Научная статья
УДК 342
ББК 67.0
М 47
DOI: 10.53598 / 2410-3683-2022-3-305-48-54

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА НА ПРИМЕРЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

(Рецензирована)

Туяна Валерьевна Мелихова
Иркутский государственный аграрный университет имени А.А. Ежевского, г. Иркутск, Россия
gtv79@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются нормативные акты федерального и регионального уровней, в которых закрепляется понимание, основные критерии, пороговые значения продовольственной безопасности Российской Федерации и, в соответствующих пределах, Иркутской области. Актуальность исследуемого вопроса очевидна, т.к. современные реалии, такие как применение санкций к нашему государству, выход из международных торговых организаций, нарушение логистики, все это вынуждает органы власти ответственнее отнестись к реализации своих обязанностей в области закрытия базовых человеческих потребностей населения страны. В первую очередь, обеспечения продуктами питания в достаточном количестве, необходимого качества. Для этого разрабатываются и принимаются нормативные акты о продовольственной безопасности.

Ключевые слова: государственная программа, агропромышленный комплекс, продовольственная безопасность, самообеспеченность, сельское хозяйство.

Для цитирования: Мелихова Т.В. Правовое регулирование продовольственной безопасности региона на примере Иркутской области // Вестник Адыгейского государственного университета, серия «Экономика». 2022. Вып. 3 (305). С. 48-54. DOI: 10.53598 / 2410-3683-2022-3-305-48-54

Original Research Paper

LEGAL REGULATION OF FOOD SECURITY IN THE REGION ON THE EXAMPLE OF THE IRKUTSK REGION

Tuyana V. Melikhova
Irkutsk State Agrarian University named after A.A. Yezhevsky, Irkutsk, Russia
gtv79@mail.ru

Abstract. The paper considers the regulations of the federal and regional levels, which enshrine the understanding, the main criteria, the threshold values of food security of the Russian Federation and, within the appropriate limits, the Irkutsk region. The relevance of the issue under study is obvious, because modern realities, such as the application of sanctions to our state, withdrawal from international trade organizations, violation of logistics, all this forces the authorities to take a

more responsible attitude to the implementation of their responsibilities in the field of closing the basic human needs of the population of the country. First of all, the provision of food in sufficient quantity, of the necessary quality. For this purpose, regulations on food security are being developed and adopted.

Keywords: state program, agro-industrial complex, food security, self-sufficiency, agriculture

For citation: Melikhova T.V. Legal regulation of food security in the region on the example of the Irkutsk Region // Bulletin of the Adyghe State University, series "Economics". 2022. No. 3 (305). P. 48-54 (in Russian). DOI: 10.53598 / 2410-3683-2022-3-305-48-54

Правовое регулирование продовольственной безопасности относится к совместной компетенции федеральных и региональных органов власти. На федеральном уровне формируется общая канва, понимание, пороговые значения продовольственной безопасности. На региональном уровне все эти критерии соотносятся в рамках реалий данного субъекта РФ. Поэтому логично будет рассмотреть основные положения правового регулирования продовольственной безопасности на федеральном уровне и только потом переходить к региональному.

Термин «продовольственная безопасность» в России был юридически закреплён в Федеральной целевой программе «Стабилизация и развития агропромышленного производства Российской Федерации на 1996-2000 гг.» [1]. Но следует обратить внимание, что понимание этого термина существенно отличалось от современного, т.к. в указанном документе устанавливается приоритет на внешнеэкономической стороне контроля безопасности импортного продовольствия, ввозимого на территорию нашей страны.

Основу законодательной базы продовольственной безопасности в России составляет Конституция Российской Федерации. В ст. 7 Российская Федерация провозглашается социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Ст. 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 [2].

Федеральный закон «О безопасности» 2010 г. регламентировал государственную политику в области обеспечения безопасности (в том числе продовольственной) и является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации [3].

Первым фундаментальным документом, закрепляющим понимание государства термина «продовольственная безопасность», была Доктрина продовольственной безопасности, утверждённая Президентом РФ 30 января 2010 г. [4].

В общем виде Доктрина представляла собой систему официальных государственных положений о продовольственной безопасности страны, которая в отличие от других нормативных правовых актов, не содержала в себе конкретных нормативных, а включала основанные на научных теориях и имеющие юридическое содержание целеполагающие и декларативные нормы, нормы-принципы и нормы-дефиниции. Данный документ определил стратегию и тактику законодательного развития этого вопроса на последующие 10 лет.

Так, в Доктрине впервые на законодательном уровне были установлены критерии продовольственной безопасности: пороговое значение по стратегическим видам продовольствия, понятия рациональных норм

потребления пищевых продуктов, экономической и физической доступности продовольствия. Для незамедлительного реагирования на изменения конъюнктуры рынка выделены риски и угрозы продовольственной безопасности, обозначены методы борьбы с ними [4].

В январе 2020 г. Президент РФ своим указом утвердил новую Доктрину. В этом документе закрепляется иное понимание продовольственной безопасности как состояние социально-экономического развития страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость РФ, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевой продукции, соответствующей обязательным требованиям, в объемах не менее рациональных норм потребления пищевой продукции, необходимой для активного и здорового образа жизни [5].

Доктрина определяет основные направления развития агропромышленного производства по обеспечению продовольственной безопасности страны.

Помимо Доктрины продовольственной безопасности РФ в настоящее время в нашей стране никакого специального федерального закона, регулировавшего бы эту проблему, к сожалению, нет. Споры о необходимости принятия такого закона ведутся с 1997 г., когда Государственной Думой был принят федеральный закон «О продовольственной безопасности Российской Федерации» и одобрен Советом Федерации 25 декабря 1997 г. Президент вернул его в Государственную Думу без рассмотрения по основаниям несоблюдения требования ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, согласно которой «законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации» [2].

Новый законопроект «О продовольственной безопасности Российской Федерации» был внесён 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.

Несмотря на описанные выше трудности, продовольственная безопасность и её осуществление не остаются без должного правового сопровождения. Вопросы обеспечения продовольственной безопасности затрагиваются в иных нормативно-правовых актах, таких как: федеральные законы «О качестве и безопасности пищевых продуктов», в котором была закреплена ответственность за несоблюдение нормативов производства и деятельности по обороту продуктов питания вплоть до уголовной и определены полномочия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, «О развитии сельского хозяйства»; «Стратегия национальной безопасности РФ».

Кроме этого в Российской Федерации реализуются государственные программы, которые, в том числе, регулируют и вопросы обеспечения продовольственной безопасности. Основной из них является «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», а также государственная программа Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса».

К тому же, некоторые субъекты РФ (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) приняли законы о реализации продовольственной безопасности и разработали государственные программы, направленные на развитие сельского хозяйства на своих территориях. Но Иркутская область не в их числе.

В силу того, что общепринятой концепции региональной продовольственной безопасности в нашей стране в настоящее время нет, на региональном уровне осуществляется перенос ключевых элементов определения национальной продовольственной безопасности. Прежде всего это касается показателей самообеспеченности региона продовольствием. Именно они используются при разработке программ развития региональных АПК и нормативно-правовых актов субъектов РФ.

Основным документом, содержащим цели и задачи развития Иркутской области, является «Стратегия социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 г.», утверждённая 10 января 2022 г. В качестве основного показателя продовольственной безопасности разработчики Стратегии принимают уровень самообеспеченности. По основным видам продукции в настоящее время уровень самообеспеченности Иркутской области составляет: картофель – 87,6 %, молоко – 85,6 %, мясо – 62 %, овощи – 55 %. Тогда как в Доктрине продовольственной безопасности РФ установлены следующие пороговые значения: картофель - до 95 %, молоко - до 90 %, мясо до 85 %, овощи до 90 %. Очевидно, что региональные показатели самообеспеченности «не дотягивают» до пороговых. Таким образом, принятая стратегическая цель до 2036 г. – увеличить уровень самообеспечения по основным видам продукции до значений установленных Доктриной вполне оправдана [6].

В Стратегии выявляются основные проблемы, сдерживающие развитие АПК:

1. Низкая финансовая устойчивость и дефицит финансовых ресурсов большинства сельскохозяйственных товаропроизводителей.
2. Существенный диспаритет цен на сельскохозяйственную продукцию и некоторые виды сырья, энергоносители, удобрения, сельхозтехнику, транспортные услуги.
3. Высокие производственные издержки сельхозтоваропроизводителей.
4. Высокий износ основных фондов – сельскохозяйственной техники и оборудования.
5. Недостаток квалифицированных кадров.
6. Неразвитость инфраструктуры села и низкий уровень жизни в сельской местности.
7. Недостаточный уровень развития инфраструктуры хранения, транспортировки и логистики товародвижения пищевой продукции.
8. Недостаток инвестиций в сфере агропромышленного комплекса.
9. Наличие постоянных рисков сельскохозяйственного производства техногенного характера.
10. Зависимость производства от природно-климатических условий, которое осуществляется в зоне рискованного земледелия [6].

Для достижения определённой цели и преодоления выделенных проблем разработаны стратегические задачи:

1. Увеличение площади используемых земель сельскохозяйственного назначения.
2. Восстановление и повышение плодородия почв, повышение урожайности сельскохозяйственных культур.
3. Обновление парка сельскохозяйственной техники и оборудования, технологическая модернизация.

4. Стимулирование инвестиционной активности в сфере АПК, содействие реализации приоритетных для региона инвестиционных проектов в сфере АПК.

5. Развитие молочного и мясного животноводства.

6. Создание новых субъектов малого и среднего предпринимательства в АПК в рамках федерального проекта «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации».

7. Развитие экспортного потенциала агропромышленного комплекса в рамках федерального проекта «Экспорт продукции АПК».

8. Удовлетворение потребности агропромышленного комплекса в квалифицированных кадрах.

9. Применение средств цифровизации в управлении агропромышленным комплексом.

10. Научное сопровождение развития агропромышленного комплекса [6].

Реализация указанных тактических целей должна способствовать укреплению продовольственной безопасности, повышению уровня самообеспечения Иркутской области основными видами сельскохозяйственной и пищевой продукции за счет всестороннего развития агропромышленного комплекса.

Также на данный момент в Иркутской области осуществляется государственная программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2019-2024 гг.

Целью государственной программы является повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках. Задачи сформулированы следующим образом:

1. Обеспечение продовольственной независимости Иркутской области.

2. Создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности.

3. Обеспечение деятельности в области ветеринарии, обеспечивающей эпизоотическое и ветеринарно-санитарное благополучие территории Иркутской области.

4. Стимулирование развития садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ Иркутской области.

5. Создание благоприятных условий для развития сферы заготовки, переработки и сбыта пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений, обеспечивающих их рациональное использование и рост занятости сельского населения Иркутской области.

6. Создание благоприятных условий для устойчивого развития переработки сельскохозяйственной продукции, роста производства пищевой продукции, увеличение объемов реализованного сельскохозяйственного сырья и пищевой продукции.

7. Обеспечение условий деятельности агропромышленного комплекса Иркутской области и реализация полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов.

8. Сохранение доли сельского населения в общей численности населения Иркутской области.

9. Создание благоприятных условий для увеличения и развития крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных потребительских кооперативов [6].

Для реализации этих задач разработаны и реализуются подпрограммы:

1. «Обеспечение деятельности в области ветеринарии» на 2019-2024 гг.

2. «Создание условий для развития садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ Иркутской области» на 2019-2024 гг.

3. «Развитие сферы заготовки, переработки и сбыта пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений в Иркутской области» на 2019-2024 гг.

4. «Развитие переработки сельскохозяйственной продукции, производства продовольственных товаров и расширения каналов сбыта» на 2019-2024 гг.

5. «Обеспечение реализации государственных функций по управлению агропромышленным комплексом Иркутской области» на 2019-2024 гг.

6. «Комплексное развитие сельских территорий Иркутской области» на 2020-2024 гг.

7. «Развитие крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных потребительских кооперативов» на 2021-2024 гг. [6].

Разработчики полагают, что реализация на региональном уровне указанных государственных программ и подпрограмм позволит достичь поставленных целей и решить вопросы с самообеспечением населения региона основными видами сельскохозяйственной и пищевой продукции в рамках всестороннего развития агропромышленного комплекса.

Таким образом, можно сказать, что в Иркутской области в общих чертах сложилась правовая база позволяющая осуществлять регулирование и обеспечивать продовольственную безопасность региона.

Примечания:

1. О Федеральной целевой программе стабилизации и развития промышленного производства в Российской Федерации на 1996 2000 годы: Указ Президента РФ № 933 от 18.06.1996. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=3

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ) // Российская газета. 2020. № 144.

3. О безопасности: Федер. закон № 390-ФЗ: принят Государственной Думой 7.12.2010: одобрен Советом Федерации 15.12.2010 (послед. ред.) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 46. Ст. 7209.

4. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ № 120 от 30.01.2010 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 5. Ст. 502.

5. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ № 20 от 21.01.2020 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 4. Ст. 345.

6. Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2023 г.: Закон Иркутской области № 15 от 10.01.2022 // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2022. № 51.

References:

1. On the Federal Target Program for the Stabilization and Development of Industrial Production in the Russian Federation for 1996-2000: Decree of the President of the Russian Federation No. 933 of 18.06.1996. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc ;base=EXP;n=3/.

2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote of 12.12.1993) (taking into account the amendments made by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation No. 6-FKZ of 30.12.2008, No. 7-FKZ of 30.12.2008, No. 2-FKZ of 05.02.2014, No. 1-FKZ of 14.03.2020) // Rossiyskaya Gazeta. 2020. No. 144.

3. About security: Feder. Law No. 390-FZ: adopted by the State Duma on 07.12.2010: approved by the Federation Council of 15.12.2010 (last ed.) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 46. St. 7209.

4. On the approval of the Doctrine of Food Security of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation No. 120 of 30.01.2010 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2010. No. 5. St. 502.

5. On the approval of the Doctrine of Food Security of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation No. 20 of 21.01.2020 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 4. Article 345.

6. On the approval of the strategy of socio-economic development of the Irkutsk region for the period up to 2023: Law of the Irkutsk region No. 15 of 10.01.2022 // Vedomosti of the Legislative Assembly of the Irkutsk Region. 2022. No. 51.

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Статья поступила в редакцию 12.07.2022; одобрена после рецензирования 19.07.2022; принята к публикации 26.07.2022.

The authors declare no conflicts of interests.

The paper was submitted 12.07.2022; approved after reviewing 19.07.2022; accepted for publication 26.07.2022.

© Т.В. Мелихова