



УДК 338.439.021.1

И.В. Ковалева, П.В. Водясов
I.V. Kovaleva, P.V. Vodysov

ДОКТРИНА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВА ДЛЯ РАЗРАБОТКИ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНОВ

FOOD SECURITY DOCTRINE OF THE RUSSIAN FEDERATION AS THE BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF GUIDELINES FOR REGIONAL FOOD SECURITY

***Ключевые слова:** Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, продовольственная безопасность, продовольственная безопасность региона, правовое регулирование продовольственной безопасности.*

В условиях действия экономических санкций, продуктового эмбарго, особенно актуальным является процесс импортозамещения, подразумевающий повышение степени самообеспеченности страны продовольствием, уровень которой, безусловно, должен рассматриваться как один из важнейших показателей продовольственной безопасности государства. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, принятая в 2010 г., разрабатываемая с целью институционализации продовольственной безопасности в России, призвана быть основой для разработки прочих нормативных правовых актов в области обеспечения продовольственной безопасности. Целью исследования является выявление роли Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации в разработке методических рекомендаций по обеспечению продовольственной безопасности регионов. В качестве объекта исследования выступают нормативные правовые акты в области продовольственной безопасности субъектов Российской Федерации. Методика исследования заключается в проведении сравнительного анализа содержания нормативных правовых актов в области продовольственной безопасности субъектов Российской Федерации. Проведенный анализ показал, что содержание законов субъектов Российской Федерации о продовольственной безопасности не унифицировано между собой. Перечень статей в законах различных регионов значительно отличается. Значительная доля законов не содержит принципиально важные методические рекомендации по обеспечению продовольственной безопасности, в т.ч. цели и задачи обеспечения продовольственной безопасности, показатели и критерии оценки, а также механиз-

мы обеспечения продовольственной безопасности регионов. В процессе разработки большинства исследуемых законов Доктрина не являлась правовой основой. Необходимо принятие Федерального закона «О продовольственной безопасности», что будет являться предпосылкой не только для придания более высокого статуса непосредственно самому основополагающему нормативному правовому акту в области продовольственной безопасности, но и повышению роли института продовольственной безопасности. Необходима также унификация нормативных правовых актов в области продовольственной безопасности субъектов РФ. Федеральный закон «О продовольственной безопасности» должен являться правовой основой всех нормативных правовых актов в области продовольственной безопасности регионов.

***Keywords:** Food Security Doctrine of the Russian Federation, food security, regional food security, legal regulation of food security.*

The process of import substitution is very relevant in the context of economic sanctions and the embargo on food imports. This process involves increasing the country's food self-sufficiency which is considered as one of the most important indicators of food security of the state. The Food Security Doctrine of the Russian Federation was adopted in 2010 and was developed with the aim of institutionalizing food security in Russia. The doctrine should be the basis for the development of other legal acts in the area of food security. The goal of the study is to identify the role of the Food Security Doctrine of the Russian Federation in the development of guidelines for regional food security. The research targets are the legal acts in the area of food security of the regions of the Russian Federation. The research method is a comparative analysis of the content of legal acts in the area of food security of the regions of the Russian Federation. The analysis showed that the content of the laws of regions of the Russian Federation

on food security is not unified. List of articles in the laws of some regions differs significantly. Many laws do not contain any fundamentally important guidelines for food security including goals and objectives of food security, performance and evaluation criteria, and mechanisms to ensure regional food security. The Doctrine was not a legal basis in the development of most of the studied laws. Federal Law "On Food Security" should be adopted. Its adoption

would be a prerequisite for giving higher status to the fundamental legal act in the field of food security. Furthermore, its adoption will increase the role of the institute for Food Safety. The unification of legal acts in the area of food security of the Russian Federation should occur. The Federal Law "On Food Security" should be the legal basis for all legal acts in the area of regional food security.

Ковалева Ирина Валериевна, д.э.н., доцент, зав. каф. товароведения и маркетинга, Алтайский государственный аграрный университет. Тел.: (3852) 62-39-49. E-mail: econom.asau@mail.ru.

Водясов Павел Владимирович, аспирант, Алтайский государственный аграрный университет. Тел.: (3852) 62-35-85. E-mail: vodyasov@mail.ru.

Kovaleva Irina Valeriyevna, Dr. Econ. Sci., Assoc. Prof., Head, Chair of Merchandizing and Marketing, Altai State Agricultural University. Ph.: (3852) 62-39-49. E-mail: econom.asau@mail.ru.

Vodaysov Pavel Vladimirovich, post-graduate student, Altai State Agricultural University. Ph.: (3852) 62-35-85. E-mail: vodyasov@mail.ru.

Введение

С момента запрета в 2014 г. ввоза на территорию Российской Федерации отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, вводившее экономические санкции в отношении российских юридических и физических лиц, не утихают разговоры о необходимости осуществления импортозамещения. Данный процесс подразумевает повышение степени самообеспеченности страны продовольствием, уровень которой, безусловно, должен рассматриваться как один из важнейших показателей продовольственной безопасности государства.

Основополагающим нормативным правовым актом в области обеспечения продовольственной безопасности в России является Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, принятая в 2010 г. (далее – Доктрина). Важность Доктрины сложно переоценить, она разрабатывалась с целью создания института продовольственной безопасности в России, призвана быть основой для разработки прочих нормативных правовых актов в области обеспечения продовольственной безопасности, содержащих в себе методические рекомендации по обеспечению продовольственной безопасности, в частности нормативных правовых актов в сфере продовольственной безопасности субъектов Российской Федерации.

Целью исследования является выявление роли Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации в разработке методических рекомендаций по обеспечению продовольственной безопасности регионов. На достижение цели направлены следующие **задачи**: выявление степени унификации содержания нормативных актов в области продовольственной безопасности субъектов РФ; определение их правовой основы, а также роли Доктрины продовольственной безопас-

ности при разработке данных нормативных правовых актов, содержащих методические рекомендации по обеспечению продовольственной безопасности регионов.

Объекты и методика исследований

В качестве объекта исследования выступают нормативные правовые акты в области продовольственной безопасности субъектов Российской Федерации, содержащие методические рекомендации по обеспечению продовольственной безопасности регионов. Методика исследования заключается в проведении сравнительного анализа содержания нормативных правовых актов в области продовольственной безопасности субъектов Российской Федерации.

Результаты исследований

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации продовольственная безопасность является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны [1]. Основополагающим нормативным правовым актом в области обеспечения продовольственной безопасности в России является Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, принятая в 2010 г. (далее – Доктрина), в которой содержатся общие положения, показатели продовольственной безопасности и критерии их оценки, риски и угрозы обеспечения продовольственной безопасности, основные направления государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности, механизмы и ресурсы обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации [2]. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации разработана с учетом международного законодательства в области обеспечения продовольственной безопасности, учитывает рекомендации Продовольственной и сельскохозяй-

ственной организации Объединенных наций, в соответствии с которыми нормативные правовые акты, содержащие методические рекомендации по обеспечению продовольственной безопасности определенной территории, должны быть разработаны в соответствии с международным законодательством [3].

Важность Доктрины сложно переоценить, ее предназначение – служить основой для разработки прочих нормативных правовых актов в области обеспечения продовольственной безопасности, развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов. Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» постановлено Федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации руководствоваться положениями Доктрины в их практической деятельности и при разработке нормативных правовых актов в сфере обеспечения продовольственной безопасности России.

Агроклиматические условия возделывания сельскохозяйственных культур, производственный потенциал агропродовольственных комплексов регионов значительно различаются, следовательно, варьируются и возможности по самообеспечению регионов продовольствием. Кроме того, риски и угрозы продовольственной безопасности в каждом конкретном регионе индивидуальны [4]. Таким образом, в каждом субъекте Российской Федерации должен быть разработан индивидуальный подход к обеспечению продовольственной безопасности с учетом специфики региона. Реализация такого подхода, безусловно, должна включать в себя в первую очередь разработку нормативно-правовой базы обеспечения продовольственной безопасности региона. При этом основой для разработки нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения продовольственной безопасности в соответствии с Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» должна служить Доктрина [5].

С целью анализа нормативно-правовой базы в сфере обеспечения продовольственной безопасности регионов были рассмотрены нормативные правовые акты ряда субъектов РФ (табл. 1).

Все рассмотренные нормативные правовые акты были приняты и опубликованы до принятия Доктрины (с 2000 по 2009 гг.) и, естественно, не могли быть разработаны с учетом положений, содержащейся в ней.

Однако в большинство законов о продовольственной безопасности, за исключением Закона «О продовольственной безопасности Республики Башкортостан», с момента принятия Доктрины (30 января 2010 г.) вносились изменения. Данные изменения, в соответствии с Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» должны были быть произведены с учетом положений Доктрины и по логике вещей должны привести к унификации содержания данных нормативных правовых актов, содержащих методические рекомендации по обеспечению продовольственной безопасности регионов. Рассмотрим содержание законов о продовольственной безопасности субъектов РФ (табл. 2).

Исходя из данных таблицы 2 можем сделать вывод, что содержание законов субъектов Российской Федерации о продовольственной безопасности не унифицировано между собой. Перечень статей в законах различных регионов значительно различается между собой. При этом в конкретных законах не отражены принципиально важные методические рекомендации по обеспечению продовольственной безопасности. Так Закон Приморского края «О продовольственной безопасности Приморского края» и Закон Республики Башкортостан от 4 февраля 2000 года «О продовольственной безопасности Республики Башкортостан» не содержат целей и задач по обеспечению продовольственной безопасности [6, 7]. Показатели продовольственной безопасности и критерии их оценки не фигурируют в законах Костромской, Курской областей и Республики Башкортостан. Механизм обеспечения (меры по обеспечению) продовольственной безопасности не отражен в законах о продовольственной безопасности Курской области, Приморского края и Республики Башкортостан. Такой важнейший аспект продовольственной безопасности, как финансирование мероприятий по обеспечению продовольственной безопасности нашел отражение только в Законе Приморского края «О продовольственной безопасности Приморского края». Статья «Мониторинг состояния продовольственной безопасности» содержится только в законах Костромской и Курской области [8, 9]. Крайне важный аспект продовольственной безопасности – «Обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов» не отражен в законах Ульяновской области и Приморского края [10].

Рассмотрим правовую основу анализируемых законов о продовольственной безопасности субъектов РФ (табл. 3).

Таблица 1

Законы субъектов РФ о продовольственной безопасности

Субъект РФ	НПА	Последняя редакция
Костромская область	Закон Костромской области № 317-4-ЗКО от 26 мая 2008 года «О продовольственной безопасности Костромской области»	от 11.12.2014 № 608-5-ЗКО
Ульяновская область	Закон Ульяновской области № 69-ЗО от 4 мая 2008 года «О продовольственной безопасности Ульяновской области»	от 13.08.2013 № 69-ЗО
Курская область	Закон Курской области № 95-ЗКО от 27 ноября 2009 года «О продовольственной безопасности Курской области»	от 19.12.2011 № 113-ЗКО
Приморский край	Закон Приморского края № 163-КЗ от 15 ноября 2001 года «О продовольственной безопасности Приморского края»	от 03.10.2013 № 252-КЗ
Республика Башкортостан	Закон Республики Башкортостан от 4 февраля 2000 года «О продовольственной безопасности Республики Башкортостан»	от 30.03.2006 № 292-з

Источник: Таблица составлена авторами на основе данных справочно-правовых систем «Консультант-Плюс», «Гарант».

Таблица 2

Статьи законов о продовольственной безопасности регионов

Статьи	Костромская область	Ульяновская область	Курская область	Приморский край	Республика Башкортостан
Предмет регулирования настоящего Закона	*		*		
Правовая основа настоящего Закона	*		*	*	*
Основные понятия, применяемые в настоящем Законе	*	*		*	*
Цели и задачи обеспечения продовольственной безопасности региона	*	*	*		
Принципы обеспечения продовольственной безопасности		*			
Показатели продовольственной безопасности и критерии их оценки		*		*	
Обеспечение продовольственной безопасности/реализация производственного потенциала агропромышленного комплекса	*		*	*	*
Обеспечение продовольственной независимости региона					*
Полномочия Областной Думы/Законодательного собрания региона	*		*	*	
Полномочия Администрации региона в сфере продовольственной безопасности	*		*	*	
Механизм обеспечения (меры по обеспечению) продовольственной безопасности	*	*			
Финансирование мероприятий по обеспечению продовольственной безопасности				*	
Баланс производства и потребления продовольствия	*		*	*	
Контроль рынка продовольствия				*	*
Региональный продовольственный фонд	*		*		
Мониторинг состояния продовольственной безопасности	*		*		
Обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов	*		*		*
Контроль за обеспечением продовольственной безопасности				*	*
Общественный контроль за продовольственной безопасностью	*		*		
Информация в области продовольственной безопасности	*			*	*
Научное обеспечение продовольственной безопасности				*	
Ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения продовольственной безопасности			*	*	*

Источник: Таблица составлена авторами на основе данных справочно-правовых систем «Консультант-Плюс», «Гарант».

Правовая основа законов о продовольственной безопасности субъектов Российской Федерации

НПА	Правовая основа
Закон Костромской области № 317-4-ЗКО от 26 мая 2008 г. «О продовольственной безопасности Костромской области»	Конституция РФ, ФЗ «О развитии сельского хозяйства», ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», ФЗ «О ветеринарии», Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации», Устав Костромской области (в ред. Законов Костромской области от 08.06.2009 №4 89-4-ЗКО от 20.06.2010 № 632-4-ЗКО)
Закон Ульяновской области № 69-ЗО от 4 мая 2008 г. «О продовольственной безопасности Ульяновской области»	Отдельной статьи «Правовая основа» в законе нет, однако в тексте упоминается Доктрина
Закон Курской области № 95-ЗКО от 27 ноября 2009 г. «О продовольственной безопасности Курской области»	Конституция РФ, ФЗ «О развитии сельского хозяйства», ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ФЗ «О ветеринарии», иные федеральные нормативные правовые акты, Устав Курской области
Закон Приморского края № 163-КЗ от 15 ноября 2001 г. «О продовольственной безопасности Приморского края»	Конституция РФ, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, настоящий Закон и иные нормативные правовые акты Приморского края
Закон Республики Башкортостан от 4 февраля 2000 г. «О продовольственной безопасности Республики Башкортостан»	Отдельной статьи «Правовая основа» в законе нет, в тексте закона упоминается Конституция РФ, конституция Республики Башкортостан

Источник: Таблица составлена авторами на основе данных справочно-правовых систем «Консультант-Плюс», «Гарант».

Только в одном из исследуемых нормативных правовых актов о продовольственной безопасности регионов в Законе Костромской области № 317-4-ЗКО от 26 мая 2008 г. «О продовольственной безопасности Костромской области» в статье «Правовая основа» содержится ссылка на Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации». В тексте Закона Ульяновской области № 69-ЗО от 4 мая 2008 г. «О продовольственной безопасности Ульяновской области» содержится упоминание Доктрины, несмотря на отсутствие в законе отдельной статьи «Правовая основа». Таким образом, большинство исследуемых нормативных правовых актов не содержит ссылок на Доктрину. В целом же, можно сделать вывод, что Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации на данный момент не является правовой основой большинства нормативных правовых актов в сфере продовольственной безопасности регионов.

Выводы

Вышеизложенные факты являются свидетельством отсутствия системности в области обеспечения продовольственной безопасности субъектов Российской Федерации, в частности, в разработке методических рекомендаций по обеспечению продовольственной безопасности регионов. В процессе разработки большинства исследуемых законов Доктрина не являлась правовой основой. Причиной этому послужил статус Доктрины, она закреплена Указом Президента РФ, Федеральный закон «О продовольственной безопасности» до сих пор не принят. Необходимо принятие такого закона, что будет являться предпосылкой не только для придания более высокого статуса непосредственно самому основополагающему нормативному правовому акту в области продовольственной безопасности, но и повышению роли института продовольственной безопасности. Необходимо также унификация нормативных правовых актов в области продовольственной безопасности субъектов РФ, внесение в них

изменений с учетом положений Федерального закона «О продовольственной безопасности», закрепление его в качестве правовой основы всех нормативных правовых актов в области продовольственной безопасности регионов.

Библиографический список

1. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.

2. Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2010. – № 5. – Ст. 502.

3. Declaration of the World Summit on Food security. Rome, 16-18 November 2009 – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL

http://www.fao.org/fileadmin/templates/wfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf (Дата обращения: 19.07.2015).

4. Бобков Н.В. Обеспечение продовольственной безопасности региона // Экономические науки. – 2009. – № 11 (60). – С. 138-141.

5. Малхасян А.В. Правовой аспект сотрудничества Российской Федерации в области сельского хозяйства и продовольственной безопасности // Аграрное и земельное право. – 2013. – № 10 (106). – С. 119-122.

6. Закон Приморского края № 163-КЗ от 15 ноября 2001 г. «О продовольственной безопасности Приморского края» – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL <http://base.garant.ru/30100991/> (Дата обращения: 19.07.2015).

7. Закон Республики Башкортостан от 4 февраля 2000 г. «О продовольственной безопасности Республики Башкортостан» – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL <http://base.garant.ru/17702068/> (Дата обращения: 19.07.2015).

8. Закон Костромской области № 317-4-ЗКО от 26 мая 2008 г. «О продовольственной безопасности Костромской области» – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL <http://www.garant.ru/hotlaw/kostroma/176365/> (Дата обращения: 19.07.2015).

9. Закон Курской области № 95-ЗКО от 27 ноября 2009 г. «О продовольственной безопасности Курской области» – [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL <http://www.garant.ru/hotlaw/kursk/217088/> (Дата обращения: 19.07.2015).

10. Закон Ульяновской области №69-ЗО от 4 мая 2008 г. «О продовольственной безопасности Ульяновской области» – [Элек-

тронный ресурс] – Режим доступа – URL <http://www.garant.ru/hotlaw/ulyanovsk/175748/> (Дата обращения: 19.07.2015).

References

1. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 12 maya 2009 g. N 537 «O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda» // SZ RF. – 2009. – № 20. – St. 2444.

2. Ukaz Prezidenta RF ot 30 yanvarya 2010 g. №120 «Ob utverzhdenii Doktriny prodovol'stvennoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii» // SZ RF. – 2010. – № 5. – St. 502.

3. Declaration of the World Summit on Food security. Rome, 16-18 November 2009 – [Elektronnyi resurs] – Rezhim dostupa – URL http://www.fao.org/fileadmin/templates/wfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf. (Data obrashcheniya: 19.07.2015).

4. Bobkov N.V. Obespechenie prodovol'stvennoi bezopasnosti regiona // Ekonomicheskie nauki. – 2009. – № 11 (60). – S. 138-141.

5. Malkhasyan A.V. Pravovoi aspekt sotrudnichestva Rossiiskoi Federatsii v oblasti sel'skogo khozyaistva i prodovol'stvennoi bezopasnosti // Agrarnoe i zemel'noe pravo. – 2013. – № 10 (106). – S.119-122.

6. Zakon Primorskogo kraia № 163-KZ ot 15 noyabrya 2001 g. «O prodovol'stvennoi bezopasnosti Primorskogo kraia». – [Elektronnyi resurs] – Rezhim dostupa – URL <http://base.garant.ru/30100991>. (Data obrashcheniya: 19.07.2015).

7. Zakon Respubliki Bashkortostan ot 4 fevralya 2000 g. «O prodovol'stvennoi bezopasnosti Respubliki Bashkortostan». – [Elektronnyi resurs] – Rezhim dostupa – URL <http://base.garant.ru/17702068>. (Data obrashcheniya: 19.07.2015).

8. Zakon Kostromskoi oblasti № 317-4-ZKO ot 26 maya 2008 g. «O prodovol'stvennoi bezopasnosti Kostromskoi oblasti». – [Elektronnyi resurs] – Rezhim dostupa – URL <http://www.garant.ru/hotlaw/kostroma/176365>. (Data obrashcheniya: 19.07.2015).

9. Zakon Kurskoi oblasti № 95-ZKO ot 27 noyabrya 2009 g. «O prodovol'stvennoi bezopasnosti Kurskoi oblasti». – [Elektronnyi resurs] – Rezhim dostupa – URL <http://www.garant.ru/hotlaw/kursk/217088>. (Data obrashcheniya: 19.07.2015).

10. Zakon Ul'yanovskoi oblasti № 69-ZO ot 4 maya 2008 g. «O prodovol'stvennoi bezopasnosti Ul'yanovskoi oblasti». – [Elektronnyi resurs] – Rezhim dostupa – URL <http://www.garant.ru/hotlaw/ulyanovsk/175748>. (Data obrashcheniya: 19.07.2015).

