



ПРАВО И СОЦИАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 338.439.02

В.А. Власов

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируются некоторые актуальные политические и правовые аспекты обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации на современном этапе ее развития.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, национальная безопасность, продовольственная политика, продовольственная ситуация, аграрный товаропроизводитель, предпринимательская деятельность, обеспечение, стратегия, доктрина.

V.A. Vlasov

SOME URGENT POLITICAL AND LEGAL ASPECTS OF FOOD SECURITY PROVISION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Some urgent political and legal aspects of food security provision in the Russian Federation at the present stage of its development are described in the article.

Key words: food security, national security, food policy, food situation, the agricultural commodity producer, entrepreneurship, ensuring, strategy, doctrine.

Трансформация политической системы в Российской Федерации на первый план применительно к обществу и государству выдвигает задачу обеспечения национальной безопасности страны во всех ее проявлениях, в первую очередь обеспечения продовольственной безопасности. Динамично развивающиеся процессы социально-политических и правовых преобразований российского общества последних двух десятилетий показывают всю сложность переходных процессов. В числе одной из наиболее сложных и противоречивых проблем государственного управления в новых политических условиях оказалась проблема обеспечения продовольственной безопасности. Практически во всех странах мира продовольственная безопасность является важнейшим элементом национальной безопасности. Считается, что ее наличие характеризует не только экономическую, но и политическую независимость существующей системы, ее способность обеспечивать интересы своих граждан без ущерба для национальной безопасности¹.

В журнале «Пари матч» в начале 1980-х гг. вышла статья «Новое стратегическое оружие», в которой указывалось, что сначала была атомная, потом водородная бомба. Теперь из глубины веков появилось новое стратегическое оружие продовольственная пшеница. Бывший министр сельского хозяйства США Э. Батц, характеризуя ситуацию в мире, сказал, что в течение ближайших 20 лет США будут определять продовольственное положение в мире. И он оказался прав. В то время США уже продавали сельскохозяйственное сырье и продукты питания на 40 млрд долл., а в прошлом году на 67 млрд долл.²

Продовольственная проблема остается актуальной для России, поскольку у значительной части российских граждан рацион питания скуден, занижены нормы потребления многих видов продуктов. По калорийности суточный рацион одного среднестатистического человека Россия уступает не только развитым, но

¹ Глазовский Н.Ф. Устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий: зарубежный опыт и проблемы России. М.: Т-во научных изданий КМК. 2005. С. 13.

² Шевченко В., Белоусов В. Возрождение черноземов в контексте продовольственной безопасности // Экономист. 2010. №5. С. 87.

и некоторым развивающимся странам. Основные проблемы – качество питания и продовольственная безопасность³.

По данным Роскомстата, зависимость внутреннего продовольственного рынка от внешних поставок непрерывно растет. За 2005 г. импорт продовольствия вырос на 25–28%, а объем производства АПК – всего лишь на 1,6%. В 2006 г. продовольствия закуплено на 17 млрд долл., что составило 33% объема продовольственного рынка. Высокая доля импорта в общем объеме товарных ресурсов продовольствия наблюдалась и в 2003–2004 гг. (34–40%). За последние годы удельный вес импорта в потреблении сливочного масла достиг 52,3%; сыров жирных, включая брынзу, – 42,1; сахара – 67; рыбы – 30; овощей, фруктов и ягод – 32; мясных и колбасных изделий – 40; мясного сырья – 80%. В некоторых регионах, например в Москве и Санкт-Петербурге, степень зависимости рынка от импорта превышает 50%, а по мясу – 95%. Приморский край почти на 100% обеспечивается китайским мясом, на 80 фруктами; на 40% овощами. Таким образом, зависимость России от импорта продовольствия значительно превысила те 17–20% объема потребления, которые большинство развитых стран рассматривают как порог продовольственной безопасности⁴.

В современный период времени в новых политических, экономических, социальных, экологических, демографических, информационных и правовых условиях существования нашего государства идет становление и развитие такой стратегически важной сферы, как сфера продовольственных отношений. Продовольственная безопасность априори должна признаваться институционально незаменимым и обязательным элементом системы национальной безопасности России.

Удовлетворение жизненных потребностей населения любого государства всегда увязывается с производством продовольствия. Но производство продовольствия в необходимом объеме по своему количеству, качеству, ассортименту не всегда соответствовало реальным потребностям и интересам населения. Дефицит продовольственных товаров не только способствует социальному напряжению, но и приводит к реальным кризисным ситуациям. Современный финансовый кризис проблему обеспечения продовольственной безопасности характеризует как одну из самых актуальных.

Следует признать, что в результате трансформации политических отношений в Российской Федерации в условиях перехода от административно-командной системы к рыночной экономике обеспечение продовольственной безопасности не относилось к числу стратегических и приоритетных задач. Соответственно, недостаточное внимание со стороны политических структур к данной проблеме способствовало не только резкому возрастанию уже существовавших, но и появлению новых угроз в рассматриваемой сфере. В частности, к ним можно отнести следующие: значительное увеличение цен на энергоносители, минеральные удобрения, горюче-смазочные материалы; стремительный рост цен на продовольственные товары; увеличение импорта просроченного и низкокачественного продовольствия; «старение» трудоспособного сельского населения; существенная разница в доходах граждан, проживающих в сельской местности и в городских поселениях; активная миграция сельских жителей трудоспособного возраста в городские поселения; резкое снижение уровня жизни на селе, массовое использование при производстве продуктов питания вредных для здоровья граждан химических компонентов; отмена ГОСТов и обязательной сертификации пищевых продуктов; значительное увеличение количества фальсифицированных продуктов питания; техническая и технологическая отсталость отечественных аграрных товаропроизводителей от зарубежных конкурентов и т.д. и т.п.

В зависимости от функциональных областей общественной жизни можно выделить политическую, экономическую, социальную, военную, экологическую, демографическую, информационную, энергетическую, финансовую, промышленную, транспортную, продовольственную и иные виды национальной безопасности. Все указанные выше виды национальной безопасности в реальной действительности непосредственно взаимосвязаны и взаимообусловлены между собой. Например, авария на Чернобыльской АЭС наглядно показала всему человечеству, что все вышеперечисленные виды национальной безопасности были тесно взаимосвязаны и взаимно дополняли друг друга. Более того, экономическая безопасность сама является родовым понятием к таким видам, как: военная, демографическая, экологическая, информационная, энерге-

³ Королев И., Жуковская В., Чертко Н. Импорт и продовольственная безопасность // *Мировая экономика и международные отношения*. 2007. №11. С. 13.

⁴ Королев И., Жуковская В., Чертко Н. Импорт и продовольственная безопасность // *Мировая экономика и международные отношения*. 2007. №11. С. 14.

тическая, финансовая, промышленная, транспортная, продовольственная и некоторые другие виды безопасности⁵.

Вопросы надлежащего обеспечения качества и безопасности продовольственных товаров в процессе реализации государственной политики Российской Федерации в области здорового питания граждан нашей страны, реального повышения качества жизни и снижения смертности населения от некачественных и фальсифицированных пищевых продуктов являются чрезвычайно актуальными в современный период времени.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537⁶ (далее – Стратегия), прямо указывается, что: «одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в среднесрочной перспективе определяется продовольственная безопасность и гарантированное снабжение населения высококачественными и доступными лекарственными препаратами» (п. 49).

В ней также речь идет о том, что: «продовольственная безопасность обеспечивается за счет развития биотехнологий и импортозамещения по основным продуктам питания, а также путем предотвращения истощения земельных ресурсов и сокращения сельскохозяйственных земель и пахотных угодий, захвата национального зернового рынка иностранными компаниями, бесконтрольного распространения пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных растений с использованием генетически модифицированных микроорганизмов и микроорганизмов, имеющих генетически модифицированные аналоги» (п. 50).

В Указе Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. №120 «Об утверждении доктрины продовольственной безопасности»⁷ (далее – Доктрина) развиваются положения упомянутой выше Стратегии. В частности, для обеспечения безопасности пищевых продуктов необходимо контролировать соответствие требованиям законодательства Российской Федерации в этой области сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия, в том числе импортированных, на всех стадиях их производства, хранения, транспортировки, переработки и реализации. Необходимо исключить бесконтрольное распространение пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных растений с использованием генетически модифицированных микроорганизмов и микроорганизмов, имеющих генетически модифицированные аналоги.

Результаты генной инженерии используются не только собственно в сельском хозяйстве, но и в медицине, и в фармацевтической отрасли. Общеизвестно, что в кондитерской промышленности из генетически модифицированных микроорганизмов готовят паточный крахмал, этиловый спирт. Например, по итогам 2008 года, продукты с использованием генетически модифицированных микроорганизмов занимали площадь более 80 млн га сельскохозяйственных угодий и выращивались более чем в 20 странах мира. Более 30% всей выращиваемой сои, более 16% хлопка и 7% кукурузы были произведены с использованием достижений генной инженерии. В настоящий момент в России разрешены для продажи 13 видов растительных продуктов питания, содержащих генно-модифицированные продукты: шесть сортов кукурузы, три – картофеля, три сорта сои, по одному сорту риса и сахарной свеклы⁸.

По данным экспертов, наиболее часто генетически модифицированные организмы встречаются в птицеводческих продуктах (5,6%), в молочной продукции (5,1%), изделиях из мяса (3,8%). Присутствуют они и в детском питании, чего категорически допускать нельзя, поскольку это может привести в будущем к непоправимым последствиям. Общеизвестно, что продовольственные продукты с генетически модифицированными организмами разрешены к применению Всемирной организацией здравоохранения. Более того, такие государства, как США, Канада, Китай, Индия, Аргентина, Бразилия, чрезвычайно активно культивируют внедрение генно-инженерных достижений в сельское хозяйство своих стран⁹.

Более 30 стран в мире объявили свои территории зонами, свободными от генетически модифицированных организмов. В частности, в ноябре 2005 года 56% жителей Швейцарии проголосовали на референдуме за введение 5-летнего моратория на генетически модифицированные микроорганизмы, с февраля 2006 года все 16 воеводств Польши объявлены свободными от генетически модифицированных микроорганизмов, в Австрии и Греции также введен запрет на генетически модифицированные микроорганизмы и т.д.

⁵Власов В.А. Продовольственная безопасность как политико-правовой феномен // Право и государство: теория и практика. 2012. № 2 (86). С. 105.

⁶ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

⁷ СЗ РФ. 2010. №5. Ст. 502.

⁸ Соевая продукция и ГМО в РФ // Информационно-аналитический обзор. 2009. 18 марта. №179.

⁹ Власов В.А. Предпосылки введения в Российской Федерации моратория на пищевые продукты, содержащие генетически модифицированные продукты // Право и государство: теория и практика. 2011. № 8 (80). С. 133–134.

Из всего вышеизложенного можно сделать только один однозначный вывод: если мы хотим сохранить жизнь, здоровье и благополучие граждан нашего государства, то уже в ближайшее время Российская Федерация должна быть объявлена зоной, свободной от генетически модифицированных микроорганизмов. Целесообразно ввести мораторий на разрешенные в России для продажи 13 видов растительных продуктов питания, содержащих генетически модифицированные организмы, пока не будет научно подтверждена их реальная безопасность для граждан нашего государства¹⁰.

Также интересен для России и опыт зарубежных стран в вопросе контроля за продовольственными товарами.

Как указывает З. Гельман: «Вся сельскохозяйственная продукция, выращиваемая или перерабатываемая в Израиле, как и импортируемая на Святую землю, подвергается строгому и многократному контролю. Согласно израильскому закону, без сертификата, выдаваемого санитарно-эпидемиологической службой (СЭС) министерства здравоохранения, а также сертификата качества, который подписывают инспекторы министерства сельского хозяйства, никакой продукт не может попасть на рынок или полку здешнего продовольственного магазина. Причем не имеет значения, поступает ли продовольственный товар к покупателю в свежем или переработанном виде. Контролю в соответствующих лабораториях подвергаются все продукты. Исключений не бывает. Более того, пробы продуктов, предназначенных на экспорт, еще раз берутся при составлении так называемого «сертификата происхождения». Если предполагается, что мясо и молоко будут поставляться в магазины, которыми в Израиле или в зарубежных странах пользуются преимущественно религиозные граждане, то предварительно эта продукция проверяется на кошерность. Инспекторы кошерности, действующие от имени Раввината, прежде всего обязаны удостовериться то, что молочные и мясные товары хранятся и обрабатываются отдельно друг от друга. Более того, большинство инспекторов-раввинов, получивших образование по программам биотехнологов, вновь проверяют и соответствие продуктов санитарно-эпидемиологическим нормам. В принципе, благочестивым мусульманам не возбраняется питаться кошерной пищей, хотя в Восточном Иерусалиме и в ряде поселений, в которых преобладает мусульманское население, действуют инспекторы от Управления мусульман, проверяющие халяльность пищи, то есть ее соответствие пищевым законам приверженцев ислама. Эти инспекторы также имеют соответствующее образование. Контрабандно завезти продукцию питания в Израиль невозможно – на любой таможне потребуют «сертификат происхождения», и только потом начнется процедура санитарно-гигиенических проверок товара»¹¹.

Е. Соловьев пишет о том, что: «Смертная казнь, пожизненное заключение, а также длительные тюремные сроки стали справедливым итогом одного из самых громких скандалов в Китае с отравлением некачественными продуктами питания. На скамье подсудимых оказалось несколько десятков человек, среди которых были и предприниматели, и чиновники, покрывавшие эти преступления. В центре этого громкого дела в 2008 году оказался производитель молочных продуктов – компания «Саньлу». Сотрудники предприятия для увеличения концентрации белка добавляли опасное химическое вещество меламин. Шестеро малышей скончались, еще около 300 тысяч пострадали от употребления молочных смесей компании «Саньлу». Китайские власти создали специальный фонд для оказания помощи всем пострадавшим. Основную часть – более 130 миллионов долларов – внесла компания – виновница скандала, которая впоследствии была признана банкротом. С тех пор министерство сельского хозяйства совместно с главным управлением по контролю за качеством, проверке и карантину проводит ежегодные тесты молочных продуктов. Только за шесть месяцев прошлого года из оборота было изъято свыше двух тысяч тонн некачественной молочной продукции»¹².

А. Федякина констатирует тот факт, что: «В Испании действуют несколько уровней контроля. Главная организация, которая отвечает за пригодность продуктов для потребления и экспорта, – это Федерация производителей продуктов питания и напитков (FIAB). Здесь контролируют соблюдение юридических норм производства, гигиенических требований, а также законности продажи съестного. При этом испанцы не стали выдумывать чего-то нового, они придерживаются общепринятых для Европы и всего мира стандартов. А, значит, покупатель может не опасаться за свое здоровье. Критерии того, каким должен быть «съедобный» продукт, подробно описаны в «Кодексе питания». В документе как минимум на шести страницах дается детальная характеристика полезного для человека продукта. Например, настоящий испанский апельсин дол-

¹⁰ Власов В.А. Предпосылки введения в Российской Федерации моратория на пищевые продукты, содержащие генетически модифицированные продукты // Право и государство: теория и практика. 2011. № 8 (80). С. 136.

¹¹ Гельман З. Без сертификата не прорваться // Российская газета. Фед. вып. № 5496 (120). 2011. 06 июля.

¹² Соловьев Е. Без сертификата не прорваться // Российская газета. Фед. вып. № 5496 (120). 2011. 06 июля.

жен быть «целым, крепким, чистым и без внешних повреждений, без насекомых или повреждений, сделанных насекомыми, не обмороженный, без излишней влажности». Столь же четко описывается необходимая степень спелости фрукта, сочность, диаметр. И это лишь малая часть всех критериев оценки апельсина. По похожей схеме проходят сертификацию все продукты, которые можно встретить на рынках и в магазинах страны. Дополнительные критерии испанцы прописали для сыров, мясо- и морепродуктов. Впрочем, даже такой контроль не помог Испании полностью избавиться от случаев пищевых отравлений. Ежегодно в стране их фиксируется более 8000. Самое опасное время года – лето, когда начинается разгул распространенной бактерии сальмонеллы. Из-за нее в жаркий период в больницы попадает до 70 процентов пациентов с пищевыми инфекциями»¹³.



¹³ Федякина А. Овощами по госказне прорваться // Российская газета. Фед. вып. № 5496 (120). 2011. 06 июля.