

УДК 338

***РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

Трушина Н.Н.

к.э.н.,

Рязанский филиал Московского университета МВД России имени В.Я.

Кикотя,

Рязань, Россия

Аннотация

Статья посвящена анализу нормативно-правовой базы обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации. Исследованы основные этапы развития законодательства в данной сфере, включая принятие Доктрин продовольственной безопасности в 2010 и в 2020 годах. Особое внимание уделено изменениям в критериях самообеспеченности продуктами питания и расширению перечня учитываемых рисков. Рассмотрены как достижения, так и системные проблемы обеспечения продовольственной безопасности. Сделаны выводы о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования для обеспечения устойчивого развития агропромышленного комплекса страны.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, нормативное регулирование, Доктрина продовольственной безопасности, агропромышленный комплекс, самообеспеченность, государственная поддержка сельского хозяйства

***DEVELOPMENT OF REGULATORY REGULATION IN THE FIELD OF
ENSURING FOOD SECURITY IN THE RUSSIAN FEDERATION***

Trushina N.N.

*Candidate of Economics, Ryazan Branch of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot,
Ryazan, Russia*

Annotation

The article is devoted to the analysis of the regulatory framework for ensuring food security in the Russian Federation. The main stages of the development of legislation in this area have been studied, including the adoption of Food Security Doctrines in 2010 and 2020. Particular attention is paid to changes in the criteria for self-sufficiency in food and the expansion of the list of risks to be considered. Both achievements and systemic problems of ensuring food security are considered. Conclusions are drawn about the need for further improvement of legal regulation to ensure the sustainable development of the country's agro-industrial complex.

Keywords: food security, regulatory regulation, Food security doctrine, agro-industrial complex, self-sufficiency, state support for agriculture

Продовольственная безопасность является одним из ключевых элементов национальной безопасности и устойчивого развития любого государства. В условиях глобальных экономических вызовов, санкционного давления, климатических изменений и трансформации международных рынков обеспечение стабильного доступа населения к качественным и доступным пищевым продуктам становится стратегической задачей. В России вопросы продовольственной безопасности регулируются комплексом законодательных и подзаконных актов, формирующих правовую основу для защиты внутреннего рынка, поддержки сельского хозяйства и контроля качества продуктов питания.

Актуальность вопросов нормативного регулирования продовольственной безопасности обусловлена рядом факторов. Во-первых, санкционная политика западных стран и ограничения на поставки продовольствия потребовали от России ускоренного развития импортозамещения в агропромышленном комплексе. Во-вторых, глобальные кризисы, такие как пандемия COVID-19 и нарушения в цепочках поставок, продемонстрировали уязвимость продовольственных систем, что усилило необходимость создания устойчивой нормативной базы. В-третьих, растущие требования к качеству и безопасности продуктов питания, а также экологическим стандартам сельского хозяйства требуют постоянного совершенствования законодательства.

Исторически правовое обеспечение продовольственной безопасности в России прошло несколько этапов. В 1990-е годы, в период экономических реформ, государственное регулирование в этой сфере было минимальным, что привело к зависимости от импорта и кризису отечественного агропромышленного комплекса. Переломным моментом стало принятие первой Доктрины продовольственной безопасности в 2010 году, которая выступила основополагающим документом, определившим стратегические направления обеспечения продовольственной независимости страны. В условиях глобализации экономики и усиления международной конкуренции данный документ заложил правовые основы для развития агропромышленного комплекса и защиты национальных интересов в сфере продовольственного обеспечения [5].

Ключевым элементом Доктрины стало установление количественных критериев продовольственной безопасности. Пороговые значения по самообеспеченности зерном и картофелем составили не менее 95%, мясом и мясопродуктами – не менее 85%, молоком и молокопродуктами – не менее 90%, рыбной продукцией – не менее 80%, сахаром – не менее 80%, растительным маслом – не менее 80%.

Для достижения заявленных целей Доктрина предусматривала господдержку сельхозпроизводителей, развитие инфраструктуры, стимулирование экспорта сельхозпродукции, контроль качества, создание резервных фондов зерна и других стратегических продуктов.

Несмотря на установившуюся положительную динамику во многих сферах (например, рост производства зерна), в ходе выполнения Доктрины выявились серьезные проблемы:

Недостижение целевых показателей по некоторым позициям. Так, по молоку самообеспеченность оставалась ниже плановых 90% из-за низкой рентабельности животноводства. Имелись сложности с достижением целевых показателей по соли и картофелю [2, 3].

Неэффективное распределение субсидий. При распределении средств государственной поддержки преимущество отдавалось крупным агрохолдингам в ущерб малым фермерским хозяйствам. При этом одновременно развитие получили различные коррупционные схемы, в результате которых финансовые ресурсы не доходили до реальных добросовестных получателей.

Отсутствие системного контроля. Нарушение данной функции, в частности, явилось одной из причин неэффективного использования субсидий. В сочетании со слабой координацией между федеральным центром и регионами в ряде случаев это привело к злоупотреблениям и нецелевому расходованию бюджетных денег. Также отсутствовал жесткий контроль за качеством продукции, что позволяло производителям использовать фальсификаты (в частности, «пальмовое молоко»).

Внешние шоки. Волатильность мировых цен на продовольствие в период 2010-2012 годов характеризовалась резким ростом стоимости зерновых культур, что вызвало цепную реакцию на глобальном уровне. Данный кризис наглядно показал, как ценовые колебания на ключевые виды

сельскохозяйственной продукции могут дестабилизировать продовольственную систему в случае низкого уровня самообеспеченности.

Дальнейшее развитие нормативной базы связано с санкциями 2014 года, когда Россия ввела эмбарго на ряд зарубежных продуктов и запустила программу импортозамещения. Это потребовало внесения изменений в законы о сельском хозяйстве, таможенном регулировании и поддержке фермеров.

Доктрина продовольственной безопасности, утвержденная в 2010 году заложила основы продовольственной безопасности и стала первым системным документом, сформировавшим комплексный подход к обеспечению продовольственной безопасности России, но ее реализация выявила необходимость более гибких и комплексных мер. К 2020 году стало ясно, что ряд положений Доктрины 2010 требует актуализации.

Указом Президента РФ от 21 января 2020 года №20 была утверждена новая Доктрина продовольственной безопасности. Доктрина 2020 года ужесточила пороговые значения и добавила новые категории продукции, что имело принципиальное значение для снижения импортозависимости (таблица 1).

Таблица 1 – Пороговые значения самообеспеченности основными видами продукции [4, 5]

Продукция	Доктрина-2010	Доктрина-2020
Зерно	95%	95%
<i>Сахар</i>	<i>80%</i>	<i>90%</i>
<i>Растительное масло</i>	<i>80%</i>	<i>90%</i>
Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	85%	85%
Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	90%	90%

Продукция	Доктрина-2010	Доктрина-2020
<i>Рыба и рыбопродукты</i>	80%	85%
Картофель	95%	95%
Соль пищевая	85%	85%
<i>Овощи и бахчевые</i>	—	90%
<i>Фрукты и ягоды</i>	—	60%
<i>Семена основных сельскохозяйственных культур отечественной селекции</i>	—	75%

Среди ключевых нововведений Доктрины, утвержденной в 2020 году также необходимо отметить следующие положения [4]:

– Введено понятие продовольственной независимости, раскрывающееся через процесс самообеспечения страны основными видами отечественной сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

– Осуществлена комплексная синхронизация с системой стратегического планирования Российской Федерации, включая Стратегию национальной безопасности, утвержденную Указом Президента №683 от 31.12.2015.

– Расширен перечень рисков угроз обеспечения продовольственной безопасности. В соответствующий перечень включены климатические угрозы, что отражает эволюцию понимания продовольственной безопасности - от чисто количественных показателей к комплексной системе устойчивости агропродовольственных систем в условиях глобальных изменений. Также в связи изменением международного контекста, расширением понимания угроз, связанных не только с рыночными механизмами, но и с глобальной

политической конъюнктурой группа внешнеторговых рисков расширена до внешнеполитических.

Вместе с тем, как отмечается в современных исследованиях, документ недостаточно проработан, поскольку не имеет достаточного обоснования направления государственной политики в области импортозамещения и развития экспорта [1].

В целом, необходимо отметить, что на сегодняшний день проведена большая работа по формированию законодательной базы в сфере обеспечения продовольственной безопасности. В Российской Федерации реализована многоуровневая систему нормативно-правовых актов, направленных на обеспечение продовольственного суверенитета и устойчивого развития агропромышленного комплекса.

1. Конституционно-правовые основы. Конституция РФ (ст. 41) закрепляет право граждан на охрану здоровья, что косвенно включает право на безопасное питание. Однако специальные нормы о продовольственной безопасности содержатся в отраслевом законодательстве.

2. Федеральные законы составляют нормативную основу обеспечения продовольственной безопасности России. Они устанавливают правовые механизмы реализации государственной политики в агропродовольственной сфере. В структуре федерального законодательства можно выделить две группы актов: базовые (общеотраслевые) и специальные (регулирующие отдельные аспекты).

В базовую группу нормативно-правовых актов входят:

- Федеральный закон от 29.12.2009 №264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»;
- Федеральный закон от 02.01.2000 №29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»;
- Федеральный закон от 24.07.2002 №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;

Отдельные аспекты продовольственной безопасности регулируют, в частности:

- Федеральный закон от 03.08.2018 №280-ФЗ «Об органической продукции»;
- Федеральный закон от 30.12.2021 №454-ФЗ «О семеноводстве»;
- Федеральный закон от 28.12.2009 №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

3. Подзаконные акты представляют собой важнейший элемент правового регулирования продовольственной безопасности, конкретизирующий и развивающий положения федерального законодательства. Они играют ключевую роль в практической реализации государственной политики в агропродовольственной сфере. В систему подзаконного регулирования в сфере обеспечения продовольственной безопасности входят акты различных уровней: Указы Президента, постановления Правительства, а также ведомственные нормативные документы:

- Доктринальные документы, которые занимают высший уровень стратегического планирования в системе нормативно-правового регулирования продовольственной безопасности России. Они определяют долгосрочные цели, принципы и механизмы обеспечения продовольственного суверенитета страны, формируя основу для разработки законодательных и подзаконных актов. К ключевым документам этого уровня относятся Доктрина продовольственной безопасности (2020) и Стратегия национальной безопасности (2021).

- Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 №717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»;

- Приказы Министерства сельского хозяйства Российской Федерации;

- Санитарные правила и нормы (СанПиН) Роспотребнадзора;
- ГОСТы на пищевую продукцию.

4. Региональное законодательство в сфере продовольственной безопасности играет ключевую роль в адаптации федеральных норм к местным условиям. Оно включает два ключевых элемента: законодательство субъектов РФ и целевые программы развития агропромышленного комплекса. Так, например, Рязанская область, как аграрно-промышленный регион Центральной России, демонстрирует комплексный подход к регулированию вопросов продовольственного обеспечения через систему региональных законов и целевых программ. В области приняты

- Закон Рязанской области от 26 апреля 2000 г. №186 «О продовольственной безопасности и защите рынка Рязанской области»;
- Закон Рязанской области от 28 мая 2021 года №33-ОЗ «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства на территории Рязанской области»;
- Постановление Правительства РО от 30.10.2013 №357 «Об утверждении государственной программы Рязанской области «Развитие агропромышленного комплекса».

Региональное регулирование продовольственной безопасности позволяет учитывать местную специфику при реализации единой государственной политики, обеспечивая сбалансированное развитие агропромышленного комплекса страны.

Сформированная в России многоуровневая система правового регулирования продовольственной безопасности демонстрирует свою эффективность в условиях глобальных вызовов. От конституционных основ до региональных программ – все элементы этой системы работают на достижение общей цели: обеспечение продовольственного суверенитета страны.

Перспективными направлениями развития нормативно-правового регулирования представляется дальнейшая конкретизация показателей продовольственной безопасности; развитие механизмов государственно-частного партнерства в агропромышленном комплексе, а также усиление научно-технологической составляющей в агропродовольственной политике. Важным шагом могла бы стать разработка отдельного федерального закона о продовольственной безопасности, который систематизировал бы все существующие нормы и создал единую правовую основу для этой сферы.

В заключение следует отметить, что обеспечение продовольственной безопасности – это непрерывный процесс, требующий постоянной адаптации правового регулирования к изменяющимся условиям. Российская система нормативно-правовых актов в этой области демонстрирует способность к развитию и совершенствованию, что является залогом устойчивого развития агропромышленного комплекса и гарантий продовольственного суверенитета страны в долгосрочной перспективе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Анищенко А.Н. Проблемы реализации Доктрины продовольственной безопасности России / А.Н. Анищенко, А.А. Шутьков // Продовольственная политика и безопасность. – 2021. – Т. 8. – № 1. – С.9-22.
2. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2019 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <https://rosinformagrotech.ru> (дата обращения: 07.06.2025)
3. Суровцев В. Достижение пороговых показателей Доктрины продовольственной безопасности по молоку: прогноз, факторы и риски / В. Суровцев, Ю. Никулина, Е. Паюрова // АПК: экономика, управление. – №12. – 2019. – С.38-50.

4. Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 (ред. от 10.03.2025) «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.06.2025)
5. Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.06.2025)