

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

УДК 338.43

К ВОПРОСУ О ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

А.В. Романюк

Тверской государственный университет

Изменения в геополитике, природно-климатических условиях для сельского хозяйства, в социально-экономической обстановке страны, на продовольственных региональных рынках вызывают небезосновательную тревогу населения и специалистов по поводу возможности должного обеспечения качественными и безопасными продуктами питания. Это свидетельствует о сохранении актуальности проблемы продовольственной безопасности для современного российского общества. В статье представлен краткий обзор-рецензия монографии «Продовольственная безопасность России: история и современность», которая была написана кандидатом юридических наук, доцентом, заместителем директора по вопросам экологии ФГУП «Оборонпромэкология» Минобороны России Хаджимурадом Уматгиреевичем Белхароевым. Цель исследования состоит в выявлении основных результатов работы, представляющих особый научный интерес. Одновременно уделяется внимание ряду дискуссионных положений, которые, по мнению автора статьи, требуют обсуждения.

Ключевые слова: *продовольственная безопасность, уровни продовольственной безопасности, правовое регулирование продовольственной безопасности*

Исследование проблемы продовольственной безопасности России не теряет своей актуальности в современных условиях в связи с появлением различных факторов, способствующих возникновению угроз в продовольственной сфере. Обострение внешнеполитических отношений вызвало череду взаимных ограничений, в частности, в виде российского продуктового эмбарго. В последние несколько лет снижаются реальные доходы населения страны, цены на продовольственные товары возрастают и имеют тенденцию к дальнейшему увеличению. На территории многих субъектов Федерации происходят те или иные виды природных катаклизмов, что крайне негативно влияет на сельскохозяйственную и пищевую отрасли.

В результате многие авторы проводят исследования в области обеспечения продовольственной безопасности. В частности, можно указать следующие монографии, вышедшие за несколько последних лет: Ускова Т.В., Селименков Р.Ю., Анищенко А.Н., Чекавинский А.Н. «Продовольственная безопасность региона» (2014 г.), Шагайда Н.И., Узун В. Я. «Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы» (2015 г.), Улезько А.В., Д.И. Бабин «Развитие ресурсной базы регионального продовольственного рынка» (2016 г.). Их анализ свидетельствует о том, что

преимущественно изучаются текущие аспекты деятельности продуктовых рынков, предприятий АПК, угрозы и риски продовольственной безопасности, способы оценки уровня продовольственной безопасности.

В связи с этим интерес представляет книга Х.У. Белхароева «Продовольственная безопасность России: история и современность», которая заметно выделяется среди рассмотренных работ. Главное, что обращает на себя внимание при прочтении монографии, связан с проведением автором комплексного и межотраслевого исследования «основных аспектов правового регулирования продовольственной безопасности как основного звена обеспечения национальной безопасности России» [1, с. 2]. Поэтому не случайно в первой главе им рассматриваются основные современные действовавшие и действующие правовые акты, затрагивающие вопросы обеспечения продовольственной безопасности. Х.У. Белхароев описывает в ней государственно-правовую политику в данной сфере, показывает ее специфику и развитие.

Во второй части акцент смещается на исследование двух взаимосвязанных аспектов с учетом исторического ракурса: развитие сельскохозяйственной отрасли и ее правового обеспечения (в период Древней Руси, Царской и Советской России, освещаются знаковые правовые реформы XIX–начала XX вв.).

В третьей главе Х.У. Белхароев анализирует проблемы правового регулирования обеспечения качества и безопасности продукции сельского хозяйства, продовольственного сырья и пищи, предлагает мероприятия по улучшению практики правоприменения и ликвидации пробелов в области продовольственного законодательства.

В целом, на наш взгляд, в представленной монографии особого внимания заслуживают следующие положения. Во-первых, подводя итог анализу действующих в России правовых документов в сфере продовольственной безопасности, автор отмечает: «Продовольственная безопасность – это одна из необходимых гарантий реального, а не декларативного права человека на жизнь. Это – не просто вид экономической безопасности. Это – громадного значения политический фактор, играющий тем большую роль, чем глубже кризис государства» [1, с. 14]. В результате можно сделать вывод о двойственной природе продовольственной безопасности. С одной стороны, возникновение проблемы продовольственной безопасности небезосновательно связывают с правом на питание, которое является результатом эволюции взглядов на права и свободы человека. Косвенно оно прозвучало впервые в 1941 г. в выступлении Ф. Рузвельта, в котором речь шла о «четырех свободах», включая «свободу от нужды» [4, с. 303]. Окончательное оформление данной терминологии произошло 16 ноября 1974 г., когда ФАО организовала и провела Всемирную продовольственную конференцию в Риме. По результатам конференции принимается Всеобщая декларация о ликвидации голода и вводится в оборот понятие «продовольственная безопасность», подтверждается право каждого быть свободным от голода и недоедания.

С другой стороны, продовольственная безопасность выступает составной частью экономической безопасности, а через нее является элементом национальной безопасности, то есть ее корни обнаруживаются в

эволюции концепции безопасности государства. Отчасти это подтверждает то, что в правовой и научной литературе в XIX – начале XX вв. в период Царской России использовали понятия «продовольственный вопрос» и «продовольственное дело» [1, с. 23], во времена Советской России – «продовольственная независимость», «продовольственная самодостаточность», «сырьевая самостоятельность» [там же]. Несмотря на некоторые различия, все эти термины объединяются проблемой продовольственного обеспечения населения, имеющей важное политическое значение с точки зрения устойчивости государственной власти и соблюдения национальных интересов.

Во-вторых, на основе сопоставления ряда публикаций автор отмечает, что под продовольственной безопасностью понимают возможность или способность государства в обеспечении или удовлетворении потребности населения в питании. Критически оценивая данный подход, автор отмечает, «что способность и практическая реализация этой способности – совсем ни одно и то же» [1, с. 15]. Кроме того, в обеспечении данного вида безопасности должно участвовать не только государство, но каждый индивид и общество.

В итоге Х.У. Белхароев формулирует следующее определение: «продовольственная безопасность – защита жизненно необходимых интересов человека, населения и государства от внешних и внутренних угроз в продовольственной сфере» [1, с. 16]. При этом особо отмечается, что жизненно важная потребность в еде имеет не только физиологическую основу, но и зависит от социальной природы человека. Исходя из этих потребностей индивидов, формируются жизненно важные интересы общества и государства в продовольственной сфере.

В-третьих, в монографии указывается на наличие у ряда стран (США, Республика Армения, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан) национальных законов в продовольственной сфере. В России в настоящий момент нет такого действующего правового акта, хотя были две попытки его принятия. Первый проект федерального закона в 1997 г. не был подписан Президентом РФ, второй проект был принят в первом чтении в 1999 г., но в 2003 г. был отклонен во втором чтении. При этом автор, хотя и отмечает, что в 1997 г. в качестве причины указывалось отсутствие заключения Правительства Российской Федерации, то есть на основании из пункта 3 статьи 104 Конституции РФ [1, с. 22]. Однако не было уточнено, что «по причине отсутствия финансового заключения Правительства РФ [2, с. 58]. Таким образом, принятию российского закона о продовольственной безопасности препятствует в первую очередь экономический фактор, то есть отсутствие соответствующей ресурсной базы для его исполнения.

В-четвертых, автор [1, с. 51] справедливо отмечает, что одним из защитных инструментов обеспечения продовольственной безопасности страны являются нормативно-правовые средства. При этом международная практика сформировала правовую базу в сфере обеспечения населения продовольствием для поддержания активной жизнедеятельности и сохранения здоровья, но она реализуется через законодательство отдельных стран.

В России также имеется соответствующая правовая основа по обеспечению и достижению продовольственной независимости, которую необходимо последовательно выстраивать на федеральном и региональном

уровнях. В то же время особое беспокойство у Х.У. Белхароева вызывает тот факт, что действующие документы «не отражают реального положения дел в продовольственной сфере, ориентированы на применение их в благоприятных условиях – без ЧС, без нищих и больных, без признания фундаментального права каждого на свободу от голода» [1, с. 56].

Автор отмечает, что в настоящий момент негативными аспектами состояния продовольственной безопасности России являются: существенное отставание страны от развитых государств мира [1, с. 35]; сокращение земель сельскохозяйственного назначения и ухудшение их плодородных свойств [1, с. 36]; невозможность обеспечения сельским хозяйством страны платежеспособного спроса населения на продовольствие [1, с. 37]; сокращение спроса и потребления продуктов животного происхождения, прежде всего содержащих белки [1, с. 40]; дифференциация населения по уровню дохода, высокая доля расходов на питание [1, с. 40]; наличие на продовольственном рынке некачественных и фальсифицированных продуктов питания [1, с. 45].

В случае возникновения различных видов чрезвычайных ситуаций на территории России, вызванных природными и техногенными катастрофами, система продовольственной безопасности должна предупреждать и ликвидировать угрозы в обеспечении граждан продуктами питания, прежде всего за счет поставок «из резерва стратегических запасов государства», «но за годы реформ размеры этого резерва значительно сократились» [1, с. 39]. Как показывает практика, основные проблемы в обеспечении продовольствием возникают в первые 1–2 дня в силу того, что пищевые предприятия не могут быстро удовлетворить потребность в нужном ассортименте продуктов из-за отсутствия необходимых документов, пищевого сырья, нужной организации производства и транспортировки [1, с. 150], а при крупномасштабных ЧС – из-за неизбежной дезорганизации населения и экономики [1, с. 153]. Продукты питания должны быть максимально подготовленными к использованию в пищу в холодном или разогретом виде, соответствующим образом упакованы для сохранности от поражающих фактов, возможности транспортировки и оперативного распределения при отсутствии весов, иметь необходимую комплектность и энергетическую ценность [1, с. 152–153].

В-пятых, в работе выявлены проблемы, связанные с правовым регулированием продовольственной сферы: негативная практика реализации правоприменительными органами законодательства по продовольственной безопасности [1, с. 142]; сомнение в безопасности импортируемых продуктов, несмотря на их обязательную регистрацию [1, с. 142]; отсутствие должного информационного обеспечения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей о безопасности и качестве продуктов, о выполнении нормативных требований и регистрации [1, с. 142]; организационный, а не мобилизационный характер документов о мониторинге и надзоре за качеством и безопасностью пищевых продуктов [1, с. 143–144]; несоответствие качества поставляемой импортной продукции российским нормам и требованиям [1, с. 145].

При этом улучшение практики правоприменения законодательства в сфере продовольственной безопасности нужно связать не столько с разработкой и совершенствованием имеющейся нормативной базы, сколько с организационным и материальным ее обеспечением, то есть посредством

механизма государственного принуждения и механизма финансовой реализации.

В-шестых, с целью ликвидации пробелов в действующем продовольственном законодательстве автором предлагается «развитие концептуальных положений продовольственного законодательства» [1, с. 182], которое включает: создание государственной системы управления продовольственной безопасностью, предполагающей должное отражение в программах и прогнозах социально-экономического развития страны продовольственной проблемы; организацию мониторинга и контроля состояния продовольственной безопасности; разработку и использование для оценки уровня продовольственной безопасности балансов продовольствия и ресурсов для его производства; нейтрализацию угроз продовольственной безопасности в виде резкого роста цен на продовольствие, заполнения отечественного рынка импортными продуктами, сокращения объемов среднелюдского потребления продовольствия, возникновения ажиотажного спроса населения на пищевые товары, нарушения норм качества и безопасности продовольствия.

Несмотря на положительные моменты, в работе можно указать на ряд критических замечаний. Во-первых, обращает внимание отсутствие структурно-логических схем, что заметно затрудняет восприятие текста. На наш взгляд, в данной монографии имеется достаточно взаимосвязанных понятий, фраз и идей, которые можно зафиксировать визуально. Например, самое простое – это отображение уровней продовольственной безопасности [1, с. 18].

Также считаем целесообразным привести в наглядном виде последствия от неисполнения «законодательства в сфере продовольственного обеспечения населения» (рис. 1), так как обычно проблема в упрощенном варианте сводится к недоеданию. В качестве самой критичной ситуации указывается смерть индивида от голода и болезней, которые вызываются им. Иные негативные аспекты не рассматриваются, так как считаются косвенными, но с точки зрения взаимосвязанности и причинно-следственных связей они могут относиться к разным временным горизонтам, иметь разные измерители и сферы проявления.



**Разработано автором по данным: [1, с. 141].*

Р и с . 1. Последствия от неисполнения законодательства в области продовольственной безопасности*

Во-вторых, автором недостаточно изучено развитие концепции продовольственной безопасности по международным документам. Их анализ показывает, что с середины 90-х гг. XX в. возник и активно используется термин «безопасность питания», а с 2012 г. рекомендуется применять комплексную категорию «продовольственная безопасность и безопасность питания» [4, с. 311]. Единого мнения по этому вопросу пока достичь не удалось, но можно говорить о прогнозировании дальнейшего развития концепции продовольственной безопасности.

В-третьих, в работе имеет место несколько противоречивая позиция. С одной стороны, автором поддерживается мнение, что не оправдалось предположение о более рациональном использовании земельных ресурсов после перехода на рыночные отношения [1, с. 35], с другой стороны, – предлагается посредством федеральных законов активизировать процесс рыночных преобразований в АПК, сделать их необратимыми [1, с. 58]. Действительно, следует говорить о более продуманном участии государства в регулировании агросферы страны с использованием опыта развитых стран мира, а также отечественного опыта предыдущих эпох.

В-четвертых, встречается несколько не до конца согласованных по смыслу предложений. В частности, в работе говорится, что в 1560 г. произошел раскол между царем и его окружением, результатом чего стало жесткое царское правление, которое вылилось в опричнину, унесшую множество жизней, приведшую к экономическому кризису и эпидемии чумы в 1570–1571 гг. [1, с. 77]. Другими словами, по мнению автора, массовые заболевания были вызваны результатом руководства конкретного правителя. Скорее всего, речь идет об усугублении непростой политической ситуации неурожаем, голодом и вспышкой смертоносной эпидемии.

Рассмотрим следующее утверждение: «Правительство с целью, превышения экспорта над импортом, принуждало крестьян продавать зерно, необходимое самим крестьянам, в итоге пришли к голоду, холере, страна потеряла в 1891–1892 гг., сотни тысяч человек» [1, с. 98]. Исторически подтверждено, что действительно был голод, вызванный сильнейшим неурожаем осенью 1891 г., а также неорганизованностью резервов для оказания своевременной помощи [3, с. 45–46]. В то же время крупные производители зерна предпочитали его экспортировать. Кроме того, ситуацию усугубили эпидемии, которые приводили к ещё большей смертности. Представляется, что сложившаяся ситуация связана с отсутствием четкого понимания последствий бесконтрольного вывоза зерна.

В-пятых, в работе говорится, что в результате крестьянской реформы 1861 г. появились кулацкие хозяйства, использующие наемный труд. Они «увеличили производство продовольствия в 2 раза, по сравнению с помещичьими хозяйствами, на равнозначных участках земли» [1, с. 97], но их доля составляла всего 3,8 %. В данном случае проблема состоит в множественности трактовок понятия «кулацкое хозяйство», смысл которого в разные исторические эпохи имел чаще всего негативный оттенок. В рассматриваемом примере целесообразно говорить о зажиточных хозяйствах, которые действительно использовали наемный труд и более современные способы ведения хозяйства.

В-шестых, автору следовало внимательно вычитать текст монографии (см. с. 166, 168, 196) «В данном диссертационном исследовании ...» [1, с. 166], «В рамках данного диссертационного исследования» [1, с. 168], «проведенных в диссертации анализа...» [1, с. 196].

Таким образом, по итогам проведенного краткого обзора монографии Х.У. Белхароева «Продовольственная безопасность России: история и современность» можно сделать вывод, что данная работа является заметным исследованием по продовольственной проблематике, несмотря на выявленные критические моменты. Использование историко-генетического метода позволило автору проследить развитие сельскохозяйственной отрасли, регулирующую её правовую базу, показать взаимодействие социально-экономических, природно-естественных и политико-правовых факторов, определить причины проблем в аграрной и продовольственных сферах.

Список литературы

1. Белхароев Х.У. Продовольственная безопасность России: история и современность: Монография. М.: Издательство «спутник +», 2016. 242 с.
2. Кожевников В.В. Конституция Российской Федерации и проблемы продовольственной безопасности // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 3 (44). С. 56–60.
3. Пьянков С. А., Михалев Н. А. Голод 1891 –1892 гг. в России в советской и современной отечественной историографии // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2015. №1. С. 44–55.
4. Романюк А.В. Международный аспект проблемы развития продовольственной безопасности // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2014. №1. С. 302–315.

THE PROBLEM OF FOOD SECURITY IN RUSSIA

A.V. Romanyuk

Tver state university, Tver

Changes in geographical policy, weather conditions in agriculture, social and economic situation in the country arouses anxiety among the population. specialists worry about the capability of appropriate provision with quality and safe food products. it implies the existance of the actual problem of food security in russia today. the author reviews the study “Food security in russia: the past and present” written by Khadgimurat Umatgireevich Belkharoev, Phd in juridical sciences, associate professor. the aim of the research is to reveal the results of the work which have scientific novelty. the author raises some disputable questions on the topic.

Keywords: *food security, food security levels, legal regulation of food security*

Об авторе:

РОМАНЮК Александр Владимирович – кандидат экономических

наук, доцент, доцент кафедры финансов, Институт экономики и управления, Тверской государственный университет, Институт экономики и управления, Тверской государственный университет, (170100, Российская Федерация, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: romanjuck_a_v@list.ru

About the author:

ROMANJUK Aleksandr Vladimirovich – Philosophy Doctor in Economics, Associate Professor, Department of Finance, Institute of Economics and management, Tver state University, (170100, Russian Federation, Tver, Zhelyabova street, 33), e-mail: romanjuck_a_v@list.ru

References

1. Belharoev H.U. Prodovol'stvennaya bezopasnost' Rossii: istoriya i sovremennost': Monografiya. M.: Izdatel'stvo «sputnik +», 2016. 242 s.
2. Kozhevnikov V.V. Konstituciya Rossijskoj Federacii i problemy prodovol'stvennoj bezopasnosti // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo». 2015. № 3 (44). S. 56–60.
3. P'yankov S. A., Mihalev N. A. Golod 1891 –1892 gg. v Rossii v sovetskoj i sovremennoj otechestvennoj istoriografii // Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta. 2015. №1. S. 44–55.
4. Romanyuk A.V. Mezhdunarodnyj aspekt problemy razvitiya prodovol'stvennoj bezopasnosti // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: EHkonomika i upravlenie. 2014. №1. S. 302–315.