

НОВАЯ ДОКТРИНА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЮРИДИКО-ТЕХНИЧЕСКИЙ И ИДЕОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

А.Ю. Мохов

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Волгоград

DOI: 10.26456/vtpravo/2020.3.121

В статье рассмотрены особенности содержания Доктрины продовольственной безопасности, утверждённой Указом Президента Российской Федерации 21 января 2020 г. Дан юридико-технический анализ структуры документа, рассматриваются его взаимосвязи с иными актами стратегического планирования, а также источниками аграрного права на федеральном и региональном уровнях, общими положениями международного законодательства. Анализируются новые и скорректированные (в сравнении с ранее действовавшим аналогичным актом) принципы и приоритеты государственной продовольственной политики, расширение и конкретизация полномочий субъектов Российской Федерации в области продовольственного обеспечения населения.

Ключевые слова: национальная безопасность, продовольственная безопасность, федерализм, устойчивое развитие сельских территорий, стратегическое планирование, сельское хозяйство, аграрное право, право социального обеспечения.

Несмотря на отсутствие системного кризиса в экономике и экологии большинства стран современного мира, продовольственный вопрос до сих пор сохраняет значительную остроту и актуальность на межгосударственном уровне. Проблемы голода, недоедания, слабого развития национальных агропромышленных систем стран третьего мира – один из ключевых пунктов гуманитарной деятельности Организации Объединённых Наций и иных участников международного сообщества. Одновременно с этим и наиболее развитые страны сталкиваются с рядом сложностей, так или иначе обусловленных продовольственной ситуацией – ожирением, глобализацией и монополизацией производства и потребления продуктов питания, обеспечением экологически чистой продукцией. Несомненно, большое влияние на существующее положение дел на рынке продовольствия окажет выход мировой экономики и национальных хозяйственных систем из общего кризиса, порождённого эпидемией COVID-19, – в частности, разрушения и «изоляции» транснациональных поставок продовольствия, сокращения объёмов импорта в пользу внутреннего потребления (в том числе и путём предоставления прямой продовольственной помощи).

Общим для всех государств является вопрос о поддержании надлежащего качества реализуемых продовольственных товаров по адекватным и доступным ценам. Несомненное влияние оказывает и текущая экологическая ситуация, влияющая на сельское хозяйство как основу для пищевой промышленности. Не является исключением и Российская Федерация. Согласно отчётам Всемирной продовольственной организации ООН (ФАО ООН), мягкая зима способствовала увеличению посевных площадей и ранней всхожести озимой пшеницы, что позволило запланировать большие объёмы экспорта [11, с. 35]. Прогнозируемое аномально жаркое лето на территории РФ также может негативно сказаться на грядущем урожае, структуре экспорта и внутреннего потребления зерна и овощей.

Общее изменение климатической обстановки в «традиционных» зонах растениеводческой деятельности, влияние современных технологий (в частности, не утративший остроты вопрос о допустимости использования ГМО в сельском хозяйстве, решаемый национальными правовыми порядками диаметрально противоположно), иные «современные» факторы и угрозы продовольственной безопасности, несомненно, оказывают влияние на ревизию и обновление соответствующей нормативно-правовой базы. Необходимо принимать во внимание и текущую геополитическую обстановку, оказывающую как прямое (в виде взаимных санкций на ввоз и экспорт определённых видов продовольствия), так и косвенное (связанное с изменением структуры глобального аграрного рынка) влияние.

Базовым нормативным актом в сфере защиты продовольственной безопасности нашего государства выступает Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, которая была утверждена Указом Президента от 21 января 2020 г. (далее – Доктрина 2020 г., новая Доктрина) [1]. Указом была признана утратившей силу Доктрина продовольственной безопасности, утверждённая Указом от 30 января 2010 г. [2]. Специалистами по-разному оценивается содержание Доктрины 2020 г. с точки зрения экономической целесообразности, роли Российской Федерации на рынке продовольствия; в свою очередь, правовой оценки нового документа пока что не произведено.

Прежде всего, новым документом прямо обозначено положение Доктрины 2020 г. в системе источников современного российского права. Если Доктриной 2010 г. обозначается только совокупность «официальных взглядов на цели, задачи и основные направления государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности (п. 1), то новой Доктриной указывается, что это – «документ стратегического планирования» (п. 1 Доктрины 2020 г.); при этом сфера государственной политики расширяется до «социально-экономической». Таким образом, действующая Доктрина обоснованно занимает своё место в ряду актов стратегического планирования как неотъемлемой части правовой системы Российской Федерации. Так, именно «социально-экономическое развитие» страны в целом, отдельных регионов и муниципальных образований рассматривается Федеральным законом «О стратегическом планировании» [3] как общая цель такого планирования.

Роль стратегического планирования как одного из «стержневых» направлений государственно-правовой политики Российского государства достаточно сложно переоценить. Очевидно, что в условиях свободной рыночной экономики установить точные и требуемые показатели сельскохозяйственной продукции не представляется возможным. Однако определение каких-то желаемых и наиболее благоприятных целей и достижений – необходимая предпосылка для реализации единой управленческой деятельности всей системы публичной власти. Единство государственной политики является непосредственным «воплощением» суверенитета государства, его верховенства во всех внутренних вопросах.

Кроме того, стратегическое планирование, как представляется, способствует установлению общих принципов развития инновационных отраслей экономики и социальной сферы. Согласимся с Н.Г. Жаворонковой и Г.В. Выпхановой, которые справедливо выделяют в качестве самостоятельного направления государственно-властной деятельности непрерывное «стратегирование» [8, с. 21]. По его итогам происходит «развитие законодательства и его отраслей, юридическое прогнозирование, способствующее перспективно-долгосрочному подходу к решению насущных проблем общества, главным производственным ресурсом которого являются информация и знание» [4, с. 36]. Следовательно, обобщение и анализ существующей информации, определение возможных тенденций и перспектив развития составляют смысл конкретных управленческих мер в определённых отраслях и сферах.

Формальным выражением государственной прогностической деятельности являются акты стратегического планирования. Федеральным законом «О стратегическом планировании» в ст. 17 в качестве самостоятельного вида таких актов выделяются «документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». Отметим, что ни Законом, ни иными нормативными актами не производится разграничения между понятиями «стратегия» отдельного вида безопасности, «доктрина», «концепция» безопасности и т. д. При этом до сих пор не установлено единой процедуры принятия, изменения и отмены актов стратегического планирования. Как отмечают А.В. Малько и Я.В. Гайворонская, акты программно-правового характера, «несмотря на специфический язык изложения и максимально обобщенный характер, должны приобрести юридическую природу, стать обязательным основанием для издания федеральных законов и иных правовых актов» [9, с. 18].

На наш взгляд, существенным признаком именно *доктрины* как самостоятельного политико-правового акта является обозначение целей и приоритетов, *взглядов* органов государственного управления на деятельность в конкретных отраслях. Такое содержание доктрины прямо следует из аналогичного понимания *юридической доктрины* как совокупности взглядов представителей научного сообщества как на право в целом, так и на отдельные отрасли, институты права и правовые явления [5]. Кроме того, в теории могут быть сформулированы

основные принципы отраслевого регулирования, базовые понятия, правила их толкования и применения.

Документы стратегического планирования отражают не только текущее положение дел и предполагаемые направления публичного администрирования. Важное значение имеют и цели, приоритеты, которые в целом образуют и идеологическую составляющую любой государственной политики, в том числе и в агропродовольственной сфере. В части правового обеспечения продовольственной безопасности можно говорить о национальных интересах в агропродовольственной сфере как отражении идейных начал и приоритетов государственного управления в интересах населения (п. 7 Доктрины 2020 г.). В целом соответствуя критериям состояния продовольственной безопасности, предусмотренным документами ФАО ООН, новой Доктриной обозначаются также и специфические, обозначаемые современным законодателем в качестве наиболее важных, национальные интересы. Прежде всего, это развитие рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, а также запрет оборота (кроме проведения экспертиз и научных исследований) на территории страны продуктов и организмов, подвергшихся воздействию генно-модифицированных технологий.

Кроме того, «преемственность» определена ФЗ «О стратегическом планировании», как один из принципов такой деятельности. Преемственность может пониматься не только в контексте взаимосвязи между, например, Доктринами 2010 и 2020 гг., но и в плане отражения традиций сельскохозяйственного производства, развития сельских территорий. В связи с этим считаем необходимым указать на согласование уже существующих документов стратегического планирования в области сельского хозяйства, развитие и поддержку механизмов взаимодействия государства и бизнеса в области устойчивого развития сельских территорий (в том числе и форме государственно-частного и муниципально-частного пространства как специфических и перспективных способов преодоления недостатка финансирования) [10].

Спецификой правового обеспечения продовольственной безопасности России на современном этапе является отсутствие единого сводного закона, которым регулировались бы общие основы и направления государственной агропродовольственной политики. В течение 1990-х и первой половине 2000-х гг. Государственной Думой ФС РФ предпринимались две попытки разработки и принятия Федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации». Несмотря на принятие в обоих случаях окончательных редакций проектов, нормативный акт не был в итоге подписан главой государства и не вступил в силу [6, с. 103]. Как представляется, именно в условиях общей стабилизации социально-экономической ситуации, а также по сути нового этапа государственного и правового регулирования, связанного с повышенными (как минимум, на декларативном уровне) социальными обязательствами государства, принятие единого акта о продовольственной безопасности необходимо как фактор консолидации сельскохозяйственного производства, социальной защиты и внешнеэкономической деятельности.

Особые сложности в этой связи обусловлены самим характером продовольственной безопасности, обеспечение которой затрагивает не только собственно аграрную, но и социальную, внешнеполитическую и экономическую сферы управления. В свою очередь, в РФ систематизация законодательства о продовольственной безопасности затруднена отсутствием чёткого указания на компетенцию вопроса о законодательном регулировании аграрных правоотношений в Конституции, а также наличием в субъектах Федерации значительного количества самостоятельных законов о продовольственной безопасности, принятых как до принятия Доктрины, так и после него. Отдельные формулировки в этих разрозненных актах, которые вступают в прямое противоречие с федеральными законами, требуют значительной переработки всего существующего нормативного материала. Доктриной 2020 г. так же как и документом-предшественником, не решён вопрос о приведении регионального законодательства к какому-то «общему знаменателю».

При этом в п. 30 Доктрины 2020 г. органам государственной власти субъектов, наряду с уже существовавшими полномочиями по самостоятельному нормотворчеству и созданию запасов и резервов продовольствия, предоставлены новые – развитие торговой инфраструктуры продовольственных товаров, что связано с необходимостью достижения критерия физической доступности пищи для населения. В связи с этим вновь обостряется важность согласованного

планирования не только на федеральном и региональном уровнях, но и в пределах муниципальных образований, в документах территориального развития которых также необходимо предусмотреть нужное количество продовольственных магазинов и иных торговых точек, с учётом потребностей населения, без ущемления прав добросовестных субъектов торгового предпринимательства. Нормативное обеспечение продовольственной безопасности должно быть встроено в общую систему актов аграрного законодательства, права социального обеспечения, гражданского и международного права. Формы финансово-правового стимулирования и ограничения в сфере АПК составляют важный отраслевой «пласт» норм экономического права, теория которого активно разрабатывается современными отечественными учёными [7].

Таким образом, на сегодняшний день требуется существенная переработка существующих нормативных актов в сфере продовольственной безопасности. Унификация регионального законодательства, выстраивание согласованной системы документов стратегического планирования, принятие специального федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации», а также само однозначное решение о компетенции органов власти в области сельского хозяйства и обеспечения продовольствием на конституционном уровне являются факторами эффективной реализации государственной продовольственной, экономической и социальной политики в дальнейшем. Доктриной 2020 г. заложены прочные основы для дальнейшей законодательной работы, обозначены новые принципы и задачи государственного управления в продовольственной сфере.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ. 2020. № 4. Ст. 345.
2. Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ. 2010. № 5. Ст. 502.
3. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 18.07.2019) // СЗ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
4. Агамиров К.В. Юридическое прогнозирование как фактор совершенствования российской правовой системы // Журнал Российского права. 2018. № 6. С. 25 – 36.
5. Анисимов А.П., Сокольская Л.В. Проблемы легализации правовой доктрины в Российской Федерации // Современное право. 2019. № 4. С. 5 – 12.
6. Власов В.А. Продовольственная безопасность как политико-правовой феномен // Право и государство: теория и практика. 2012. № 2 (86). С. 102 – 105.
7. Елисеев В.С., Веленто И.И. Теория экономического права: теория отраслей права, обеспечивающих экономические отношения: учебное пособие. М.: Проспект, 2020. 416 с.
8. Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // Lex Russica. 2020. № 1. С. 28 – 42.
9. Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 4 – 25.
10. Якимова Е. М. Конституционно-правовая природа государственно-частного партнёрства // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 1. С. 130 – 138.
11. Crop prospects and Food situation: Quarterly Global Report (2020, No 1). Rome: Food and Agriculture organization of the United Nations, 2020. 46 p.

Об авторе:

МОХОВ Артем Юрьевич – аспирант кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (400006, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8); e-mail: aumohov@mail.ru

A NEW DOCTRINE OF FOOD SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION: LEGAL AND TECHNICAL AND IDEOLOGICAL ASPECTS

A.Yu. Mokhov

Russian Academy of National Economy and Public Administration

The article discusses the features of the content of the Food Security Doctrine, approved by Decree of the President of the Russian Federation on January 21, 2020. A legal and technical analysis of the structure of the document is given, its relationships with other acts of strategic planning, as well as sources of agricultural law at the federal and regional levels, general provisions of international law are examined. The author analyzes the new and adjusted (in comparison with a previous similar act) principles and priorities of state food policy, the expansion and specification of the powers of the constituent entities of the Russian Federation in the field of food supply for the population, sustainable development of rural territories.

Keywords: *national security, food security, federalism, sustainable rural development, strategic planning, agriculture, agricultural law, social security law.*

About author:

МОКHOV Artem - aspirant of the Department of Constitutional and Administrative Law Volgograd Institute of Management — Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (400066, Volgograd, ul. Gagarina, 8); e-mail: aumohov@mail.ru

Мохов А.Ю. Новая доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: юридико-технический и идеологический аспекты // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 3 (63). С. 121 – 127.