

- гражданского общества и рыночной экономики: опыт, проблемы, перспективы: Материалы IV Всерос. науч.-практ. конф. Челябинск, 2006.
7. *Силаев Н.* Россия по Токвилю // Эксперт. 2011. № 22.
 8. *Лукьянов Д.В.* Современная историография «на краю политического» // Российская политика XXI века: неполитический потенциал политического: Материалы международной научной конференции. М., 2009.
 9. *Витковская Т.Б.* Политическая элита малого города: определения понятия // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах. Пермь, 2007.
 10. *Какабадзе Ш.Ш., Зайцев Д.Г., Звягина Н.А., Карастелев В.Е.* Институт гражданского участия: проверка деятельностью субъектов // Полис. 2011. № 3.

УДК 321

Чигвинцев В.В.

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются особенности управления продовольственной безопасностью в современной России и предлагаются некоторые политико-правовые механизмы ее реализации. Отмечается, что необходима новая продовольственная политика и в связи с этим требуется принятие базового федерального закона, регламентирующего мероприятия по обеспечению продовольственной безопасности и ряда нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней.

The article deals with the peculiarities of food security administration in modern Russia. The author proposes some political and legal mechanisms of its realization and emphasizes the necessity of a new food policy, which requires the adoption of a new Federal Act, regulating the measures on providing the food security policy, as well as a number of regulatory legal Acts of Federal and Local levels.

Ключевые слова: национальная безопасность, продовольственная безопасность, политический процесс, политико-правовые механизмы, продовольственная политика.

Key words: national security, food security, political process, political and legal mechanisms, food security policy.

Продовольственный ресурс является одним из базовых при осуществлении власти главным политическим актором – государством. Теоретически принимая рыночные формы экономики, новая российская власть долго собиралась с введением мер обеспечения продовольственной безопасности.

С начала 90-х годов такое понятие, как «геополитика в сфере продовольственной безопасности», вообще отсутствовало в лексиконе российских политиков. Они были заняты переустройством политической системы общества, которое привело к развалу экономики и социальной сферы. Российская экономика в сфере производства про-

дуктов питания была отброшена на четыре десятилетия назад.

Первый гром грянул в 1998 г., второй – на подходе к 2008 г., когда импортозависимость государства превысила все допустимые пределы, а планету накрыл мировой финансовый и экономический кризис. Российский народ еще не отошел от внутреннего экономического кризиса 90-х годов, как нагрянул мировой. Опасность потери продовольственной независимости стала угрожающей. Чтобы переломить ситуацию, нужны были новые концептуальные подходы к политике государства в сфере продовольственной безопасности.

Нужно было объективно оценить политические ошибки, наметить пути преодоления кризиса, создать систему надежной защиты государства от угроз краха отечественного продовольственного рынка.

Продовольственная безопасность – политическая категория первостепенной важности для любого государства – имеет много определений. Одно из них: «продовольственная безопасность – это способность государства в необходимой мере удовлетворить потребности населения в продуктах питания в том объеме, ассортименте и количестве, которые соответствуют общепринятым стандартам и нормам» [1].

Этот термин трактуется с двух позиций – социально-экономической и политико-экономической, т.к. акцентирует внимание на способности государства обеспечить внутренние потребности, консолидировать имеющиеся ресурсы и агропромышленные силы страны для выполнения продовольственных задач.

Сложность ситуации обуславливается еще и тем, что волюнтаристский путь, связанный с ослаблением государственного регулирования рынка отечественного продовольствия, завел экономику сельскохозяйственного производства в опасный тупик. Возникла потребность в новой продовольственной политике, основанной на научной Концепции преодоления кризиса и подъема сельскохозяйственной отрасли и пищевой промышленности, развития отечественного рынка продовольствия для эффективного позиционирования Российской Федерации в мировом торговом-экономическом пространстве.

Начиная с 2007 г. политики и экономисты, журналисты и управленцы включили в свой лексикон понятие «политика продовольственной безопасности», учитывая, что она одна из необходимых гарантий прав человека на жизнь, политический фактор стабильности национального и международного масштаба, играющая тем большую роль, чем глубже кризис государства и его экономики. «Чем меньше остается хлеба, тем больше в нем политики»[2]. Эта политическая аксиома справедлива как в отношении исторического прошлого, так и для дня сегодняшнего и будущего. Несмотря на то, что сейчас Россия живет в нефтяную и газовую эпоху и сидение на нефтяной игле и газовой трубе держит экономику на плаву, политическая элита пришла в выводу о том, что продовольственную политику надо менять. И это связа-

но, прежде всего, с продовольственными угрозами, которые только усиливаются.

Впервые об опасности угроз импортных поставок продовольствия и товаров народного потребления продовольственному рынку страны было заявлено в Концепции национальной безопасности Российской Федерации в конце 1997 г.

Концепция национальной безопасности была утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г., № 1300. Последняя его редакция датируется 10 января 2000 г, (№ 24). По определению, Концепция национальной безопасности Российской Федерации – это система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. В Концепции были сформулированы важнейшие направления государственной политики Российской Федерации в области национальной безопасности, но о продовольственной безопасности в ней почти ничего сказано не было.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 в связи с принятием Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года данная Концепция утратила силу [3].

Принятие Стратегии национальной безопасности означало, что в политической истории России начался новый период экономических преобразований и принятия мер по обеспечению продовольственной безопасности государства. Первые десять лет были направлены на адаптацию сельскохозяйственного производства в условиях рыночной экономики. Решение этой задачи сопровождалось стимулированием сельхозпроизводителя и расширением отечественной доли на продовольственном рынке. Меры носили импульсивный характер, но все же принесли некоторые положительные результаты.

Отправным пунктом политических изменений, направленных на возрождение российской государственности, стал 2000 г., когда в стране произошла смена Президента РФ. Не видеть падения производства сельского хозяйства и продовольственной угрозы В.В. Путин не мог. Было решено отойти от жестких правил рынка и использовать государственные рычаги экономического регулирования для поддержания сектора сельскохозяйственного производства. Тогда был принят ряд постановлений Правительства РФ, направленных на оживление сельского хозяйства.

Несколько ранее было принято Постановление № 4122-11 ГД от 16.06.1999 г. о вынесении на рассмотрение Государственной Думы проекта Федерального закона «О продовольственной безопасности в Российской Федерации». Он определял основные направления государственной политики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации, «являющейся составной частью национальной безопасности государства и необходимым условием соблюдения прав и свобод граждан в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации» [4].

В соответствии с проектом были определены полномочия всех субъектов продовольственного рынка страны и органов власти. Это была вторая попытка Госдумы принять федеральный закон о продовольственной безопасности. Первый ФЗ был принят Госдумой в декабре 1997 г. Он был одобрен Советом Федерации, но Президент его не подписал. По процедуре закон не был принят. Президент расценил зафиксированное в Федеральном законе «О продовольственной безопасности в Российской Федерации» положение о том, что «Правительство Российской Федерации гарантирует гражданам Российской Федерации обеспечение физической и экономической доступности жизненно важных продуктов питания в соответствии с физиологическими нормами питания, независимо от их возраста, имущественного и должностного положения, места пребывания и жительства» как требующее дополнительных расходов бюджета на его реализацию» [5].

Таким образом, власть не взяла на себя гарантии о продовольственной безопасности граждан РФ. Вместо определяющего закона в январе 2000 г. был опубликован закон №29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов». Закон регулирует отношения в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека с учетом импортных поставок.

В настоящее время дорабатывается новый проект ФЗ «О продовольственной безопасности России». Будет ли он принят в ближайшее время - никто не знает. Возьмет ли на себя государство заботу о безопасности населения страны, и в каком объеме, станет известно после принятия закона.

Новым политическим шагом государства в 2010 г. стала разработка и принятие Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, которая и легла в основу государствен-

ной политики обеспечения продовольственной безопасности России на ближайшее десятилетие.

Путь к Доктрине оказался нелегким и длинным: слишком разбалансирована сельскохозяйственная отрасль, не работают рыночные механизмы, под угрозу поставлена продовольственная независимость государства. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации утверждена 30 января 2010 г. Указом Президента РФ № 120.

Доктрина включает в себя:

- показатели продовольственной безопасности Российской Федерации и критерии их оценки;
- риски и угрозы обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации;
- основные направления государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации;
- механизмы и ресурсы обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации.

Первым программным документом по реализации Доктрины стал «План мероприятий по реализации Доктрины Продовольственной безопасности Российской Федерации». Главным условием реализации положений Доктрины является вывод из кризиса агропромышленного комплекса и дальнейшее развитие сельскохозяйственного производства [6].

Анализ современного состояния и возможных сценариев развития сельскохозяйственного производства подтверждает необходимость проведения большого комплекса мероприятий по стабилизации и восстановлению сельскохозяйственных угодий, повышению плодородия земель сельскохозяйственного назначения, улучшению общей экологической обстановки в сельскохозяйственном секторе.

Назрела необходимость внедрения современных систем земледелия и землеустройства с учетом перспективы повышения эффективности земель сельскохозяйственного назначения, проведения комплекса агрохимических мероприятий, повышения эффективности использования удобрений и мелиорантов в сельском хозяйстве, выполнения гидромелиоративных, культуртехнических, противоэрозионных мероприятий и работ по реабилитации нарушенных земель, осуществления

агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий.

В дополнение к этому, требуется повысить ответственность субъектов пользования за нерациональное использование земель сельскохозяйственного назначения [7]. С этой целью, следует принять ряд нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней.

Для решения этих задач необходима система нормативно-правового регулирования, которая может быть создана только в рамках Федерального закона. Необходим принципиально новый механизм построения отношений государства с пользователями и собственниками земли и других сельскохозяйственных ресурсов.

Сегодня этот механизм находится в руках Министерства сельского хозяйства, формат деятельности которого не соответствует в полной мере положениям Доктрины продовольственной безопасности.

Неэффективность государственного управления подталкивает к принятию новых решений, не только к устранению пробелов в существующем законодательстве, но и принятию кардинальных мер, модернизации системы политического регулирования отрасли.

Следствием устранения пробелов в законодательстве Российской Федерации может стать более прогрессивное развитие сельского хозяйства на основе сохранения и воспроизводства используемых земельных ресурсов. Это в свою очередь станет основой для ускорения развития приоритетных подотраслей сельского хозяйства, будет способствовать развитию сельских территорий, повышению занятости и уровню жизни сельского населения, конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции.

Обновленное законодательство должно способствовать финансовой устойчивости и модернизации сельского хозяйства. Но это должны быть фундаментальные изменения налогового законодательства, системы бюджетной поддержки, тарифно-правового регулирования, систем кредитования и страхования, государственных заказов и государственно-частного партнерства.

Исходя из серьезных проблем в сельскохозяйственном секторе экономики можно определить основные направления принятия решений для законодателя в формате существующей политики государства:

- разработка новых и строгий контроль за реализацией действующих программ по поддержке сельского хозяйства в сфере рационального использования земель;
- законодательное определение правового режима фонда перераспределения земель;
- восстановление такой правовой категории, как потери сельскохозяйственного производства;
- оптимизация процедуры оформления земель;
- усиление ответственности за нерациональное использование земель [8].

На сегодняшний день принятые в соответствии с концепцией государственные меры дают определенный результат. В частности, увеличение площади пашни наблюдается в Алтайском крае, Амурской, Тамбовской, Челябинской и других областях. Последовательная реализация намеченных Правительством РФ шагов по оздоровлению сельского хозяйства позволит распространить данные тенденции на всю территорию Российской Федерации, обеспечить рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения и сохранить данный ресурс как стратегический для нашей страны.

Литература

1. Нартов Н.А. Продовольственная безопасность России. Академия Геополитических наук. Март 2012 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://akademiagr.ru/prodovolstvennaya-bezopasnost-rossii/>.
2. Бурдуков П.Т., Саетгалиев Р.З. Россия в системе глобальной продовольственной безопасности. М., 1999. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.duel.ru/publish/burdukov/glob.htm> 1.
3. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета - Федеральный выпуск №4912, 2009. 19 мая.
4. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации» // «Ведомости ФС РФ». 21.06.1999. № 18, Ст. 1208;
5. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О продовольственной

безопасности Российской Федерации» // «Ведомости ФС РФ», 21.06.1999, № 18, Ст. 1209;

6. Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». 01.02.2010, № 5, ст. 502
7. Постановление СФ ФС РФ от 27.10.2008 N 358-СФ «О состоянии продовольственной безопасности Российской Федерации и ме-

рах по ее обеспечению» // СЗ РФ. 2008. № 44. Ст. 5007.

8. Из выступления президента РФ Д.А. Медведева на заседании Совета безопасности России // Российская газета. № 5057 (233). 2009. 7 декабря.

О ЗАСЕДАНИИ «КРУГЛОГО СТОЛА» КАФЕДР КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА И ПРОФИЛЬНЫХ ПО ИНЫМ ОТРАСЛЯМ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА ВУЗОВ Г. РОСТОВА-НА-ДОНУ, ПОСВЯЩЕННОГО 20-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СОСТОЯВШЕГОСЯ 4 ИЮНЯ 2013 ГОДА НА БАЗЕ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА ПРИ УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

На базе Южного Федерального университета 4 июня 2013 года был проведен «Круглый стол», посвященный 20-летию Конституции Российской Федерации на тему «Концепция преподавания конституционного, административного, финансового и муниципального права и проблемы организации учебного процесса по дисциплинам публичного права в условиях развития России в системе рыночных отношений и в связи с переходом к двухуровневой системе образования по методике Болонского процесса».

В заседании «Круглого стола» приняли участие одиннадцать кафедр конституционного, финансового, административного и муниципального права крупнейших вузов региона: Южного федерального университета (ЮФУ); Ростовского государственного экономического университета (РИНХ); Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; Ростовского филиала Российской таможенной академии; Ростовского филиала Российской академии правосудия (РАП); Ростовского юридического института (РЮИ) МВД России; Института управления, бизнеса и права (ИУБиП) – при участии представителей от Общественной палаты Ростовской области и Ростовского отделения Ассоциации юристов Российской Федерации.

Заседание «Круглого стола» открыла **Ж.И. Овсянн**, профессор, доктор юридических наук,

зав. кафедрой государственного (конституционного) права юридического факультета ЮФУ, член Организационного комитета по празднованию 20-летия Конституции Российской Федерации, созданного распоряжением Президента Российской Федерации, член Общественной палаты Ростовской области.

С приветственным словом к участникам заседания обратились от имени ректора Южного федерального университета профессора, доктора экономических наук **М.А. Боровской** проректор ЮФУ, профессор, доктор философских и кандидат юридических наук **С. А. Дюжиков**, от Экспертного Совета ЮФУ – **А.Г. Дружинин** – доктор географических наук, профессор, директор Северо-Кавказского НИИ экономических и социальных проблем ЮФУ, зав. отделом социально-экономической географии и геоинформатики. Участников «Круглого стола» приветствовала декан юридического факультета ЮФУ, профессор, кандидат юридических наук **С. М. Лях**. От Министерства внутренней и информационной политики Правительства Ростовской области приветственное слово произнес зав. сектором **Р.М. Черных**. Было оглашено приветствие участникам «Круглого стола» от Ассоциации юристов председателем Ростовского отделения Ассоциации юристов РФ **И.В. Рукавишниковой** – доктором юридических наук, профессором кафедры финансового и административного права, деканом юри-