

УДК 349.42

Т.З. ЮСУПОВ,

кандидат юридических наук, доцент

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

## К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ

*В статье рассмотрены вопросы правового обеспечения продовольственной безопасности в России; проанализирована государственная Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации в условиях мирового финансового и экономического кризиса; представлены инструменты правового регулирования агропродовольственного сектора экономики, государственного сельскохозяйственного страхования; изучены пути совершенствования российского аграрного законодательства; обобщены принципы, цели, основные направления и меры по реализации государственной агропродовольственной политики.*

**Ключевые слова:** продовольственная безопасность; государственная Доктрина продовольственной безопасности; правовое регулирование агропродовольственного сектора экономики; государственное агрострахование; российское аграрное законодательство; реализация государственной агропродовольственной политики.

На сегодняшний день как никогда остро стоит проблема правового регулирования продовольственной безопасности в России. Вопросы продовольственного обеспечения населения являются особо значимыми и составляют особую группу правоотношений системы государственной безопасности в целом.

В условиях мирового финансового и экономического кризиса и в свете вступления России во Всемирную торговую организацию особенно важным является модернизация и укрепление сельского хозяйства в России, и, как следствие, решение проблем обеспечения продовольственной безопасности страны. В связи с этим еще более актуальным становится дальнейшее совершенствование российского аграрного законодательства.

Базисом в сфере правового регулирования сельского хозяйства является Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»<sup>1</sup>, который впервые закрепил на законодательном уровне принципы, цели, основные направления и меры по реализации государственной аграрной политики как составной части государственной социально-экономической политики.

В связи с этим своевременным явился Указ Президента Российской Федерации № 120 от 30 января 2010 г.<sup>2</sup> «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской

Федерации» (далее – Доктрина). Доктрина развивает положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537<sup>3</sup>, касающиеся продовольственной безопасности Российской Федерации, в нем учтены нормы Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной президентом Российской Федерации 27 июля 2001 г.<sup>4</sup>, и других нормативных правовых актов Российской Федерации в этой области.

Доктрина провозглашает продовольственную безопасность одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышения качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения. Доктрина определяет, что государственная аграрная политика является составной частью государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности и основой для разработки нормативных правовых актов в сфере обеспечения продовольственной

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. – 01.01.2007. – № 1 (1 ч.). – Ст. 27.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 5. – Ст. 502.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.

<sup>4</sup> Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г.: утверждена Президентом РФ 27.07.2001 // СПС «Консультант плюс», 2012.

безопасности, развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов.

Таким образом, на решение проблем обеспечения продовольственной безопасности страны должны быть ориентированы все нормативные правовые акты, регулирующие аграрные и связанные с ними отношения, но в первую очередь, на наш взгляд, это касается законодательства о государственной поддержке сельскохозяйственного производства, регулировании агропродовольственного рынка и контроля за качеством сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Очень важным явилось то, что в этой Доктрине четко формулируется непосредственно определение продовольственной безопасности: продовольственная безопасность Российской Федерации (далее – продовольственная безопасность) является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения.

Наряду с этим Доктрина определяет стратегические цели продовольственной безопасности: обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов (далее – рыбная продукция) и продовольствием. Гарантией достижения этих целей являются стабильность внутреннего производства, а также наличие необходимых резервов и запасов.

Ключевым является указание на наиболее значимые риски в этой области, сгруппированные по категориям:

- макроэкономические риски, обусловленные снижением инвестиционной привлекательности отечественного реального сектора экономики и конкурентоспособности отечественной продукции, а также зависимостью важнейших сфер экономики от внешнеэкономической конъюнктуры;

- технологические риски, вызванные отставанием от развитых стран в уровне технологического развития отечественной производственной базы, различиями в требованиях к безопасности пищевых продуктов и организации системы контроля их соблюдения;

- агроэкологические риски, обусловленные неблагоприятными климатическими изменениями, а также последствиями природных и техногенных чрезвычайных ситуаций;

- внешнеторговые риски, вызванные колебаниями рыночной конъюнктуры и применением мер государственной поддержки в зарубежных странах.

Реализация положений настоящей Доктрины должна обеспечить продовольственную безопасность как важнейшую составную часть национальной безопасности, прогнозировать и предотвращать возникающие угрозы и риски для экономики страны, повышать ее устойчивость, создавать условия для динамичного развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, улучшения благосостояния населения. Современное состояние рынков продовольствия и продовольственной безопасности в целом характеризует тот факт, что рыночное саморегулирование не обеспечивает выход из кризиса и рост производства в аграрном секторе экономики.

Из этого можно сделать вывод, что правовое обеспечение продовольственной безопасности намного шире правового регулирования развития сельского хозяйства. Оно включает и законодательство о рыбохозяйственном комплексе, пищевой промышленности, торговле продовольственными товарами, контроле над качеством.

В конечном счете уровень продовольственной безопасности зависит от состояния экономики страны в целом, и любые меры, в том числе законодательные, направленные на обеспечение экономической безопасности, будут способствовать решению проблем продовольственной безопасности, в частности решению вопроса об экономической доступности продуктов питания. Снижению цен на продовольствие будут способствовать уменьшение затрат на перевозку, сокращение числа посредников, торговых и других накруток, а также введение дотаций на некоторые продукты, увеличение социальных выплат (в ряду таких мер – замена отдельным категориям граждан льгот денежными компенсациями), введение сети социальных магазинов.

И вряд ли можно признать рациональными предложения о разработке специального федерального закона о продовольственной безопасности (заметим, что в свое время было даже разработано два варианта проекта такого закона). Анализ текстов законов о продовольственной безопасности, принятых отдельными субъектами РФ,

подтверждает этот вывод: такие законы содержат в основном нормы о поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей и о других мерах развития государственного агропромышленного комплекса на уровне регионов, а также нормы об обеспечении качества и о безопасности пищевых продуктов. На уровне Российской Федерации по каждому из данных направлений имеются отдельные федеральные законы [1].

По оценкам Правительства РФ, в период засухи 2010 г. потери сельхозкультур составили приблизительно 17% от общих посевных площадей в России [2] – это треть площадей всех зерновых культур; пострадало более 22-х тыс. фермерских хозяйств. Государство своевременно выделило бюджетные субсидии в размере 10 млрд руб. на покрытие прямого ущерба от стихии, а также дополнительно субсидировало из федерального бюджета тарифы на железнодорожные перевозки зерна и зернопродуктов.

В рамках реализации президентской Доктрины был разработан и принят Федеральный закон №260-ФЗ от 25 июля 2011 г. «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» (далее – Закон)<sup>5</sup>. Данный Закон, посвященный агрострахованию, вступил в силу с 1 января 2012 г., закрепив систему государственно-частного партнерства в сфере сельскохозяйственного страхования: порядок оказания государственной поддержки, требования к договору сельскохозяйственного страхования, план сельскохозяйственного страхования, объекты сельскохозяйственного страхования, сельскохозяйственные риски, правовое положение объединения страховщиков, компенсационные выплаты при сельскохозяйственном страховании.

Этот Закон ввел систему бюджетного субсидирования из федерального бюджета для сельхозпроизводителей, которые будут страховать свои риски, покрывая часть расходов по уплате страховых премий. Уже в Федеральном законе от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг.»<sup>6</sup> предусмотрены расходные статьи в размере 6 млрд руб. по субсидированию агрострахования.

В соответствии с Законом в качестве получателей федеральных субсидий могут выступать только юридические лица и индивидуальные предприниматели, выпускающие продукцию согласно Перечню, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 11.06.2008 № 446<sup>7</sup>, а именно:

- граждане, ведущие личное подсобное хозяйство;
- сельскохозяйственные потребительские кооперативы;
- крестьянские (фермерские) хозяйства.

К рискам, которые могут быть застрахованы, отнесены негативные ситуации природного характера (засухи, наводнения, пожары и т.д.), а также вызванные стихийными бедствиями техногенного характера. К объектам страхования отнесены некоторые виды сельскохозяйственных растений и животных. В 2012 г. государственная помощь будет предоставляться только для страхования сельскохозяйственных растений, а с января 2013 г. – и растений, и животных.

Несомненно, что принятие данного Закона ознаменовало новый этап в формировании современной культуры агрострахования. Правовая урегулированность системы финансово-бюджетных стимулов, направленная на государственную поддержку аграриев, создает дополнительные гарантии в сфере сельхозпроизводства и обеспечения продовольственной безопасности России.

В целом можно констатировать, что президент, правительство и Федеральное Собрание принимают конструктивные меры по обеспечению продовольственной безопасности в стране, формируя стабильную правовую основу всей национальной безопасности России.

Таким образом, в правовом регулировании агропромышленного сектора экономики выработались определенные приоритеты [3]. Одновременно для комплексной реализации агропродовольственной политики необходимо предложить такие действенные инструменты государственного регулирования, как:

- применение специальных налоговых режимов для субъектов агропродовольственного рынка;
- предоставление обязательных гарантий закупки, хранения, переработки и дальнейшей реализации сельхозпродукции, в том числе для государственных нужд;

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4700.

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 5). – Ст. 7049.

<sup>7</sup> Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 25. – Ст. 2981.

- обеспечение гарантированных (пороговых) закупочных цен на сельхозпродукцию;
- учет потребностей отечественных аграриев и производителей продовольствия при таможенно-тарифном регулировании экспортно-импортных операций;
- развитие системы предоставления государственных субсидий, субвенций и компенсаций сельхозпроизводителям и иным участникам агропродовольственного рынка;
- осуществление прямого бюджетного финансирования и государственные инвестиции;
- введение прозрачной системы техрегламентов, лицензирования и иных видов контроля;
- развитие инфраструктуры продовольственного рынка, включающую кредитную кооперацию, залог земельных участков;
- стимулирование лизинга техники и оборудования;
- агрострахование;
- антимонопольное регулирование;
- сокращение числа административных и технических ограничений и барьеров в систе-

ме продовольственного производства и переработки;

- разработка программ долгосрочного развития села и охраны окружающей среды;
- создание единой информационной системы и консультирования участников продовольственного сектора экономики;
- создание институтов осуществляющих антикризисные процедуры сельхозпроизводителей;
- создание финансовых стимулов для развития научно-технического потенциала, инноваций в продовольственном и аграрном комплексе.

#### Список литературы

1. Галиновская Е.А., Минина Е.Л., Концепции развития аграрного законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М., 2004. – С. 795–796.
2. Д. Медведев: «Эмбарго на экспорт зерновых культур может быть отменено после подведения итогов уборочной кампании». – URL: <http://www.gosbook.ru/node/8170>
3. Шарыкина Т.А. Обеспечение экономической и налоговой безопасности продовольственных рынков // *Налоги*. – 2008. – № 3(2). – С. 2.

*В редакцию материал поступил 26.10.10*

#### Информация об авторе

**Юсупов Тимур Зирякович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового и административного права, Институт экономики, управления и права (г. Казань)  
Адрес: 420108, г. Казань, ул. М. Гафури, 71, тел.: (843) 278-94-23  
E-mail: [tartar1972@rambler.ru](mailto:tartar1972@rambler.ru), [tyusupov@ieml.ru](mailto:tyusupov@ieml.ru)

**T.Z. YUSUPOV,**

*PhD (Law), Associate Professor*

*Institute of Economics, Management and Law (Kazan)*

#### ON THE ISSUE OF LEGAL PROVISION OF FOOD SECURITY IN RUSSIA

The work views the issues of legal provision of food security in Russia. The state Doctrine of food security of the Russian Federation under the world financial and economic crisis is analyzed. The tools of legal regulation of agrarian-food economy sector and state agricultural insurance are described. The ways to improve the Russian agrarian legislation are studied. The principles, goals, main directions and measures for the state agrarian-food policy realization are summarized.

*Key words:* food security; state Doctrine of food security; legal regulation of agrarian-food economy sector; state agricultural insurance; Russian agrarian legislation; state agrarian-food policy realization.

#### References

1. Galinovskaya E.A., Minina E.L., *Kontseptsii razvitiya agrarnogo zakonodatel'stva* (Concepts of agrarian legislation development), *Kontseptsii razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva*. Moscow, 2004, pp. 795–796.
2. <http://www.gosbook.ru/node/8170>
3. Sharykina T.A. *Obespechenie ekonomicheskoi i nalogovoi bezopasnosti prodovol'stvennykh rynkov* (Provision of economical and taxation security of food markets), *Nalogi*, 2008, No. 3(2), p. 2.

#### Information about the author

**Yusupov Timur Ziryakovich**, PhD (Law), Associate Professor of the Chair of financial and administrative law, Institute of Economics, Management and Law (Kazan)  
Address: 71 M. Gafuri Str., 420108, Kazan, tel.: (843) 278-94-23  
E-mail: [tartar1972@rambler.ru](mailto:tartar1972@rambler.ru), [tyusupov@ieml.ru](mailto:tyusupov@ieml.ru)