

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2411-118X-2023-1-120-125>

Правовые аспекты обеспечения продовольственной безопасности в контексте национальной и экономической безопасности государства

С. В. Васильковакандидат юридических наук,
декан юридического факультетаФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»,
директор Научно-исследовательского центра (НИЦ)«Сравнительного правоведения и стратегических инициатив развития
национального топливно-энергетического комплекса»,Адрес: ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»,
199034, Санкт-Петербург, набережная Канала Грибоедова, д. 30–32,НИЦ «Сравнительного правоведения и стратегических инициатив развития
национального топливно-энергетического комплекса»,

191023, Санкт-Петербург, набережная Канала Грибоедова, д. 30–32,

E-mail: vasilkova973@mail.ru

Legal Aspects of Ensuring Food Security in the Context of National and Economic Security of the State

S. V. Vasilkova

PhD in Law, the Dean of the Faculty of Law

of Saint Petersburg State Budget Educational Institution

of Higher Education "Saint-Petersburg State Economic University",

Director of the Research Center (SIC)

«Comparative Law and Strategic Initiatives for the Development
of the National Fuel and Energy Complex»,Address: Saint Petersburg State Budget Educational Institution
of Higher Education "Saint-Petersburg State Economic University",

30–32 Embankment of the Griboyedov Canal, Saint Petersburg, 191023, Russian Federation,

SIC "Comparative Law and Strategic Initiatives for the Development
of the National Fuel and Energy Complex",

30–32 Embankment of the Griboyedov Canal, Saint Petersburg, 191023, Russian Federation,

E-mail: vasilkova973@mail.ru

Аннотация

В представленной статье отмечается значимость и актуальность вопроса продовольственной безопасности в контексте национальной и экономической безопасности Российской Федерации, рассматривается ее сущность и правовая основа. Автор исследует положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, Плана мероприятий по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации и приходит к выводу о несовершенстве указанных нормативных актов ввиду несоответствия перечисленных в них угроз современным реалиям. В исследовании отмечается, что в сфере обеспечения продовольственной безопасности приоритет должен отдаваться именно отечественному производству, а не импорту продовольствия. Автором выдвинуты конкретные предложения, содержащие правовые идеи, способные скорректировать систему обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации в контексте национальной и экономической безопасности нашего государства. Кроме того, предложено *de lege ferenda* принять Федеральный закон «О северном завозе», который указывал бы на приоритет доставки на соответствующие территории именно социально значимых продовольственных товаров надлежащего качества и в надлежащие сроки. Вместе с тем важно снизить барьеры допуска отечественных продуктов на полки сетевых супермаркетов, соблюдая баланс между интересами государства и ретейлеров на основе

принципов добросовестной конкуренции с учетом приоритета полноценного оборота именно российской продовольственной продукции в текущих геополитических и экономических реалиях.

Ключевые слова: продовольствие, безопасность, национальная безопасность, экономическая безопасность, программные документы, ретейл.

Abstract

The article notes the importance and relevance of the issue of food security in the context of national and economic security of the Russian Federation, examines its essence and legal basis. The author examines the provisions of the National Security Strategy of the Russian Federation, the Food Security Doctrine of the Russian Federation, the Action Plan for the implementation of the provisions of the Food Security Doctrine of the Russian Federation and comes to the conclusion about the inconsistency of these regulations due to the inconsistency of the threats listed in them with modern realities. The study notes that in the field of ensuring food security, priority should be given to domestic production, and not to the import of food. The author has put forward specific proposals containing legal ideas that can adjust the system of ensuring food security in the Russian Federation in the context of national and economic security of our state. In addition, the author of the article puts forward her proposal *de lege ferenda* on the adoption of the Federal Law "On Northern Carriage", which should indicate the priority of delivery to the relevant territories of socially significant food products of proper quality and in due time. At the same time, the author proposes to reduce the barriers to the admission of domestic products to the shelves of chain supermarkets and rationally reduce them, maintaining a balance between the interests of the state and retailers, subject to the principles of fair competition, but taking into account the priority of full-fledged turnover of Russian food products in the current geopolitical and economic realities.

Ключевые слова: food, security, national security, economic security, policy documents, retail.

В ООН 15 ноября 2022 г. было официально объявлено, что население Земли достигло отметки в 8 млрд человек, за следующие 15 лет прогнозируется достижение 9 млрд¹. Значительные темпы роста населения как развитых, так и развивающихся стран остро ставят на повестку вопросы продовольственного обеспечения.

Несомненно, в современном мире тематика продовольственной безопасности должна рассматриваться в общем контексте обеспечения национальной и экономической безопасности государства. Агропромышленный и продовольственный секторы национальной экономики имеют исключительно важное значение для социально-экономического развития страны, функционирования экономической системы в целом. В разрезе национальной безопасности следует помнить, что обеспечение населения продовольствием является чувствительным фактором стабильности общественно-политической обстановки в государстве и в целом его устойчивости, потенциала и обороноспособности.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом

России в 2021 г.², продовольственная безопасность рассматривается именно в неразрывной системной взаимосвязи с общим достигнутым уровнем обеспечения национальной и экономической безопасности. В пункте 13 рассматриваемого документа констатировано, что наша страна продемонстрировала всему миру свою экономическую устойчивость и доказала способность противостоять внешнему санкционному давлению; продолжается работа по снижению зависимости от импорта в ключевых отраслях экономики; повысился уровень продовольственной и энергетической безопасности.

Следует признать, что только констатации повышения уровня продовольственной безопасности недостаточно, особенно в условиях новых вызовов и угроз, которые нам обозначил 2022 г.

Действующая Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации была принята в начале 2020 г.³ и является актуальным

¹ ООН: Население Земли достигло 8 млрд человек // Российская газета. – 2022. – 15. – URL: <https://rg.ru/2022/11/15/oon-naselenie-zemli-dostiglo-8-milliardov-chelovek.html>.

² Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>

³ Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45106>

документом стратегического планирования. Разработан также план мероприятий по ее реализации¹. Однако с тех пор произошло немало знаковых событий: и пандемия новой коронавирусной инфекции, и нарастающее беспрецедентное внешнее санкционное давление на российскую экономику, и обострение внешних вызовов и угроз для национальной безопасности нашей страны в целом.

Представляется, что уже сейчас необходимо прорабатывать направления возможной актуализации Доктрины исходя из приоритета усиления механизмов обеспечения продовольственной безопасности в условиях возможного дальнейшего нарастания давления на национальную экономику России, разрыва традиционных цепочек экспортно-импортных операций с продовольственной продукцией, нарастания потребностей в импортозамещении как самих продуктов питания, так и техники, оборудования и материалов, необходимых для организации сельхозпроизводства и пищевого производства.

В частности, стоит проанализировать пункт 14 названной Доктрины, где перечислены категории и конкретные виды рисков и угроз, которые могут существенно снизить продовольственную безопасность нашей страны, на предмет полноты отражения объективной картины с учетом внешнеполитических, внешнеэкономических (а также военно-стратегических) реалий 2022 г. и экстраполяции возможных тенденций. По нашему мнению, следовало бы усилить блок внешнеполитических рисков, обозначить внешнеэкономические риски и угрозы (в действующей редакции отсутствуют), с учетом которых в дальнейшем выстраивать конкретные механизмы обеспечения продовольственной безопасности.

Следует обратить внимание, что в действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2021 года как таковая продовольственная безопасность упомянута лишь единожды и то в констатирующей части.

Среди более конкретных положений документа присутствует указание на то, что достижение целей государственной политики в сфере сбережения народа России и развития человеческого потенциала обеспечивается путем решения, в частности, задачи повышения физической и экономической доступности безопасной и качественной пищевой продукции.

Полагаем, что блок положений о продовольственной безопасности в Стратегии национальной безопасности при ее корректировке в дальнейшем следует усилить, отразив соответствующие задачи и приоритеты.

Так, например, в разделе «Сбережение народа России и развитие человеческого потенциала» задачу увеличения доступности качественной и безопасной пищевой продукции следовало бы с учетом внешнего санкционного давления недружественных стран дополнить взаимосвязанной задачей приоритетной поддержки отечественных производителей пищевой продукции.

В свою очередь в раздел «Экономическая безопасность» Стратегии целесообразно было бы включить корреспондирующую задачу создания для отечественных производителей безопасной и качественной пищевой продукции необходимых правовых и организационных условий для ее реализации гражданам и организациям. Это отразило бы надлежащее целеполагание в контексте национальной и экономической безопасности и создало бы предпосылки для стимулирования импортозамещения, реализации конкурентных преимуществ российских производителей продуктов питания, снизило бы в перспективе зависимость от поставок импортной продукции.

В октябре 2022 г. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в своем постановлении рекомендовал Правительству Российской Федерации, в частности, рассмотреть возможность разработки дополнительных мер, направленных на расширение доступа на рынки сбыта сельскохозяйственной продукции для малых форм хозяйствования; поддержку российских производителей оборудования для пищевой и перерабатывающей промышленности

¹ Распоряжение Правительства РФ от 9 июня 2020 г. № 1516-р «О плане мероприятий ("дорожной карте") по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации (с изменениями и дополнениями)». — URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202006160013>

(в том числе фасовочного) в целях обеспечения его импортозамещения¹.

Эти направления, несомненно, заслуживают поддержки.

В продолжение реализации этого вектора в целом необходимо всесторонне усилить государственную и муниципальную поддержку отечественных производителей сельскохозяйственной продукции и продуктов питания, включая обеспечение их беспрепятственного доступа к розничным сетям ретейла.

В пункте 65 Стратегии национальной безопасности особо подчеркивается, что важными условиями обеспечения экономической безопасности Российской Федерации являются опора на внутренний потенциал страны, самостоятельное решение стоящих перед Россией задач. Эта руководящая идея в полной мере относится и к обсуждаемой нами сфере. Доктрина продовольственной безопасности исходит из того, что такая безопасность означает обеспечение продовольственной независимости России, трактуемой как самообеспечение страны основными видами отечественной сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Так, согласно подпунктам «а» и «б» пункта 2 Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации продовольственная безопасность Российской Федерации – это состояние социально-экономического развития страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевой продукции, соответствующей обязательным требованиям, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевой продукции, необходимой для активного и здорового образа жизни; продовольственная независимость Российской Федерации – это самообеспечение страны ос-

новными видами отечественной сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Представляется, что следует проанализировать существующие барьеры допуска отечественных продуктов на полки сетевых супермаркетов и рационально снизить их, безусловно, не ущемляя при этом интересы ретейлеров и не препятствуя добросовестной конкуренции, однако учитывая приоритетность полноценного оборота именно российской продовольственной продукции в текущих геополитических и экономических реалиях.

В этом же контексте стоит отметить, что в настоящее время с учетом беспрецедентного санкционного давления со стороны стран коллективного Запада рационально было бы усилить восточный, азиатско-тихоокеанский вектор импорта продуктов питания в нашу страну. Взаимодействие в этой сфере с восточными партнерами, а также странами БРИКС, Южной Америки имеет существенный потенциал.

В пункте 65 Стратегии национальной безопасности также отмечается важность сохранения открытости России для взаимовыгодного сотрудничества с другими странами, при этом подчеркивается, что выстраивание диверсифицированных связей с мировыми центрами развития повысит устойчивость российской экономики.

Вместе с тем с точки зрения обеспечения национальной безопасности в текущих непростых условиях важно в рассматриваемой сфере соблюсти рациональный баланс.

Как справедливо отмечают исследователи, «в условиях санкционного противостояния имеющиеся возможности по импорту продуктов питания и сельскохозяйственного сырья недостаточны, внутренние потребности необходимо покрывать за счет отечественного товаропроизводителя» [1. – 75].

Представляется, что импорт из ряда восточных дружественных стран (их немало) не должен создавать иллюзию решения всех проблем. В сфере обеспечения продовольственной безопасности приоритет в любом случае должен отдаваться отечественному производству. Именно такой подход способен обеспечить значительные позитивные эффекты в долгосрочной перспективе. В частности, весьма важно обеспечить приоритетную поддержку развития отечественного мясного животноводства. Кроме того, принципиально важ-

¹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 455-СФ «О реализации Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации». – URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&vkart=card&link_id=9&nd=603471718&bpa=cd00000&bpa=cd00000&intelsearch=%F4%E5%E4%E5%F0%E0%EB%FC%ED%FB%E9+%F1%F2%E0%ED%E4%E0%F0%F2++

но своевременное эффективное решение транспортно-логистических проблем для обеспечения доставки дальневосточной рыбной продукции и морепродуктов в европейскую часть России по доступной для конечных потребителей цене.

В пункте 62 Стратегии национальной безопасности в аспекте экономической безопасности особо подчеркивается важность перехода от экспорта первичных сырьевых ресурсов и сельскохозяйственной продукции к их глубокой переработке, что способно привести к повышению конкурентоспособности и устойчивости российской экономики.

В русле этого приоритета принципиально важно стимулирование развития перерабатывающих производств в сельскохозяйственном секторе, чтобы зерно и другая первичная пищевая сельхозпродукция в условиях ограничений на экспорт банальным образом не портились, не пропадали из-за отсутствия рынка сбыта.

Отметим, что в реалиях отсутствия в настоящее время достаточных мощностей перерабатывающих производств, например, в случае получения значительного урожая зерновых культур, возможным оперативным решением по поддержке сельхозпроизводителей может служить своевременное обеспечение государством закупочных интервенций достаточного объема на соответствующих сельскохозяйственных рынках.

Важно также уделить приоритетное внимание системе бесперебойного обеспечения доставки продуктов питания в розничные сети ретейла в городских агломерациях с учетом рисков пандемийных ограничений, крупных дорожно-транспортных происшествий, грозящих временным коллапсом трафика, техногенных аварий, прочих возможных чрезвычайных обстоятельств (в том числе с учетом рисков и угроз диверсионного характера).

К сожалению, опыт 2020 г. (разгар пандемии новой коронавирусной инфекции) показал, что не всегда розничные сети готовы своевременно преодолевать обусловленные теми или иными ограничениями транспортно-логистические проблемы (в Москве, например, люди сталкивались с недостаточной доставкой ряда продовольственных и сопутствующих товаров на полки магазинов).

Это важный аспект обеспечения продовольственной безопасности, поскольку в городах такого рода проблемы ощущаются острее (в том

числе в аспекте возможного роста социальной напряженности, что напрямую относится к обеспечению национальной безопасности, особенно в столичном мегаполисе).

В связи с этим необходимо выстраивать более четкую систему реагирования на возможные затруднения в доставке продовольствия в сетевые магазины.

Еще один весьма важный аспект в условиях нашей огромной страны – эффективная система доставки продовольственных товаров в регионы Крайнего Севера, Арктической зоны Российской Федерации.

Необходимо уделить особое внимание продовольственному обеспечению северных территорий. В настоящее время исключительно актуальным вопросом является оперативное принятие Федерального закона «О северном завозе», разработкой проекта которого занимается Минвостокразвития России¹. Этот закон, который очень ждут северные, арктические регионы, должен быть принят как можно скорее, и в нем должны найти отражение нормы о первоочередном значении доставки именно социально значимых продовольственных товаров надлежащего качества и в надлежащие сроки.

Еще раз подчеркнем, что обеспечение продовольственной безопасности, особенно в текущих непростых условиях, созданных серьезными попытками внешнего негативного воздействия на российскую экономику, следует рассматривать с позиций обеспечения стабильности общественно-политической обстановки и социального самочувствия населения. Это имеет особое звучание в контексте внешних рисков, вызовов и угроз для национальной и экономической безопасности.

Как представляется, реализация озвученных нами предложений, безусловно, требующих и дальнейшего обсуждения, позволила бы достичь более высокого уровня обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации.

¹ См.: материалы заседания Совета по вопросам развития Дальнего Востока, Арктики и Антарктики при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 октября 2022 г. «Совершенствование законодательного обеспечения завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности». – URL: <http://council.gov.ru/structure/docs/124823/>

Список литературы

1. *Белхароев Х. У.* Проблемы правового и ресурсного обеспечения продовольственной безопасности России (в условиях санкционного противостояния) // *Хозяйство и право.* – 2022. – № 6. – С. 66–75.
2. *Белхароев Х. У.* Правовые проблемы и механизмы обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации (история и современность) // *Хозяйство и право.* – 2022. – № 4. – С. 82–89.
3. *Воронин Б. А., Воронина Я. В.* Организационно-правовые аспекты обеспечения продовольственной безопасности в субъектах Российской Федерации (на примере Свердловской области) // *Аграрное и земельное право.* – 2023. – № 1 (217). – С. 22–25.
4. *Воронина Н. П.* Правовое обеспечение продовольственной безопасности: новые ответы на современные вызовы // *Сельское хозяйство.* – 2022. – № 3. – С. 13–20.
5. *Елисеев В. С.* Продовольственная безопасность Российской Федерации как элемент экономико-правового обеспечения // *Современные проблемы обеспечения экологической и продовольственной безопасности : материалы Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов.* – Вологда, 2019. – С. 156–158.