.

⁸ Концепция стратегического развития семеноводства в Российской Федерации / Ю. Ф. Лачуга, Ю. В. Плугатарь, Н. М. Макрушин [и др.]. Симферополь, 2018.

⁹ Бровцев В. Продовольственная безопасность в контексте современного развития России и постсоветских стран // URL: https://vestiural.com/news/20210823/43175.html?utm_medium=cpc&utm_source=mgid.com&utm_campaign=23/08_msk&utm_term.

продовольственной безопасности, под которой стало пониматься состояние социально-экономического развития страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевой продукции, соответствующей обязательным требованиям, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевой продукции, необходимой для активного и здорового образа жизни;

- 2) внести существенные изменения в пороговые значения, расширив при этом позиции продуктового обеспечения: были увеличены позиции по сахару (не менее 90 %), растительному маслу (не менее 90 %), рыбе и рыбопродуктам (не менее 85 %). Кроме того, появились новые позиции: по овощам и бахчевым культурам (не менее 90 %), фруктам и ягодам (не менее 60 %); а также отмеченным выше семенам основных сельскохозяйственных культур отечественной селекции (не менее 75 %).

На практике в своей основе указанные критерии выполняются и перевыполняются в различной степени: например, по оценке Минсельхоза России, в 2021 г. уровень самообеспечения (продовольственной независимости) Российской Федерации¹⁰ составил: по зерну — 150,7 % (Доктрина и плановое значение проекта «Развитие отраслей АПК» — 95 %); по сахару — 100,0 % (Доктрина и плановое значение проекта «Развитие отраслей АПК» — 90 %); по маслу растительному — 176,6 % (Доктрина и плановое значение проекта «Развитие отраслей АПК» — 90 %); по мясу и мясопродуктам — 100,2 % (Доктрина и плановое значение проекта «Развитие отраслей АПК» — 85 %); по рыбе и рыбопродуктам — 153,2 % (Доктрина — 85 %).

По ряду позиций критерии практически выполнены либо имеются незначительные отставания: по картофелю — 90,4 % (Доктрина и плановое значение проекта «Развитие отраслей АПК» — 95 %); по молоку и молокопродуктам — 84,0 % (Доктрина — 90 %, плановое значение проекта «Развитие отраслей АПК» — 84,5 %); по овощам и бахчевым культурам — 86,9 % (Доктрина — 90 %, плановое значение проекта «Развитие отраслей АПК» — 87,1 %).

Наконец, имеются более существенные отставания: по фруктам и ягодам — 43,6 % (Доктрина — 60 %, плановое значение проекта «Развитие отраслей АПК» — 40,2 %); по соли пищевой — 69,4 % (Доктрина — 85 %)¹¹.

С учетом запасов, а также необходимых закупок, прежде всего в Республике Беларусь, странах ЕАЭС и дружественных странах, и по остальным позициям страна обеспечена продовольствием полностью. Указанное решение руководства Российской Федерации, как показала действительность, оказалось весьма своевременным и актуальным.

В силу ситуации, связанной с проведением специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики и соответствующей санкционной политикой против нашего государства ряда государств (Евросоюза, США, Японии, Австралии и некоторых других),

¹⁰ Итоговый доклад о результатах деятельности Минсельхоза России за 2021 год. С. 7 // URL: <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/aed/aed85b58433e872aa1848ad211ced148.pdf>.

¹¹ Итоговый доклад о результатах деятельности Минсельхоза России за 2021 год.



в России возник вполне ожидаемый ажиотажный спрос по ряду продуктов питания, в частности по таким позициям продовольственной безопасности, как сахар и мука. Причиной повышенного спроса явился исключительно политико-психологический момент, т.е. каких-либо реальных экономических предпосылок для ажиотажного спроса не было.

И если «мучной» ажиотаж удалось сбить посредством дополнительных поставок на потребительский рынок мучной продукции, то сахарный бум стабилизировать в отдельных регионах дополнительными поставками не удалось — спрос уменьшился лишь благодаря включению рыночного механизма — повышения цены на сахар. А если количество таких позиций ажиотажного спроса увеличивается, то недалеко и до роста протестных настроений населения.

Стало очевидно, что создания одного лишь обеспечения необходимых объемов продукции для продовольственной безопасности недостаточно — требуются дополнительные механизмы обеспечения, которые касаются создания соответствующего механизма вмешательства в рыночное распределение продуктов первой необходимости с целью противодействия ажиотажному спросу.

Подобные ситуации необходимо предусмотреть на законодательном уровне, в частности, от временного ограничения продажи продуктов первой необходимости в одни руки, до распределения их в зависимости от количества членов семьи (как две крайности). При этом необходимо, во-первых, закрепить обстоятельства, связанные с возникновением ажиотажного спроса, которые являлись бы основанием для соответствующего регулирования, во-вторых, наделить органы власти соответствующей компетенцией (например, органы муниципальной власти в установлении «временного ограничения продажи продуктов первой необходимости в одни руки» как наиболее простого способа государственного регулирования торговли). Подобные дополнения следует закрепить в Федеральном законе «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»¹².

Более весомые ограничения, по-видимому, следует отнести к федеральному уровню.

В Доктрине впервые обращено внимание на необходимость «сохранения в государственной собственности Российской Федерации сельскохозяйственных организаций и акций акционерных обществ, осуществляющих деятельность в сфере сельского хозяйства» (пп. «п» п. 19), хотя до недавнего времени ставка делалась исключительно на приватизацию государственного имущества и ликвидацию унитарных предприятий. Например, анализ деятельности унитарных предприятий Ставропольского края позволяет сделать вывод о повальной приватизации муниципальных и региональных (государственных) унитарных предприятий в крае¹³. Наверное, этим обстоятельством можно объяснить указание в Доктрине только на собственность Российской Федерации.

¹² Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2 ; 2022. № 14. Ст. 2199.

¹³ См.: Правовое регулирование деятельности государственных унитарных предприятий в Ставропольском крае / под общ. ред. Р. Э. Оганяна, А. М. Ивахненко. Ставрополь, 2018. С. 28—43.

Среди методов государственного регулирования продовольственной безопасности, закрепленных Доктриной продовольственной безопасности, следует отметить такие, как «формирование государственного резерва сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, которое должно определяться номенклатурой соответствующих материальных ценностей и нормами их накопления» (пп. «в» п. 18 Доктрины); «совершенствование механизмов государственной поддержки сельского и рыбного хозяйства в параметрах отраслевых обязательств, принятых в рамках международных организаций, членом которых является Российская Федерация» (пп. «м» п. 19 Доктрины); а также «совершенствование механизмов регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, рыбной продукции в части повышения оперативности и устранения ценовых диспропорций на рынке» (пп. «к» п. 19 Доктрины).

На указанные методы обращено внимание прежде всего по причине противоречия «рыночной конкуренции» основному механизму формирования продовольственной безопасности, поскольку последняя предусматривает гарантированный сбыт продукции российских сельскохозяйственных товаропроизводителей, хотя бы частично. Это предполагает закрепление частичного гарантированного сбыта продукции у данных организаций на уровне федерального законодательства, например, в Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства»¹⁴.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бровцев В. Продовольственная безопасность в контексте современного развития России и постсоветских стран // URL: https://vestiural.com/news/20210823/43175.html?utm_medium=cpc&utm_source=mgid.com&utm_campaign=23/08_msk&utm_term.
2. Концепция стратегического развития семеноводства в Российской Федерации / Ю. Ф. Лачуга, Ю. В. Плугатарь, Н. М. Макрушин [и др.]. — Симферополь, 2018.
3. Отчет Всемирной конференции по вопросам продовольствия, состоявшейся в Риме 5—16 ноября 1974 г. — Нью-Йорк : Организация Объединенных Наций, 1975.
4. Правовое регулирование деятельности государственных унитарных предприятий в Ставропольском крае / под общ. ред. Р. Э. Оганяна, А. М. Иващенко. — Ставрополь, 2018. — 128 с.

¹⁴ Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О развитии сельского хозяйства» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 27 ; 2022. № 1 (ч. I). Ст. 44.

