

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ»**

На правах рукописи

Санникова Светлана Сергеевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – административное право;
административный процесс

Диссертация на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор
А.Ю. Соколов

Саратов – 2019

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Общая характеристика административно-правового регулирования в сфере продовольственной безопасности в Российской Федерации.....	18
1.1 Продовольственная безопасность в системе национальной безопасности Российской Федерации: административно-правовой аспект.....	18
1.2 Понятие продовольственной безопасности и её административно-правового обеспечения.....	43
1.3 Административно-правовое обеспечение продовольственной безопасности в истории отечественного законодательства.....	78
Глава 2. Субъекты и отдельные административно-правовые средства обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации.....	112
2.1 Субъекты административно-правового обеспечения продовольственной безопасности.....	112
2.2 Административно-правовые средства обеспечения импортозамещения продовольственных товаров.....	139
2.3 Административно-правовые средства обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов.....	157
Заключение.....	188
Библиографический список использованных источников.....	194
Приложения.....	223

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертации. Вопросы продовольственной безопасности занимают важное место среди актуальных проблем национальной безопасности. Улучшение снабжения населения качественными и безопасными пищевыми продуктами является важной социально-экономической задачей, решение которой имеет огромное значение для Российской Федерации. Обеспечение продовольственной безопасности является одним из приоритетных направлений деятельности федеральных органов государственного управления и органов государственного управления субъектов Российской Федерации, поскольку охватывает широкий спектр социальных, экономических, экологических и демографических факторов. В настоящее время производство продукции агропромышленного комплекса и переработка пищевого сырья рассматриваются как существенные условия политической стабильности и показатель независимости государства в продовольственной сфере.

Питание значительной части населения не вписывается в рамки здорового питания вследствие употребления пищевой продукции, при изготовлении которой использованы жиры растительного происхождения, например, пальмовое масло, генномодифицированной и трансгенной продукции, недостатка в рационе экологически чистых овощей и фруктов, рыбы и морепродуктов, функциональных продуктов питания. Кроме того, в последнее время в Российской Федерации обострилась проблема обеспечения безопасности продовольствия для потребителей. Проблема качества пищевых продуктов на потребительском рынке стоит довольно остро, и ситуация со временем не имеет тенденций к улучшению. По данным Росстата, в первом полугодии 2017 года установлено ненадлежащее качество или опасность отечественных товаров: мяса и птицы – 4,7% (3,3% за соответствующий период 2016 г.), рыбной пищевой товарной продукции – 4,4% (3,1% за соответствующий период 2016 г.), масла животного – 4,6% (4,7% за соответствующий период 2016 г.), цельномолочной продукции –

4,4% (3,5% за соответствующий период 2016 г.), кондитерских изделий – 3,3% (2,6% за соответствующий период 2016 г.). Импортная продукция оказалась в отдельных случаях менее качественная, чем отечественная, поскольку установлено ненадлежащее качество или опасность таких импортных товаров, как: консервы мясные и мясорастительные – 7,3%, рыбная пищевая товарная продукция – 5,7%, кондитерские изделия – 4,9%, консервы плодоовощные и ягодные – 5,4%¹.

Особую угрозу представляет недостаточное обеспечение населения продукцией отечественного сельского хозяйства. Существует высокая степень зависимости от импортных поставок, что характерно для мяса, прежде всего говядины, и молочной продукции. Вместе с тем с 2014 г. наблюдается снижение удельного веса импорта продовольствия, что стало результатом введения против Российской Федерации экономических санкций со стороны государств Запада и принятие Российской Федерацией ответных мер в виде запрета на ввоз определённого перечня сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. С учётом последних изменений на мировом рынке приоритетом развития сельского хозяйства Российской Федерации стало обеспечение продовольственной безопасности при одновременном активном импортозамещении, обеспечение которого является задачей федеральных и региональных органов государственного управления.

Вышеизложенные вопросы подтверждают своевременность и актуальность представленной темы диссертации, её значимость для совершенствования нормативных правовых актов, что обусловлено рядом проблем организации и осуществления государственной политики в области обеспечения продовольственной безопасности, и показывают её востребованность с научно-теоретической и практической точек зрения.

¹ См.: Доклад Федеральной службы государственной статистики «Социально-экономическое положение России. Январь – июль 2017 г.» С. 95-96. Опубликован на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/social/osn-07-2017.pdf (дата обращения: 18.03.2018 г.).

Степень научной разработанности темы. Рассмотрение вопросов административно-правового регулирования в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации имеет большое значение для административно-правовой науки, что подтверждается изданием многочисленных научных статей в различных журналах и сборниках.

Вместе с тем попытки комплексного научного анализа проблем административно-правового регулирования в области обеспечения продовольственной безопасности в диссертационных исследованиях не предпринимались. В рамках административно-правовой специализации на диссертационном уровне также отсутствуют исследования административно-правового механизма обеспечения продовольственной безопасности как в целом, так и по отдельным вопросам. Иная научная специализация представлена диссертационным исследованием, затрагивающим аграрно-правовые проблемы в сфере обеспечения продовольственной безопасности².

Недостаточная степень научной разработанности темы позволяет констатировать необходимость осуществить комплексный анализ вопросов административно-правового обеспечения продовольственной безопасности.

Представленная работа представляет собой комплексное научное исследование, содержащее ряд научно обоснованных предложений прикладного характера, направленных на создание оптимальной основы организации и функционирования системы государственного управления в области обеспечения продовольственной безопасности, а также применяемых в ходе его осуществления административно-правовых мер.

Объект исследования составляют общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением мер по административно-правовому обеспечению продовольственной безопасности.

² См.: *Малхасян А.В.* Аграрно-правовые проблемы в сфере обеспечения продовольственной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 167 с.

Предметом исследования являются административно-правовые нормы, определяющие порядок организации и осуществления государственного управления в рамках административно-правового обеспечения продовольственной безопасности, применяемые при этом административно-правовые меры, а также практика их осуществления.

Цель и задачи исследования. Целью данного исследования является разработка и обоснование положений, составляющих теоретическую основу административно-правового обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации, и формирование практических предложений по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих указанную сферу общественных отношений.

Целью диссертационного исследования предопределены постановка и выполнение следующих задач:

- выявить место продовольственной безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации;
- определить понятие продовольственной безопасности и административно-правового механизма её обеспечения;
- выделить периоды развития административно-правового обеспечения продовольственной безопасности в истории отечественного законодательства;
- дать характеристику субъектов обеспечения безопасности Российской Федерации в административно-правовом механизме обеспечения продовольственной безопасности;
- рассмотреть содержание административно-правовых средств обеспечения импортозамещения в Российской Федерации;
- проанализировать содержание административно-правовых средств обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов;
- сформулировать научно обоснованные рекомендации и предложения, направленные на усовершенствование нормативных правовых актов,

регулирующих отдельные административно-правовые средства обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации.

Методологическая основа диссертации представлена рядом общенаучных и частнонаучных методов познания (формально-логическим, системно-структурным, историко-правовым, технико-юридическим и иными), которые характерны для юридической науки, а их комплексная реализация позволила решить задачи, поставленные в данной диссертационной работе. Так, применение формально-логического метода способствовало выработке отдельных дефиниций, имеющих отношение к продовольственной безопасности и административно-правовому механизму её обеспечения; анализу действующих федеральных нормативных правовых актов с позиции перспектив последующей оптимизации действующей модели организации государственного управления в рамках административно-правового обеспечения продовольственной безопасности. Системно-структурный метод был задействован для установления места административно-правовых средств обеспечения импортозамещения, а также качества и безопасности пищевых продуктов в административно-правовом механизме обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации. Посредством применения историко-правового метода были рассмотрены вопросы административно-правового обеспечения продовольственной безопасности в истории советского и российского законодательства.

Теоретическая основа исследования. Рассмотрение проблем государственного управления в рамках административно-правового обеспечения продовольственной безопасности проводилось в работе с учётом достижений общей теории государства и права, отраслевых юридических наук, включая использование актуальных инноваций наук конституционного и административного права.

При рассмотрении вопросов административно-правового обеспечения продовольственной безопасности и проблем административного права

вообщем диссертации использованы труды российских учёных-административистов: А.Б. Агапова, А.П. Алёхина, С.Б. Аникина, К.С. Бельского, С.Н. Братановского, А.М. Воронова, А.А. Дёмина, М.Б. Добробабы, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.М. Кони́на, А.П. Коренева, М.А. Лапиной, Н.В. Макарейко, С.Н. Максимова, В.М. Манохина, Д.В. Осинцева, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, А.Ю. Соколова, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, В.Г. Татаряна, Ю.А. Тихомирова, К.В. Черкасова, Г.Ф. Яроша, О.А. Ястребова и др.

Нормативная основа исследования представлена официальными документами (Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, нормативно-правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законами и подзаконными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации), регулирующими различные вопросы организации и осуществления государственного управления в рамках административно-правового обеспечения продовольственной безопасности.

Эмпирическая база исследования нашла выражение в материалах практики Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов; статистических сведениях Федеральной службы государственной статистики; информационно-аналитических материалах Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, органов прокуратуры Российской Федерации, Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по вопросам административно-правового обеспечения продовольственной безопасности, связанных с качеством и безопасностью пищевых продуктов.

Научная новизна диссертации определяется совокупностью задач, поставленных в ней, и состоит в том, что на основе анализа положений федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов

федерального уровня, законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регламентирующих управленческие правоотношения в области обеспечения продовольственной безопасности, было проведено комплексное исследование проблем организации и осуществления государственного управления в рамках административно-правового обеспечения продовольственной безопасности и осуществлена разработка теоретических предложений, которые могут быть положены в основу оптимизации федерального законодательства.

На защиту вынесены следующие новые научные положения и положения, содержащие элементы научной новизны:

1. Сформулировано авторское *определение понятия продовольственной безопасности*, под которой понимается состояние защищённости личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз объективного и субъективного характера в экономической области, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина Российской Федерации пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объёмах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни.

2. Изложено понимание *административно-правового обеспечения продовольственной безопасности* как деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти и иных субъектов государственного управления по осуществлению стратегического планирования и подзаконного регулирования в агропромышленном комплексе, *правоприменительной деятельности* по выполнению регистрационных, разрешительных, контрольно-надзорных мероприятий, реализации мер административного принуждения (включая меры административной ответственности), направленной на организацию

импортозамещения и насыщения рынка продовольственными товарами, обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов, противодействие бесконтрольному распространению пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных организмов.

3. В зависимости от способов организации государственного управления в сфере продовольственного снабжения населения выделены периоды развития административно-правового обеспечения продовольственной безопасности в истории отечественного законодательства: 1) период крепостного права (до 1861); 2) период после его отмены до революционных событий октября 1917 года; 3) советский период (1917-1991 гг.); 4) постсоветский период (1991-2014 гг.), обусловленный решением задач обеспечения населения продовольствием на основе сочетания рыночных механизмов и широкого воздействия государства на процессы производства сельскохозяйственной продукции с использованием государственной поддержки и метода стимулирования, и 5) новейший период (с 2014 г.), сочетающий тенденции предыдущего периода с усилением организующей деятельности государства по обеспечению импортозамещения продовольственных товаров.

4. Субъекты административно-правового обеспечения продовольственной безопасности классифицированы в зависимости от их места в системе государственного управления: 1) субъекты, входящие в систему органов исполнительной власти (Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации); 2) субъекты, не входящие в систему органов исполнительной власти, но реализующие отдельные функции государственного управления в области обеспечения продовольственной безопасности (Президент Российской Федерации, Администрация Президента Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, консультативно-совещательные органы, создаваемые органами исполнительной власти).

5. В целях усовершенствования административно-правового обеспечения продовольственной безопасности предложено авторское видение модернизации компетенции Управления Президента РФ по внутренней политике, в которой должна быть отражена новая задача: подготовка, обобщение и представление Президенту РФ материалов о состоянии продовольственной безопасности, а также предложений Президенту РФ по вопросам развития агропромышленного комплекса и взаимодействия главы государства с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, структурами гражданского общества по вопросам продовольственного обеспечения населения, что должно способствовать формированию более чёткой и акцентированной политики Президента РФ в продовольственной сфере.

6. С учётом необходимости оптимизации административно-правового обеспечения продовольственной безопасности аргументируется предложение о совершенствовании организации Совета Безопасности РФ: ввиду современной международной обстановки и введения специальных экономических мер продовольственного характера в отношении иностранных государств целесообразным является включение в состав членов Совета Безопасности РФ руководителя федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять выработку государственной политики в агропромышленном комплексе (министра сельского хозяйства) для формирования предложений по утверждению и реализации мер, направленных на защиту интересов отечественных производителей сельскохозяйственной продукции без ущерба для продовольственной обеспеченности населения качественными, безопасными и доступными продуктами питания.

7. Обоснована целесообразность установления Правительством РФ в соответствующем постановлении основных направлений взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения

продовольственной безопасности. К таким направлениям должны быть отнесены: 1) согласование действий федеральных органов исполнительной власти по реализации целей агропродовольственной политики; 2) подготовка предложений Правительству РФ по основным направлениям агропродовольственной политики; 3) подготовка предложений Правительству РФ по обеспечению импортозамещения продовольственных товаров; 4) проведение анализа состояния соблюдения законодательства о защите прав потребителей в различных секторах потребительского рынка; 5) совместное участие в разработке мер по усовершенствованию механизма осуществления контроля и надзора за качеством и безопасностью пищевых продуктов; 6) совместное участие в разработке мер инвестиционной политики, направленных на привлечение финансовых ресурсов в агропромышленный комплекс; 7) разработка мер, направленных на снижение себестоимости производимой сельскохозяйственной продукции; 8) разрешение проблемы доступа производителей сельскохозяйственной продукции к рынкам сбыта; 9) разработка совместных мер, направленных на повышение технико-технологической оснащённости производителей сельскохозяйственной продукции; 10) разработка совместных мер по сохранению темпов социально-экономического развития сельских территорий; 11) разработка и реализация совместных мер по обеспечению продовольственной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, эпидемий и эпизоотий.

8. Выдвинуто предложение о конкретизации на уровне федерального законодательства полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации политики импортозамещения продовольственных товаров, что будет способствовать обеспечению продовольственной безопасности. К таким полномочиям должны относиться: 1) утверждение региональных планов по импортозамещению в сфере агропромышленного комплекса; 2) обеспечение интеграции и кооперации организаций агропромышленного комплекса на уровне субъектов РФ и на

межрегиональном уровне; 3) обеспечение участия должностных лиц указанных органов в межрегиональных и международных форумах по организации импортозамещающих производств в агропромышленном комплексе; 4) организация содействия производителям сельскохозяйственной продукции в её реализации на зарубежных рынках; 5) организация выставочных мероприятий в сфере агропромышленного комплекса и участие в них; 6) организация выпуска в средствах массовой информации сведений об импортозамещающей сельскохозяйственной продукции регионального производства; 7) оказание государственной поддержки организациям агропромышленного комплекса при реализации инвестиционных проектов в областях растениеводства и животноводства; 8) создание условий для увеличения производства сельскохозяйственной продукции в крестьянских (фермерских) хозяйствах.

9. Обосновано расширение компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов следующими полномочиями: 1) информирование населения через средства массовой информации и информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» по вопросам качества и безопасности пищевых продуктов; 2) содействие развитию добровольной сертификации услуг и внедрению международной системы менеджмента качества в организациях потребительского рынка на базе международных стандартов; 3) проведение совместных семинаров, конференций, выставок-ярмарок и других мероприятий, осуществляемых в рамках взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, производителями и поставщиками пищевых продуктов, иными органами и организациями с целью обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов; 4) содействие деятельности в области исследования влияния на здоровье человека пищевых продуктов, содержащих генетически модифицированные источники, пестициды, регуляторы роста, искусственные пищевые добавки; 5) создание межведомственных комиссий по обеспечению качества и

безопасности пищевых продуктов при высших исполнительных органах государственной власти субъектов РФ; 6) предоставление производителям пищевой продукции права на её добровольную маркировку информационным знаком, свидетельствующим об их изготовлении из натурального продовольственного сырья; 7) учреждение и предоставление производителям премий качества, свидетельствующих об отсутствии в пищевых продуктах генетически модифицированных источников; 8) стимулирование сбыта товаров, производимых добросовестными производителями пищевых продуктов.

10. Аргументированы разработка и установление на федеральном уровне единых требований к компетенции коллегиальных экспертно-консультативных совещательных органов при высших исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, создающих условия для взаимодействия профильных федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти соответствующих субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций агропромышленного сектора, включая производителей и поставщиков продовольственного сырья и продуктов питания, перерабатывающих, торговых, научных и других организаций в целях обеспечения качества и безопасности пищевой продукции.

Теоретическая значимость диссертации определяется тем, что:

- *доказаны* положения, расширяющие научные представления об административно-правовом обеспечении продовольственной безопасности;
- *проведено* разграничение урегулированных нормами административного права областей общественных отношений, в рамках которых осуществляется обеспечение продовольственной безопасности;
- *введены* в научный оборот авторские формулировки определений продовольственной безопасности и административно-правового механизма обеспечения продовольственной безопасности;

- *обосновано* наличие ряда направлений административно-правового обеспечения продовольственной безопасности;
- *изложены* положения, касающиеся выявления содержания административно-правовых средств импортозамещения продовольственных товаров;
- *представлена* характеристика административно-правовых мер, применяемых уполномоченными субъектами государственного управления в целях обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов.

Практическая значимость диссертации обусловливается возможностью использования её результатов при осуществлении в перспективе новых научных изысканий по вопросам государственного управления в рамках административно-правового обеспечения продовольственной безопасности.

Содержащиеся в работе практические предложения по модернизации отечественного законодательства, регулирующего организацию государственного управления в рамках административно-правового обеспечения продовольственной безопасности, могут быть использованы в текущей законопроектной работе федерального законодателя по разработке изменений и дополнений в Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и в Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

Предложения и выводы автора по вопросам административно-правового обеспечения продовольственной безопасности могут быть использованы в качестве научно-практического материала, а также как дополнительный материал в целях как подготовки учебной и учебно-методической административно-правовой литературы, так и осуществления преподавательской деятельности по учебной дисциплине «Административное право» в образовательных организациях высшего образования соответствующего профиля.

Апробация результатов исследования проведена в следующих формах:

- обсуждение и одобрение работы на заседаниях кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;
- опубликование основных научных идей по тематике диссертационного исследования в периодических изданиях и сборниках научных трудов, включая российские рецензируемые научные журналы, рекомендованные Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ;
- участие в научно-практических конференциях (вторая ежегодная Международная научно-практическая конференция «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 1 ноября 2015 г.); IX Международная научно-практическая конференция: «Тенденции развития современной юриспруденции» (г. Санкт-Петербург, 28 декабря 2015 г.); Международная научно-практическая конференция «Новейшие достижения и успехи развития юриспруденции» (г. Краснодар, 25 июня 2016 г.); XV Международная научно-практическая конференция «Современные тенденции развития науки и технологий» (г. Белгород, 30 июня 2016 г.); Международная научно-практическая конференция «VII Саратовские правовые чтения» (г. Саратов, 29–30 сентября 2016 г.); Международная научно-практическая конференция «Новшества в юриспруденции» (г. Тюмень, 25 декабря 2016 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы современной науки: теория и практика научных исследований» (г. Пенза, 20–22 сентября 2017 г.); Международная научно-практическая конференция «III Саратовские административно-правовые чтения» (г. Саратов, 28–29 сентября 2017 г.); Международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы теории и практики реализации публичной власти: IV Ежегодные Саратовские административно-правовые чтения» (Саратов, 11-12 октября 2018 г.)).

Структура диссертации определяется поставленной проблематикой, объектом, предметом, а также поставленными задачами, логикой и целью исследования и представлена введением, двумя главами, объединяющими шесть параграфов, заключением, библиографическим списком использованных источников и приложениями.

Глава 1. Общая характеристика административно-правового регулирования в сфере продовольственной безопасности в Российской Федерации

1.1 Продовольственная безопасность в системе национальной безопасности Российской Федерации: административно-правовой аспект

Исследование вопроса о месте продовольственной безопасности в системе национальной безопасности требует определения содержания категории «безопасность». В научной литературе понятие безопасности имеет различную трактовку, которая позволяет говорить о наличии понимания данного термина как в социологическом, так и в юридическом смысле.

С.В. Степашин рассматривает безопасность в качестве тенденций развития (включая латентные), состояния и условий существования социума, его структурных элементов, институтов и установлений, которые обеспечивают сохранение их качественной определённости, возникновение объективно обусловленных инноваций и свободное, соответствующее собственной природе и ею определяемое функционирование³. В данном определении раскрывается социальная, но не юридическая сущность безопасности.

Юридическое понимание безопасности в рамках данного исследования представляет интерес в той степени, в которой затрагивает вопросы административно-правового регулирования. С этой точки зрения следует обратить внимание на позицию А.И. Стахова, который рассматривает безопасность в административно-правовой сфере как урегулированное нормами административного права состояние защищённости конституционных и прочих законных интересов нации, государства, общества и личности, обеспечивающее отсутствие вредоносных природных и

³ См.: *Степашин С.В.* Безопасность человека и общества (политико-правовые вопросы): Монография. СПб.:СПбЮИ МВД России, 1994. С. 23.

техногенных факторов, связанных с административно санкционируемыми действиями физических лиц и организаций по использованию под государственным контролем, сообразно закону и по прямому назначению природных и техногенных источников опасности(процессов, явлений и предметов), а также предупреждение административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды⁴.

В юридической литературе безопасность рассматривается не только как «состояние защищённости», но и в иных аспектах. Так, В.М. Манохин понимал под безопасностью сохранение, соблюдение и нерушимость условий жизни и развития людей, окружающего мира и общества⁵.

Легального определения понятия безопасности не существует. Ранее оно было закреплено в ст. 1 утратившего силу Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»⁶, где в качестве безопасности рассматривалось состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

В настоящее время административно-правовое регулирование безопасности основано на положениях Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»⁷. Несмотря на то, что термин «безопасность» является родовой категорией для выделения многочисленных видовых ответвлений безопасности, определения данного понятия в нём не содержится. Отказ законодателя от урегулирования единых для всех видов безопасности признаков, составляющих исследуемую категорию, не образует, однако, проблему нормативно-правовой неопределённости содержания безопасности, поскольку законодательство, регулирующее

⁴ См.: *Стахов А.И.* Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006. С. 32-33.

⁵ См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. С. 212.

⁶ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. №15, ст. 769.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

отдельные виды безопасности, определяет это понятие применительно к соответствующему объекту, им охраняемому.

В Федеральном законе «О безопасности» содержится упоминание об отдельных видах безопасности – безопасности государства, безопасности личности, экологической безопасности, общественной безопасности. Разумеется, этим перечень видов безопасности не исчерпывается, поскольку в законе речь идёт и об иных видах безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Тем самым, перечень видов безопасности по данному закону носит открытый характер.

Кроме того, необходимо отметить, что законодатель использует термины «безопасность» и «национальная безопасность» как синонимичные. Таким образом, перечисленные выше виды безопасности объединяются единым родовым понятием «национальная безопасность».

Если обратиться к Конституции Российской Федерации⁸, то категория «национальная безопасность» в ней не представлена, хотя о безопасности в целом и о некоторых её разновидностях (безопасность граждан, безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность) упоминают более десятка конституционных норм. При этом важно отметить, что безопасность в целом согласно п. «м» ст. 71 Конституции Российской Федерации отнесена к предметам ведения Российской Федерации. Однако речь идёт об общих вопросах и принципах обеспечения безопасности, которые должны быть едины независимо от разновидности охраняемого объекта общественных отношений. Руководствуясь данной конституционной нормой, законодатель и принял обозначенный федеральный закон, урегулировав содержание деятельности по обеспечению безопасности, общие положения государственной политики и координации деятельности в области её обеспечения, основополагающие начала международного сотрудничества в данной сфере, систему обеспечивающих её субъектов.

⁸Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

В то же время вопросы обеспечения отдельных видов безопасности, в том числе продовольственной, не обозначены в числе вопросов, входящих в предмет исключительного ведения Российской Федерации, а некоторые из них упоминаются среди вопросов совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (обеспечение общественной и экологической безопасности). Таким образом, можно определить, что обеспечение продовольственной безопасности не является исключительным полномочием федеральных органов государственной власти.

Общественные отношения, возникающие в сфере обеспечения безопасности (национальной безопасности), являются предметом регулирования как конституционного, так и административного права.

Если говорить о вопросах обеспечения безопасности в конституционно-правовом аспекте, то предмет данной отрасли права предполагает включение в него, в частности, тех отношений, которые являются основополагающими для тех областей, в которых они складываются. Вместе с тем, по словам О.Е. Кутафина, они охватывают не весь комплекс общественных отношений в определённой сфере, а лишь те из них, которые составляют базу для возникновения, изменения и прекращения всех остальных общественных отношений в данной области и определяют их содержание. Общественные отношения становятся элементом предмета конституционного права только в случаях заинтересованности в этом государства, которая воплощается в соответствующих нормах права, включённых в нормативные правовые акты основополагающего характера, такие как конституция государства или иные акты учредительного характера⁹.

Общественные отношения в сфере обеспечения безопасности в целом являются, таким образом, составным элементом предмета конституционного права, поскольку их необходимо рассматривать как основополагающие отношения для иных социальных связей – тех, которые складываются в

⁹ См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 25.

рамках организации деятельности по обеспечению всех разновидностей безопасности (продовольственной, промышленной, экологической, информационной, пожарной безопасности, безопасности дорожного движения, безопасности гидротехнических сооружений и др.).

В науке конституционного права разрабатывается также категория «конституционная безопасность»¹⁰, близкая к понятию национальной безопасности. А.И. Овчинников, обобщая различные точки зрения относительно данного понятия, приходит к выводу, что оно рассматривается в следующих аспектах:

а) как состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства на основе баланса конституционных ценностей и последовательного обеспечения верховенства права;

б) как обеспечение защиты основ конституционного строя, включающих в себя положения Конституции Российской Федерации, которые устанавливают исходные начала системы права;

в) как категория, способствующая охране юридической конституции (т.е. нормативного правового акта – действующей Конституции Российской Федерации), в отличие от национальной безопасности, обеспечивающей охрану фактической конституции страны, под которой понимаются реально существующие основы общественно-политического строя в государстве¹¹.

При определении вопросов административно-правового регулирования национальной безопасности и её составного элемента – продовольственной

¹⁰ См.: Баранов П.П. Конституционная безопасность Российской Федерации: вопросы теории и практики // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 8. С. 106-110; Мальцев В.А. Конституционная безопасность – составляющая национальной безопасности // Юридические записки. 2003. № 16. С. 145-163; Воробьёв Д.С. К вопросу о соотношении понятий «безопасность» и «конституционная безопасность» // Современное общество и право. 2012. № 3. С. 81-85; Федотова Ю.Г., Рогов А.С. О категориях «конституционная безопасность» и «национальная безопасность»: терминологический анализ // Государственная служба. 2014. № 3. С. 6-9; Баранов П.П. Безопасность Российской Федерации: государственная, национальная и конституционная (вопросы теории и практики) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 3. С. 39-45.

¹¹ См.: Овчинников А.И. Конституционно-правовая сущность национальной безопасности и конституционная безопасность // Юрист-Правовед. 2014. № 3. С. 34.

безопасности – необходимо руководствоваться общетеоретическими положениями о предмете административного права. Родовые организационные общественные отношения, составляющие предмет отрасли административного права, согласно распространённой в науке позиции, подразделяются на четыре области: 1) внешнеорганизационные отношения (управленческие отношения, возникающие в связи с реализацией исполнительной власти); 2) внутриаппаратные отношения, обусловленные внутриорганизационной деятельностью, осуществляемой в аппаратах любых органов государственной власти и прочих государственных органов; 3) организационные отношения, складывающиеся в ходе реализации компетенции органов федерального и регионального контроля (Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Счётной палаты Российской Федерации, аналогичных органов регионального масштаба деятельности); 4) административно-процессуальные отношения, связанные с реализацией судебного контроля наднадлежащей реализацией компетенции субъектов публичного управления (административно-юстиционные отношения, т.е. отношения в сфере административного судопроизводства)¹².

Существуют и иные подходы к предмету административно-правового регулирования, но, во-первых, выявление разнообразных научных подходов к данному вопросу не является задачей настоящего исследования, а во-вторых, выделение родовых групп общественных отношений в отличие от объектно-видового подхода, ставящего сегментацию административных правоотношений в зависимость от определённых институтов административного права, в наибольшей степени может способствовать полноценному анализу административных правоотношений, связанных с обеспечением национальной безопасности (и продовольственной

¹² См.: Административное право Российской Федерации: Учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма; ИНФРА-М, 2018. С. 32-33; *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право: учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2014. С. 36-39.

безопасности как её важного элемента). Данное обстоятельство определяет и структуру настоящего параграфа.

I. В первую очередь административно-правовые отношения в рамках обеспечения национальной, в том числе продовольственной, безопасности складываются в ходе реализации управленческой компетенции субъектов исполнительной власти (федеральных и региональных), а также Президента Российской Федерации при осуществлении им государственно-управленческих функций.

Обобщённые контуры государственной политики в определённых областях и отраслях государственного управления очерчиваются путём принятия актов стратегического планирования (доктрин, стратегий, государственных программ, концепций и пр.), представляющих собой форму реализации управленческой компетенции Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Ввиду того, что эти акты наполнены управленческим содержанием и рассчитаны на исполнительные органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях, порядок осуществления ими своих функций подлежит усовершенствованию сообразно направлениям развития, заложенным в данных политико-правовых документах¹³.

В настоящее время политико-правовым документом, определяющим потребности совершенствования государственного управления в области обеспечения национальной безопасности, является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹⁴, которую законодатель рассматривает как базовый документ в области планирования развития системы обеспечения

¹³ См.: Сулакишин С.С., Погорелко М.Ю., Вилисов М.В., Малчинов А.С., Нетёсова М.С., Симонов В.В. Российские доктрины как акты государственного управления. М.: Научный эксперт, 2012. С. 5, 17.

¹⁴ Утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ст. 212.

национальной безопасности Российской Федерации, в котором определяются порядок действий и меры по её обеспечению¹⁵.

Согласно п. 6 данной Стратегии национальная безопасность рассматривается как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, характеризующееся обеспечением реализации конституционных прав и свобод российских граждан, достойным качеством и уровнем их жизни, суверенитетом, независимостью, государственной и территориальной целостностью, устойчивым социально-экономическим развитием государства.

В качестве одного из важнейших компонентов изложенного понятия выступает гарантированность достойного качества и уровня жизни граждан, в отсутствие которой невозможно вести речь о соблюдении требований поддержания национальной безопасности. Несмотря на это, повышение качества жизни граждан Российской Федерации посредством создания необходимых стандартов жизнеобеспечения не относится к числу основных приоритетов национальной безопасности Российской Федерации, которыми в настоящее время являются национальная оборона, государственная и общественная безопасность. Действительно, осуществление функций государства по данным направлениям имеет первоочередное значение, поскольку непринятие надлежащих мер по их реализации ставит под угрозу суверенитет государства, его территориальную целостность и конституционный строй Российской Федерации.

В то же время повышение качества жизни российских граждан является первым приоритетом устойчивого развития, на котором государство сосредоточивает свои усилия и ресурсы для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации наряду с достижением её основных приоритетов. Следует отметить, что в иерархическом ряду приоритетов устойчивого развития, указанных в Стратегии, повышение качества жизни

¹⁵ См.: п. 4 ст. 18 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ст. 212.

граждан стоит выше науки, технологий, образования, здравоохранения, культуры и др. При этом социальная направленность данной Стратегии, обусловленная ориентацией на повышение качества жизни, в научной литературе рассматривается в качестве одного из её основных достоинств¹⁶.

Ключевой стратегической целью обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан являются стабилизация численности населения России в среднесрочной перспективе, а в долгосрочной – коренное улучшение демографической ситуации. Повышение качества жизни российских граждан должно быть обеспечено, в частности, доступностью высококачественных и безопасных товаров, в том числе и продовольственных, гарантированное снабжение которыми определяется как одно из главных направлений обеспечения национальной безопасности в продовольственной сфере. Как отмечает Х.У. Белхароев, способность органов государственной власти наладить функционирование такого важного направления жизнеобеспечения граждан, как продовольственная сфера, составляет неременное условие гарантирования национальной безопасности, государственного суверенитета, согласия и спокойствия в обществе¹⁷.

О необходимости обеспечения безопасности можно вести речь только в том случае, если имеются внутренние или внешние угрозы, которые выступают предпосылками для осуществления соответствующих организационно-управленческих мероприятий. Как факторы, могущие стать источниками угроз национальной безопасности в продовольственной сфере, в Стратегии рассматриваются, во-первых, внешний фактор – усиление конкуренции в борьбе за дефицитные продовольственные ресурсы, а во-вторых, внутренний фактор в виде отставания в развитии передовых

¹⁶ См.: Воронов А.М., Татарян В.Г. Анализ теории и практики обеспечения национальной безопасности интересов личности, общества и государства // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 38.

¹⁷ См.: Белхароев Х.У. Законодательная основа государственной политики обеспечения национальной безопасности в продовольственной сфере Российской Федерации // Чёрные дыры в Российском законодательстве. 2008. № 2. С. 123.

технологических укладов в области производства продовольственных товаров надлежащего качества, что обуславливает возникновение стратегических рисков зависимости уровня и качества жизни граждан от изменения внешних факторов.

Следует учесть, что Стратегия национальной безопасности определяет основные её приоритеты на ограниченный период времени. Вместе с тем продовольственная безопасность в системе национальной безопасности в перспективе может получить обозначение как одного из основных приоритетов, поскольку построение экономики на основе реализации продукции минерально-сырьевого комплекса в современных условиях показывает свою неэффективность ввиду зависимости от внешнеполитических и внешнеэкономических условий. В такой ситуации с точки зрения геополитического подхода от органов государственного управления требуется принятие мер по формированию и развитию новой модели функционирования аграрного сектора, который может стать стратегическим инструментом реализации национальных интересов Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности¹⁸.

Подводя итог изложению вопроса о внешнеуправленческих отношениях, связанных с обеспечением национальной безопасности, следует сделать вывод о том, что продовольственная безопасность является одним из наиболее важных её звеньев, а изучение проблем и выявление путей совершенствования методов и средств обеспечения продовольственной безопасности в деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органов исполнительной властиспециальной компетенции (федеральных и региональных) необходимо рассматривать как одно из наиболее перспективных направлений развития юридической мысли в административно-правовой сфере. Органы исполнительной власти должны обеспечивать продовольственную

¹⁸ См.: Власов В.А. Влияние продовольственной политики на обеспечение национальной безопасности (философско-правовой и политико-правовой анализ) // Право и образование. 2012. № 3. С. 127.

безопасность за счёт организации деятельности по импортозамещению основных пищевых продуктов и развитию биотехнологий, а равно посредством 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.

II. *Внутриорганизационные отношения.* В первую очередь необходимо отметить, что общественные отношения в области обеспечения национальной, в том числе продовольственной, безопасности возникают в связи с осуществлением исполнительно-распорядительной деятельности органами государственного управления, что характеризует данные отношения как внешнеорганизационные. Вместе с тем такие отношения не могут быть организованы, если определённым образом не установлен порядок внутриуправленческой деятельности субъектов исполнительной власти и не структурирован аппарат соответствующих органов. Таким образом, внутриорганизационная деятельность, являясь вспомогательной, вторичной по отношению к выполнению органами государственного управления их профильных функций, выступает в качестве непрямого условия нормального их функционирования, а также эффективной работы других государственных органов независимо от ветви государственной власти.

Так, издание документов стратегического планирования, утверждаемых указами Президента Российской Федерации по вопросам его ведения, в том числе по тематике национальной, продовольственной и других видов безопасности, является результатом внутриорганизационной административно-процессуальной деятельности структурных подразделений Администрации Президента Российской Федерации и их должностных лиц

по разработке основных концептуальных идей и согласованию содержания проектов соответствующих актов. Разработка, согласование и направление Президенту Российской Федерации проектов правовых актов и иных необходимых ему документов рассматриваются в качестве одной из основных внутриорганизационных функций Администрации Президента Российской Федерации, выполнение которой способствует обеспечению реализации Президентом Российской Федерации внешнеуправленческих полномочий главы государства¹⁹.

Для обеспечения внешнеуправленческой деятельности Правительства Российской Федерации по реализации задач государственной, экономической, продовольственной и иных видов национальной безопасности им был структурирован его аппарат с выделением соответствующих подразделений – Департамента оборонной промышленности, Департамента экономики и финансов, Департамента агропромышленного комплекса и др.²⁰, что отражает внутриорганизационную деятельность Правительства Российской Федерации.

Применительно к внутриаппаратной деятельности по организации выполнения внешнеуправленческой функции по непосредственному обеспечению продовольственной безопасности органами исполнительной власти можно привести в пример полномочия министра сельского хозяйства Российской Федерации, который определяет структуру соответствующего министерства и, утверждая положения о его структурных подразделениях²¹, распределяет управленческую компетенцию между ними по различным

¹⁹ См.: п. 4, 5 Положения об Администрации Президента Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (в ред. от 31.12.2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 15, ст. 1395; 2015. № 11, ст. 1585.

²⁰ См.: Распоряжение Правительства РФ от 26 апреля 2004 г. № 520-р (в ред. от 01.10.2015 г.) «Об утверждении структуры Аппарата Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 18, ст. 1780.

²¹ См.: п. 10.1, 10.6 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 25, ст. 2983.

направлениям деятельности, в совокупности способствующим обеспечению продовольственной безопасности, что отражается и в наименованиях подразделений центрального аппарата министерства (Департамент экономики и государственной поддержки агропромышленного комплекса, Департамент животноводства и племенного дела, Департамент регулирования агропродовольственного рынка, пищевой и перерабатывающей промышленности, Департамент ветеринарии, Департамент растениеводства, механизации, химизации и защиты растений, Департамент сельского развития и социальной политики, Департамент мелиорации, Департамент регулирования в сфере рыбного хозяйства и аквакультуры (рыбоводства) и др.).

Кроме того, надлежащее функционирование аппарата государственного управления, в том числе и для целей обеспечения продовольственной безопасности, невозможно и без поддержания необходимого уровня дисциплины внутри аппарата государственных органов исполнительной власти и привлечения государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, к дисциплинарной ответственности за совершённые ими дисциплинарные проступки, что рассматривается в качестве одного из ключевых направлений усовершенствования системы государственного управления в России²². Неправомерная деятельность отдельных должностных лиц, подпадающая под действие дисциплинарных санкций, в отраслях государственного управления, с которыми связано обеспечение продовольственной безопасности, может существенно повлиять на состояние этих отраслей, что требует необходимой реакции субъектов дисциплинарной власти. Например, 29 декабря 2017 г. распоряжением Губернатора Астраханской области к дисциплинарной ответственности был привлечён министр сельского хозяйства и рыбной промышленности Астраханской области, основанием

²² См.: *Добробаба М.Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений: монография. Саратов: Научная книга, 2018. С. 4.

чему послужило оказание государственной поддержки организациям агропромышленного комплекса, руководящие должности в которых занимают его близкие родственники. Одновременно он был выведен из состава трёх комиссий указанного министерства по рассмотрению заявлений и документов, представленных заявителями в целях получения субсидий²³.

III. *Организационно-контрольные отношения* возникают в связи с деятельностью отдельных государственных органов, осуществляющих общегосударственный контроль либо государственный контроль на уровне субъектов Российской Федерации. Данные органы не входят в систему органов исполнительной власти, а производны от иных государственных органов. В то же время предмет административно-правового регулирования данная группа отношений составляет по той причине, что государственный контроль, осуществляемый данными органами, во многом схож с аналогичной деятельностью субъектов исполнительной власти. Контроль, как известно, является одной из функций государственного управления и рассматривается в качестве деятельности по установлению соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и её структуры требуемому стандарту и уровню, изучению и оценке результатов общего функционирования органов государственного управления, а также конкретных действий субъектов управления; по установлению соотношения намечаемого и сделанного в системе государственного управления²⁴.

Применительно к данной группе отношений о государственном контроле как функции государственного управления в узком административно-правовом его понимании речи идти не может, поскольку государственное управление есть деятельность органов исполнительной

²³ Информация опубликована на официальном сайте прокуратуры Астраханской области. URL:

https://www.astrprok.ru/n_9150_po_rezultatam_prokurorskoj_proverki_regionalnym_ministrom_prinyaty_mery_k_predotvraweniyu_konflikta_interesov.html (дата обращения: 23.10.2018).

²⁴ См.: Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма; ИНФРА-М, 2019. С. 33-34.

власти. Однако формы и методы деятельности при осуществлении государственного контроля как органами исполнительной власти, так и специализированными контрольными органами государства в значительной степени совпадают, что показывает тождественный характер возникающих правоотношений и позволяет исследователям рассматривать их в плоскости административно-правового регулирования.

При этом в законодательных актах закрепляется, что контрольная деятельность соответствующего государственного органа направлена на обеспечение безопасности. Так, в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (в ред. от 27.10.2015 г.) «О Счётной палате Российской Федерации»²⁵ указано, что данным нормативным правовым актом урегулированы правоотношения, возникающие в процессе осуществления Счётной палатой Российской Федерации внешнего государственного контроля, объектом которого является формирование, управление и распоряжение средствами федерального бюджета, федеральной собственностью, средствами бюджетов государственных внебюджетных фондов и прочими ресурсами в пределах её компетенции, обеспечивающими *безопасность* и социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Одним из ключевых направлений обеспечения национальной безопасности в деятельности Счётной палаты Российской Федерации является реализация задач продовольственной безопасности, поскольку к числу функций данного органа относится контроль выполнения государственных программ Российской Федерации для оценки качества их реализации в части соотношения результатов с затраченными федеральными ресурсами. Одним из таких документов стратегического планирования является Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и

²⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1649.

продовольствия на 2013-2020 годы²⁶. Указанный орган в рамках осуществления контрольных мероприятий определяет эффективность и целесообразность расходов федеральных средств, в том числе на реализацию мероприятий названной государственной программы.

Интересы обеспечения национальной безопасности предполагают защищённость не только общества и государства, но и каждой отдельной личности, что характерно и для продовольственной безопасности. В этой части в рамках организационно-контрольных отношений она обеспечивается в деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который рассматривает жалобы граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе²⁷.

Практика его государственно-контрольной деятельности свидетельствует о том, что она в определённой степени способствует обеспечению в том числе и продовольственной безопасности. Как следует из Доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год, выявленные в рамках его контрольной деятельности в сфере защиты прав потребителей нарушения требований качества и безопасности продуктов питания в ряде регионов Российской Федерации свидетельствуют о высоком уровне опасной продукции и фальсификатов, что вызывает нарастающую тревогу с точки зрения обеспечения продовольственной безопасности²⁸.

²⁶ Утв. Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 (в ред. от 19.12.2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32, ст. 4549.

²⁷ См.: ч. 1 ст. 16 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 31.01.2016 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9, ст. 1011.

²⁸ Рос. газета. 2015. 7 мая.

IV. *Административно-юстиционные организационно-охранительные отношения.* Вступление в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (далее КАС РФ) обусловило зарождение нового для административного права института, который до настоящего времени развивался в рамках отраслей гражданского процессуального права и арбитражного процессуального права.

В настоящее время у учёных-административистов практически не возникает сомнений относительно принадлежности правоотношений в сфере административного судопроизводства к предмету административного права, поскольку процедуры судебного контроля за деятельностью органов публичного управления, а также судебного санкционирования процессуальных действий должностных лиц органов исполнительной власти призваны обеспечить законность и дисциплину в системе публичного управления. Таким образом, административное судопроизводство должно занять прочное место в числе иных административных производств, входящих в структуру административного процесса²⁹.

Указанный нормативный правовой акт играет существенную роль в деле обеспечения различных видов национальной безопасности. Так, общественная безопасность органами правосудия обеспечивается посредством санкционирования некоторых процессуальных действий органов исполнительной власти, их должностных лиц и иных субъектов. Законодатель выделяет и соответствующие виды производств в рамках административного судопроизводства (производство по делам о принудительном помещении граждан в психиатрический стационар, противотуберкулёзную медицинскую организацию, производство по делам

²⁹ См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правовая регламентация мер предварительной защиты по административному иску // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 4. С. 183; Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Меры процессуального принуждения по законодательству об административном судопроизводстве в системе мер административного принуждения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 4. С. 174.

об установлении административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы и др.). Следует отметить, что ещё до принятия КАС РФ в научной литературе по административному праву исследовались перспективы задействования административного судопроизводства для решения проблем продовольственной безопасности, поскольку её публично-правовой характер позволяет рассматривать данное явление как объект административно-правового спора. Административное судопроизводство может обеспечить решение ряда конфликтов, влияющих на состояние продовольственной безопасности:

а) между гражданином, имеющим право на достойную жизнь и здоровое питание, и государством в лице соответствующих органов, которые игнорируют соответствующие социальные обязательства;

б) между юридическим лицом, обладающим правом заниматься предпринимательской деятельностью с целью систематического извлечения прибыли, и субъектами государственной и муниципальной власти, по мнению которых данная деятельность представляет угрозу для продовольственной безопасности;

в) между общественными объединениями и субъектами публичной власти в защиту прав социальных групп, связанных с продовольственной безопасностью;

г) между различными органами публичной власти, реализующими функции по обеспечению и защите продовольственной безопасности³⁰.

Развитие института административного судопроизводства в настоящее время способно усилить активную роль граждан и общественных объединений в управленческих процессах по обеспечению продовольственной безопасности. Указанные субъекты имеют возможность оспаривать в порядке административного судопроизводства нормативно-

³⁰ См.: Калинина Л.Е. Административная юстиция как метод обеспечения продовольственной безопасности // Право и экономика. 2014. № 7. С. 56-57.

правовые акты, действия (бездействие) и решения органов публичной власти и их должностных лиц, создающие угрозу продовольственной безопасности.

Административно-правовые вопросы отграничения продовольственной безопасности от иных видов безопасности.

Административно-правовое регулирование вопросов, связанных с обеспечением продовольственной безопасности, требует проведения её отграничения от иных видов безопасности. В то же время различные виды безопасности имеют определённые точки соприкосновения, что позволяет говорить о наличии единой системы обеспечения национальной безопасности, позволяющей консолидировать усилия различных федеральных и региональных органов исполнительной власти по реализации мер, направленных на одновременное обеспечение разнообразных видов безопасности.

Что касается видов безопасности, то следует констатировать, что законодатель в действующем Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» обозначил в неисчерпывающем перечне несколько разновидностей безопасности с объединением их общим родовым термином «национальная безопасность». Речь идёт о безопасности государства, безопасности личности, экологической безопасности и общественной безопасности. Однако в данном нормативно-правовом акте содержание данных терминов не раскрыто. Одновременно перечень видов безопасности законодателем оставлен открытым. При этом предусмотрена отсылка к иному законодательству, которым они должны определяться.

Понятие национальной безопасности является обобщающим для всех иных видов безопасности и синонимичным термину «безопасность». Это определяется как данным законом, так и содержанием Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утверждённой Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. Таким образом, при соотношении продовольственной и национальной безопасности следует иметь в виду, что они рассматриваются как часть и целое.

Категория «продовольственная безопасность» не имеет законодательного закрепления на федеральном уровне, но о ней упоминается в Стратегии национальной безопасности наряду с безопасностью личности, общественной, государственной, экономической, экологической безопасностью и т.д. Следовательно, возникает необходимость её отграничения от перечисленных видов. При этом нужно отметить, что продовольственная безопасность не выступает в качестве одного из основных приоритетов национальной безопасности Российской Федерации в отличие от национальной обороны, государственной и общественной безопасности.

Критерием, на основе которого выявляются отличия между этими видами, является объект, подлежащий охране и защите в рамках административно-правового и иного регулирующего воздействия со стороны органов государственной власти.

Названная Стратегия рассматривает государственную и общественную безопасность в неразрывной связи. В частности, стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности являются защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, её независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе. Однако нужно принять во внимание, что только государственная безопасность специфическим объектом охраны имеет конституционный строй Российской Федерации, её территориальную целостность и государственный суверенитет.

В отношении *общественной безопасности* необходимо сказать, что на уровне актов стратегического планирования её официальное определение содержит Концепция общественной безопасности в Российской Федерации³¹.

³¹ Утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В ней общественная безопасность определяется через состояние защищённости таких объектов управления, как человек и гражданин, материальные и духовные ценности общества, угрозу которым представляют преступные и иные противоправные посягательства, социальные и межнациональные конфликты, а равно чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

Безопасность личности (или личная безопасность) как термин широко употребляется в законодательстве и в актах стратегического планирования, однако определение данного понятия в соответствующих актах не представлено.

В научной литературе безопасность личности принято обозначать как состояние защищённости находящейся в некоторой обособленности отдельной личности, либо как система субъективных прав, которые гражданин может реализовать для защиты себя и своих близких от различных противоправных посягательств и иного рода угроз³². Тем самым, объектом безопасности личности являются субъективные права отдельного гражданина, предоставленные ему в целях ограждения от противоправных посягательств со стороны других лиц, а также угроз иного рода. В последнем случае безопасность личности пересекается и с продовольственной безопасностью, поскольку реализация права каждого отдельного гражданина на физически и экономически доступное питание в количестве, необходимом для активной и здоровой жизни, на качественные пищевые продукты образует содержание одновременно и безопасности личности, и продовольственной безопасности.

Определение понятия *экологической безопасности* содержится в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», где названный вид безопасности рассматривается в качестве состояния защищённости таких объектов, как природная среда и жизненно

³² См.: Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. М.: Дело и Сервис, 2004. С. 356.

важные интересы человека, угрозу которым представляют чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, их последствия, а также возможное негативное воздействие хозяйственной и другой деятельности³³. Соответственно, объектом данного вида безопасности являются природная среда и жизненно важные интересы человека, связанные с реализацией его права на благоприятную окружающую среду. Существуют факторы, которые одновременно влияют на состояние как продовольственной, так и экологической безопасности. Речь идёт, в частности, о потеплении климата, которое определяет изменение химического состава атмосферы Земли, ухудшение агроклиматических условий, дефицит пресной воды, засухи, пожары, ливни и ураганы³⁴, а данные обстоятельства влияют в свою очередь на состояние сельского хозяйства, лесов и океанских рыбных промыслов³⁵. К тому же создание органами исполнительной власти условий для защиты и охраны окружающей среды направлено в том числе на предотвращение загрязнения продовольственных ресурсов, а также на усиление государственного контроля в отношении безвредности продовольственных ресурсов с учётом вновь образующихся опасных соединений и экологических факторов³⁶.

Термин «*экономическая безопасность*» широко используется в актах стратегического планирования. Обеспечение данного вида безопасности является одним из важнейших направлений деятельности государства в современных условиях. На стратегическом уровне основные направления государственной политики по её обеспечению определены в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030

³³Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

³⁴ См.: Власов В.А. Влияние мирового потепления климата и роста экстремальных погодных катаклизмов на обеспечение глобальной продовольственной безопасности // Право и государство: теория и практика. 2012. № 9. С. 110.

³⁵ См.: Власов В.А. Влияние мирового потепления климата и роста экстремальных погодных катаклизмов на обеспечение глобальной продовольственной безопасности // Аграрное и земельное право. 2012. № 10. С. 96.

³⁶ См.: Преснякова О.П. Проблемы продовольственной безопасности // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 64.

года³⁷, которая была разработана и принята с учётом современной международной экономической ситуации. Согласно данному акту экономическая безопасность представляет собой состояние защищённости национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство её экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

Анализируя административно-правовые аспекты экономической безопасности, С.Н. Максимов предлагает понимать под ней «динамически устойчивое состояние национальной экономики по отношению к различного рода угрозам и вызовам, достигаемое в управленческом плане использованием системы административно-правовых методов и средств, которая гарантирует защиту прав и законных интересов участников (включая государство) правоотношений, базируется на принципах государственного экономического регулирования и ориентирована, в том числе, на обеспечение стабильного уровня развития экономических показателей, оптимизацию соотношения внутриэкономического и внешнеэкономического балансов, эффективное распределение экономических ресурсов, отсутствие дефицита и профицита бюджета»³⁸.

Объектами экономической безопасности Российской Федерации являются личность, общество, государство и основные элементы экономической системы, включая систему институциональных отношений при государственном регулировании экономической деятельности, а в качестве целей экономической безопасности рассматриваются защита гражданских прав населения, повышение уровня и качества его жизни, гарантирующих социальный мир в стране и спокойствие в обществе;

³⁷ См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. №208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. №20, ст. 2902.

³⁸ Максимов С.Н. Административно-правовое обеспечение экономической безопасности в Российской Федерации: концептуальные и методологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 58-59.

эффективное решение внутренних политических, экономических и социальных задач, исходя из национальных интересов; активное влияние на процессы в мире, затрагивающие национальные интересы России.

Продовольственная безопасность однозначно имеет точки соприкосновения с экономической безопасностью, например, в части повышения качества и уровня жизни граждан. Также в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года указывается, что на состояние экономической безопасности существенное влияние оказывают факторы, связанные с глобальным изменением климата, способные вызвать дефицит продовольствия и пресной воды, обострить конкуренцию за доступ к возобновляемым ресурсам, в том числе к ресурсам Арктической и Антарктической зон, акваторий Северного Ледовитого океана. Кроме того, одним из показателей состояния экономической безопасности является доля импорта продовольственных товаров в объёме товарных ресурсов. Одновременно и экономические факторы влияют на состояние продовольственной безопасности, и любые меры, в том числе законодательные и организационно-управленческие, направленные на обеспечение экономической безопасности, будут способствовать урегулированию проблем продовольственной безопасности, в частности, решению вопроса об экономической доступности продуктов питания³⁹. В.И. Назаренко отмечает, что важнейшим экономическим фактором, влияющим на продовольственную безопасность, является цена на нефть, поскольку она в значительной степени определяет и стоимость продовольствия, а это в свою очередь способствует изменению мирового объёма поставок продовольственных товаров⁴⁰. Вместе с тем, согласно Стратегии национальной безопасности, продовольственная безопасность в целом имеет

³⁹ См.: Юсупов Т.З. К вопросу о правовом обеспечении продовольственной безопасности в России // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. №3. С. 228.

⁴⁰ См.: Назаренко В.И. Продовольственная безопасность России в условиях изменения мировой конъюнктуры рынка продуктов питания // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 58.

иной объект охраны и обеспечивается за счёт развития биотехнологий и импортозамещения продовольствия, а также посредством предотвращения захвата рынка зерна иностранными компаниями, истощения земельных ресурсов, сокращения пахотных угодий и сельскохозяйственных земель, бесконтрольного распространения пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных растений.

В научной литературе иногда отмечается, что продовольственная безопасность является одним из элементов подсистемы экономической безопасности⁴¹. Однако на основе изложенного можно сделать вывод о том, что продовольственная безопасность имеет собственный объект охраны, что позволяет отграничить её от иных видов безопасности – государственной, общественной, личной, экологической и экономической, а административно-правовое регулирование в сфере её обеспечения необходимо рассматривать в перспективе как один из основных приоритетов национальной безопасности Российской Федерации. Кроме того, на уровне актов стратегического планирования (прежде всего, Стратегии национальной безопасности) требуется более чёткое разграничение объектов охраны в рамках обеспечения продовольственной и иных видов безопасности, поскольку это обуславливает и конкретизацию деятельности органов исполнительной власти в сфере их обеспечения. При этом правоотношения, возникающие при осуществлении мер, направленных на обеспечение продовольственной безопасности, в значительной мере имеют административно-правовое содержание, составляя предмет административного права и объединяя в себе внешнеуправленческие отношения в сфере реализации исполнительной власти, внутриорганизационные отношения, отношения организационно-контрольного характера и административно-юстиционные отношения.

⁴¹ См.: *Пантелеев В.Ю., Братановский С.Н.* Необходимость и особенности публично-правового регулирования экономической безопасности в сфере потребительского рынка в России // *Государство и право.* 2018. № 8. С. 67.

1.2 Понятие продовольственной безопасности и её административно-правового обеспечения

Продовольственную безопасность Российской Федерации необходимо рассматривать в качестве одного из ключевых факторов, способствующих обеспечению национальной безопасности государства, поскольку сохранение суверенитета и государственности Российской Федерации, изменение демографической ситуации в сторону уменьшения смертности и повышения рождаемости и в целом повышение качества жизни граждан посредством гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения в значительной степени зависит от содержания государственно-управленческой политики в области обеспечения продовольственной безопасности.

Обеспечение населения Российской Федерации безопасной продукцией агропромышленного комплекса, отвечающей требованиям санитарных и ветеринарных норм, является стратегической целью продовольственной безопасности. Гарантировать её достижение может стабильность внутреннего производства, а также наличие необходимых продовольственных запасов и резервов.

Продовольственная безопасность в научной литературе рассматривается как политологическая, экономическая либо правовая категория. Исследование категории «продовольственная безопасность» только лишь в качестве юридической является недостаточным, поскольку решение проблем нормативно-правового регулирования данного явления невозможно без анализа тенденций и перспектив экономического развития. В свою очередь на основе социально-экономических показателей объёмов производства сельскохозяйственной продукции и насыщения рынка продовольственными товарами, соотношения импортной и отечественной продукции аграрного сектора на рынке продовольствия определяются направления совершенствования продовольственной политики, что относится к категории политологических исследований. Их результаты

образуют основу для разработки актов стратегического планирования и совершенствования законодательства, в том числе нормативных актов, регулирующих организационно-управленческую деятельность субъектов исполнительной власти в продовольственной сфере. В связи с этим представляется целесообразным краткий обзор представлений о продовольственной безопасности в различных отраслях науки.

А. Политологическое понимание продовольственной безопасности. С точки зрения политологии продовольственная безопасность рассматривается в качестве политико-правового феномена, выражающего институциональную взаимосвязь между обеспечением продовольственных интересов Российской Федерации, её субъектов, муниципальных образований, отдельных групп населения и каждого гражданина и направленного на предотвращение и ликвидацию продовольственных рисков и угроз каждому из вышеперечисленных субъектов посредством осуществления эффективной государственной и муниципальной продовольственной политики⁴².

Политологическое понимание продовольственной безопасности связано с категориями «политика» и «продовольственная политика». В зависимости от субъектов, осуществляющих политику в продовольственной сфере выделяют государственную и муниципальную продовольственную политику. В большей степени для настоящего административно-правового исследования интерес представляет государственная продовольственная политика, под которой понимается деятельность специально уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации и её субъектов, в том числе органов исполнительной власти и их должностных лиц, которая осуществляется в установленных в нормативно-правовых актах процедурах и направлена на обеспечение населения Российской Федерации экологически чистыми, безопасными для здоровья и полезными продуктами

⁴² См.: Власов В.А. Продовольственная безопасность Российской Федерации как важнейшее стратегическое направление обеспечения национальной безопасности // Национальная безопасность. 2010. № 11-12. С. 96.

питания, произведёнными преимущественно отечественными сельскохозяйственными товаропроизводителями⁴³.

Б. Понимание продовольственной безопасности в экономической теории. В трудах учёных-экономистов состояние продовольственной безопасности определяется исходя из критерия надёжности снабжения населения пищевыми продуктами, или стабильности формирования продовольственных ресурсов и их потребления, а также критерия удовлетворения внешних и внутренних национальных интересов, недопущения критической зависимости государства от зарубежных стран или их международных объединений по вопросам, связанным с обеспечением продовольствием, защитой экономических интересов отечественных товаропроизводителей и потребителей, достижением баланса таких интересов⁴⁴.

По мнению В.В. Старостина, продовольственная безопасность как социально-экономическая категория связана с процессом потребления продовольственных товаров и регенерацией физиологической основы человека, а также с организацией системы управления отраслями, функционирование которых связано с производством и распределением продовольственных ресурсов⁴⁵.

О.А. Чернова и В.Е. Степенко, анализируя достижения российской экономической мысли, связанные с необходимостью разрешения проблем обеспечения продовольственной безопасности, выявили ряд иных подходов к содержанию данной категории, согласно которым продовольственная безопасность рассматривается как: а) система мер, направленных на обеспечение производства и удовлетворения количественно-качественных

⁴³ См.: Власов В.А. Влияние продовольственной политики на обеспечение национальной безопасности (философско-правовой и политико-правовой анализ) // Право и образование. 2012. № 3. С. 126.

⁴⁴ См.: Ленчевский И.Ю. О некоторых аспектах продовольственной безопасности России // Достижения науки и техники АПК. 2003. № 1. С. 6.

⁴⁵ См.: Старостин В.В. Совершенствование системы управления продовольственной безопасностью региона: автореф. ... канд. экон. наук. Владимир, 2002. С. 8.

потребностей населения государства в представленных в широком ассортименте отечественных пищевых продуктах, имеющих высокую степень конкурентоспособности; б) способность государства обеспечить конкурентоспособность отечественной экономики и, в первую очередь, её ведущих отраслей в системе международного экономического развития; в) процесс бесперебойного обеспечения населения качественной и разнообразной пищевой продукцией в количествах, способствующих ведению здорового образа жизни, и т.д.⁴⁶

Рассмотрение продовольственной безопасности как системы мер наиболее типично для экономической теории. Так, согласно одной из точек зрения учёных-экономистов, эта категория понимается в качестве системы мер, направленных на обеспечение населения государства и каждого его региона качественной агропродовольственной продукцией по научно обоснованным медицинским нормам, с учётом половозрастных групп населения при оптимальном (социально и экономически оправданном) соотношении собственного производства и импорта, сохранении многофункциональной роли сельского хозяйства и необходимого уровня качества земельных, трудовых, водных, лесных и материально-технических ресурсов, а также наличия оптимальных запасов продовольствия⁴⁷.

В. Понимание продовольственной безопасности как правовой категории. В юридической литературе продовольственная безопасность в большей степени рассматривается как правовая категория. К исследованию данного термина как административно-правовой категории требуется комплексный подход. Структура государственного управления предполагает наличие в качестве одного из его элементов объект государственного управления. К таким объектам, в частности, относятся укрупнённые

⁴⁶ См.: Чернова О.А., Степенко В.Е. «Продовольственная безопасность»: научно-теоретические подходы к определению терминологии // Юридический мир. 2006. № 10. С. 47.

⁴⁷ См.: Чупина И.П., Трясцин М.М. Современные научные представления о продовольственной независимости и продовольственной безопасности на федеральном и региональном уровнях // Аграрный вестник Урала. 2012. № 10-2. С. 73.

сегменты производственной, функциональной и иной деятельности, а именно области, отрасли и сферы государственного управления⁴⁸.

Продовольственная безопасность обеспечивается в первую очередь федеральными и региональными органами исполнительной власти, осуществляющими как общее руководство и нормативно-правовое регулирование в экономической области (Правительство Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации), так и государственное управление и административно-правовое регулирование в отдельных технико-экономических отраслях и сферах. В этом смысле решение государственной задачи обеспечения населения в необходимом количестве качественным продовольствием, отвечающим всем необходимым требованиям, является предметом государственного управления в экономической области.

С другой стороны, объектом государственного управления и административно-правового регулирования является и административно-политическая область, в рамках которой субъекты исполнительной власти решают задачи обеспечения защищённости личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Это область административно-правового обеспечения безопасности независимо от её разновидности. Таким образом, комплексный административно-правовой подход к исследованию категории «продовольственная безопасность» связан с её относимостью одновременно к двум областям государственного управления – экономической и административно-политической.

Определение понятия продовольственной безопасности на федеральном уровне не представлено ни в законодательных, ни в подзаконных нормативно-правовых актах. В актах органов судебной власти

⁴⁸ См.: Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 35.

она иногда отождествляется с безопасностью пищевых продуктов⁴⁹, что показывает неоправданно узкое её понимание.

В связи с этим необходимо отметить важность именно административно-правового обеспечения продовольственной безопасности, поскольку государственное управление, осуществляемое Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, а также федеральными и региональными органами исполнительной власти, связано в том числе с определением концептуальных основ и программ, которые образуют базис для последующей организующей деятельности государственно-управленческих структур в конкретных областях, отраслях и сферах государственного управления.

В стратегических и доктринальных актах названных органов определяются ключевые понятия, очерчивающие общие контуры последующей государственно-управленческой деятельности по соответствующим направлениям. Однако официальное определение таких понятий не образует норму права ввиду того, что названные акты не носят нормативно-правового характера, поскольку не регулируют общественные отношения, а лишь обозначают область желаемого, того, к чему нужно стремиться. Иные положения подобных актов также не характеризуются нормативностью, однако в ряде случаев на них опираются судьи для обоснования своих решений, в том числе и по вопросам обеспечения продовольственной безопасности⁵⁰, что не заслуживает поддержки.

Для продовольственной безопасности документом стратегического планирования является Доктрина продовольственной безопасности

⁴⁹ См., например: Решение судьи Московского районного суда города Твери по делу № 12-25/2015 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL:<https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 17.10.2018 г.).

⁵⁰ См., например: постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 июня 2015 г. по делу № А76-27777/2014 // Сайт «Электронное правосудие». URL:<http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 17.10.2018 г.).

Российской Федерации, утверждённая Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120⁵¹.

В соответствии с данной Доктриной продовольственная безопасность Российской Федерации – состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объёмах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни.

На первый взгляд, данное определение отражает экономическое понимание продовольственной безопасности, поскольку её сущность отождествляется с определённым состоянием экономики. Однако на него требуется несколько иной взгляд. Любая безопасность представляет собой отсутствие опасности, состояние защищённости. Для юридического понимания безопасности характерно её рассмотрение как состояния защищённости личности, общества и государства от каких-либо угроз, что отражается в законодательстве о различных видах безопасности. Таким образом, безопасность не может обозначаться как определённое состояние экономики, политики, культуры и пр.

В теории административного права и других наук о государственном управлении понятие безопасности также часто раскрывается через категорию угроз, которая подвергается всестороннему анализу в научной литературе⁵². Если рассматривать угрозы продовольственной безопасности, то их можно подразделить на ряд разновидностей.

По природе возникновения угрозы могут быть объективными, то есть не зависящими от воли тех или иных субъектов, и субъективными, обусловленными деятельностью каких-либо субъектов. К *объективным*

⁵¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 5. Ст. 502.

⁵² См.: Зеленков М.Ю. Основы теории национальной безопасности: учебник для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 44-50.

угрозам, в частности, относится возрастающая зависимость агропромышленного сектора от климатических условий. *Субъективные угрозы* могут быть связаны с: 1) деградацией сельскохозяйственного производства (разрушение материально-технической базы сельского хозяйства; сокращение и деградация производственного потенциала агропромышленного комплекса, обусловленные опережающим выбытием сельскохозяйственной техники и иных производственных фондов; устойчивое уменьшение размера используемых земельных угодий; прогрессирующее снижение плодородия почв; нарушения воспроизводственного процесса в базовых отраслях сельского хозяйства); 2) проблемами государственного управления сельским хозяйством (неэффективная организация органами исполнительной власти процессов на рынке продовольствия; допущение монополистической деятельности производителей сельскохозяйственной продукции; неэффективная организация ценовой политики на продовольственном рынке; создание недостаточных стратегических и оперативных резервов ключевых видов продовольственных товаров и сырья для производства продовольствия на случай чрезвычайных условий в продовольственной сфере; отсутствие действенных государственно-управленческих механизмов поддержки отечественных производителей продукции агропромышленного комплекса); 3) макроэкономическими факторами (существенная деформация межотраслевых экономических отношений; низкая доходность производства продукции сельского хозяйства; увеличение кредиторской задолженности предприятий агропромышленного комплекса; усиление экономической разобщённости производителей сельскохозяйственной продукции в различных субъектах Российской Федерации⁵³); 4) социально-экономическими факторами (снижение покупательной способности населения; сокращение потребления населением жизненно важной пищевой

⁵³ См.: Руденко С.И. Обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации: теория, методология, практика: Монография. М.: Дашков и К, 2010. С. 15.

продукции; усиление имущественного расслоения населения со снижением доходов социально незащищённых слоёв населения); 5) неправомерной деятельностью производителей сельскохозяйственной продукции (бесконтрольное распространение продукции, изготовленной из генно-модифицированных организмов; производство и реализация продуктов питания, не отвечающих требованиям по качеству и безопасности, то есть с нарушениями законодательства о техническом регулировании).

В зависимости от места зарождения угрозы продовольственной безопасности следует подразделить на внутренние и внешние. *Внутренние угрозы* как объективного, так и субъективного характера связаны с возникновением и развитием внутри государства негативных факторов, влияющих на состояние продовольственной сферы. К примерам таких угроз можно отнести перечисленные ранее угрозы. *Внешние угрозы* связаны с деятельностью зарубежных производителей сельскохозяйственной продукции, а также иностранных государств и международных организаций, обуславливающей ослабление обеспеченности Российской Федерации качественной и безопасной продукцией сельскохозяйственного производства и подрыв продовольственной безопасности Российской Федерации в целом. К таким угрозам относятся: введение взаимных санкционных режимов с иностранными государствами; массированная государственная поддержка государствами дальнего зарубежья экспорта своих продовольственных товаров, обуславливающая замену поставок продовольствия из государств ближнего зарубежья и препятствующая укреплению общего аграрного рынка государств-членов СНГ; поставка в Российскую Федерацию невостребованной в самих государствах-экспортёрах не отвечающей требованиям по качеству и безопасности сельскохозяйственной продукции; давление на Российскую Федерацию государств – крупных экспортёров продукции агропромышленного комплекса в целях уменьшения государственной поддержки отечественных производителей продовольственных товаров.

Названные обстоятельства обуславливают целесообразность соответствующим образом сформулировать определение *понятия продовольственной безопасности*, а именно как состояния защищённости личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз объективного и субъективного характера в экономической области, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина Российской Федерации пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объёмах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни.

Продовольственная безопасность обеспечивается посредством реализации норм различных отраслей права, но в контексте данного исследования интерес представляет её административно-правовое обеспечение. Специфика указанного направления обеспечения продовольственной безопасности связана, прежде всего, с реализацией компетенции органов исполнительной власти и иных субъектов государственного управления, которые осуществляют стратегическое планирование, регулирующее воздействие на соответствующие правоотношения, правоприменительную деятельность, связанную в том числе с осуществлением контрольно-надзорных мероприятий и применением мер административного принуждения, включая меры административной ответственности. Такое воздействие субъектов государственного управления на общественные отношения осуществляется по ряду взаимосвязанных направлений, к которым относятся организация импортозамещения продовольственных товаров, обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов, противодействие бесконтрольному распространению продукции, изготовленной с использованием методов генной модификации, организация насыщения рынка продовольственными товарами.

Исходя из этого можно сформулировать определение понятия *административно-правового обеспечения продовольственной безопасности*, под которым следует понимать деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти и иных субъектов государственного управления по осуществлению стратегического планирования и подзаконного регулирования в агропромышленном комплексе, правоприменительной деятельности по выполнению регистрационных, разрешительных, контрольно-надзорных мероприятий, реализации мер административного принуждения (включая меры административной ответственности), направленную на организацию импортозамещения и насыщения рынка продовольственными товарами, обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов, противодействие бесконтрольному распространению пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных организмов.

Административно-правовое обеспечение продовольственной безопасности осуществляется посредством определённого механизма, но прежде чем перейти к его исследованию, следует выявить иные – смежные с административно-правовым – направления нормативно-правового регулирования продовольственной безопасности. Это необходимо не только для определения тех групп общественных отношений, которые не регулируются административным правом, но и установления смежных областей правовой регламентации, а также возможностей воздействия правовых норм иной отраслевой принадлежности на механизм административно-правового регулирования общественных отношений в области обеспечения продовольственной безопасности.

А.Международно-правовой механизм обеспечения продовольственной безопасности является одним из ключевых и определяет внутренние правовые механизмы её обеспечения в каждом отдельно взятом государстве. В настоящее время исследователями признаётся, что продовольственная безопасность населения любого государства не может быть гарантирована

без образования региональных интеграционных формирований, что может способствовать достижению максимального самообеспечения населения соответствующих групп государств основными продовольственными товарами⁵⁴. В научной литературе часто говорят о том, что международно-правовое регулирование призвано обеспечить «планетарную», «глобальную», «международную» или «коллективную продовольственную безопасность». При этом под международной продовольственной безопасностью предлагают понимать направленное на обеспечение устойчивого развития состояние защищённости международного сообщества от угроз, обусловленных отсутствием экономического и физического доступа к необходимому количеству продуктов питания, отвечающих установленным требованиям⁵⁵.

Как отмечает А.Я. Капустин, дальнейшее развитие глобализации всё в большей мере обнажает растущую неспособность суверенного государства осуществлять целый ряд традиционно присущих ему функций ввиду растущей экономической и технологической взаимозависимости⁵⁶. Ю.А. Тихомиров полагает к тому же, что в условиях усиливающейся глобализации возникают актуальные планетарные проблемы, в решении которых заинтересованы все государства⁵⁷. Международный уровень нормативно-правового регулирования продовольственной безопасности во многом обусловлен и тем, что наблюдается растущая диспропорция в развитии продовольственного хозяйства различных регионов планеты, увеличение

⁵⁴ См.: Ушачёв И.Г. Обеспечение продовольственной безопасности России: проблемы и пути решения // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 10.

⁵⁵ См.: Валетова Ю.А. Международно-правовое обеспечение продовольственной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 13.

⁵⁶ См.: Капустин А.Я. Международные организации в глобализирующемся мире: монография. М.: РУДН, 2010. С. 18.

⁵⁷ См.: Тихомиров Ю.А. О модернизации государства // Журнал российского права. 2004. № 4. С. 10-11.

мировых цен на продукты питания и сохранение существенных групп населения, живущих в условиях голода или недостаточного питания⁵⁸.

В связи с этим на международном уровне реализуется Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания⁵⁹, п. 1 которой установлено неотъемлемое право каждого мужчины, женщины и ребёнка быть свободными от недоедания и голода, что должно обеспечить полное развитие и сохранение их умственных и физических способностей, а ликвидацию голода призваны гарантировать все страны международного сообщества. Данной декларацией на высшие органы исполнительной власти государств возложена обязанность по увеличению объёмов производства продовольственных товаров, а также справедливому и эффективному распределению продовольствия между странами и внутри них.

Международно-правовое регулирование продовольственной безопасности включает и отраслевой аспект, связанный с установлением норм и правил, обеспечивающих международно-правовую защиту интересов различных государств, связанных с продовольственным обеспечением населения продукцией отдельных отраслей народного хозяйства. Например, в отрасли рыболовства и добычи иных водных биологических ресурсов действует Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики⁶⁰, в которой был реализован «экосистемный» подход, предполагающий, в частности, предотвращение сокращения численности любой вылавливаемой популяции до уровней ниже таких, которые обеспечивают её устойчивое пополнение, а также поддержание экологических взаимосвязей между вылавливаемыми видами, зависящими от них и связанными с ними популяциями морских живых ресурсов (ч. 3 ст. 2 Конвенции). Указанный

⁵⁸ См.: Масленникова О.А., Чиченко Д.В. Продовольственная безопасность: основные элементы многоуровневой системы // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 49.

⁵⁹ Принята 16 ноября 1974 г. Всемирной продовольственной конференцией // Международные акты о правах человека: сборник документов. М.: Норма-Инфра-М, 1998. С. 334.

⁶⁰ Заключена в г. Канберре 20 мая 1980 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXVIII. М., 1984. С. 383- 395.

документ с учётом участия России в данной конвенции оказывает определённое воздействие на административно-правовое регулирование рыбохозяйственной деятельности в Российской Федерации, влияя на компетенцию Федерального агентства по рыболовству, которое осуществляет свои полномочия не только на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, но и, согласно международным договорам Российской Федерации, в открытых районах Мирового океана⁶¹. Кроме того, с учётом названной конвенции в Российской Федерации осуществляется государственное управление на уровне актов стратегического планирования. Имеется в виду Стратегия развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 года и на более отдалённую перспективу⁶², большое значение которой для административно-правового регулирования в области добычи водных биологических ресурсов Антарктики отмечается в научной литературе⁶³.

Усиливает организационные проблемы административно-правового регулирования продовольственной безопасности и членство Российской Федерации в различных международных объединениях экономической направленности, прежде всего во Всемирной торговой организации. В Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ от 14 июня 2013 г. № 30 «О надзоре за производством и оборотом пищевой продукции»⁶⁴ отмечается, что участие Российской Федерации в процессах международной экономической интеграции, вступление во Всемирную торговую организацию и членство в Таможенном союзе, вызывает опасения

⁶¹ См.: п. 1 Положения о Федеральном агентстве по рыболовству, утв. Постановлением Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444 (в ред. от 25.12.2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 25, ст. 2979.

⁶² Утв. Распоряжением Правительства РФ от 30 октября 2010 г. № 1926-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 45, ст. 5914.

⁶³ См.: *Овлащенко А.В.* Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации и современные тенденции в международно-правовом регулировании добычи морских биоресурсов // *Юридический мир*. 2013. № 13. С. 10.

⁶⁴ Рос. газ. 2013. 23 августа.

вследствие возможного поступления на территорию Российской Федерации некачественной и опасной пищевой продукции.

Российская Федерация присоединилась к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.⁶⁵, ч. 4 ст. XVI которого определено, что каждый член организации должен обеспечить соответствие своих законов, внутренних правил и административных процедур обязательствам, вытекающим из прилагаемых к данному акту соглашений. Анализируя данный акт и практическую его реализацию, Н.А. Чуйко отмечает, что право Всемирной торговой организации в значительной степени влияет на внутреннее право государств, являющихся её членами, в связи с чем существует ряд факторов, потенциально могущих воздействовать на понижение стандартов обеспечения безопасности пищевых продуктов в Российской Федерации⁶⁶. Стоит сказать, что безопасность пищевых продуктов является составной частью продовольственной безопасности, и подобная ситуация на межгосударственном уровне способна создать дополнительную нагрузку на органы исполнительной власти Российской Федерации, в первую очередь Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, по осуществлению контрольно-надзорной деятельности в данной сфере, а это в свою очередь составляет одну из проблем административно-правового регулирования обеспечения продовольственной безопасности. Кроме того, существенной проблемой, с которой вынуждена столкнуться Российская Федерация в условиях членства во Всемирной торговой организации на современном этапе, является необходимость выполнения принятых на себя обязательств, несмотря на

⁶⁵ См.: Федеральный закон от 21 июля 2012 г. № 126-ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 30, ст. 4177.

⁶⁶ См.: Чуйко Н.А. Влияние права Всемирной торговой организации на регулирование безопасности пищевых продуктов в Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 5. С. 913.

чрезвычайные международные обстоятельства, вызванные введением режимов санкций и контрсанкций. Всё более очевидной становится, с одной стороны, проблема столкновения интересов различных государств в условиях либерализации торговли продовольственными товарами, а с другой, – необходимость защиты продовольственных интересов Российской Федерации⁶⁷.

Международно-правовое регулирование продовольственной безопасности осуществляется и на уровне Таможенного союза ЕАЭС. Принимаемые в рамках данного межгосударственного образования нормативные правовые акты имеют непосредственное отношение к административно-правовому регулированию, поскольку подлежат непосредственному применению органами исполнительной власти Российской Федерации в рамках их организационно-управленческой деятельности. В частности, речь идёт о Техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции»⁶⁸. Полномочиями по осуществлению контрольно-надзорной деятельности за соблюдением положений этого регламента обладают Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, что установлено постановлением Правительства Российской Федерации⁶⁹. Необходимость осуществления контрольно-надзорной деятельности в целях проверки соблюдения подобных актов Таможенного союза порождает и проблемы

⁶⁷См.: Чуйко Н.А. Международно-правовое регулирование безопасности пищевых продуктов в рамках Всемирной торговой организации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 146.

⁶⁸ Утв. Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880 (в ред. от 10.06.2014 г.) // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза URL: <http://www.tsouz.ru>. 2011. 15 декабря.

⁶⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 28 августа 2013 г. № 745 «Об уполномоченных органах Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 35, ст. 4529.

квалификации административных правонарушений, которая весьма актуальна в свете борьбы с ними⁷⁰. Например, проблемы практического характера возникают при применении ч. 1 ст. 14.43 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁷¹, которая, в частности, в сфере ветеринарии конкурирует с чисто «ветеринарными» статьями КоАП РФ (10.6 и 10.8). По утверждению Л.Е. Калининой, похожая ситуация наблюдается и в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия, поскольку применение ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ пересекается со специальными по отношению к ней статьями КоАП РФ, в том числе ст. 6.3, и в каждой конкретной ситуации необходимо практически решать вопрос о квалификации административного правонарушения⁷².

Б. *Уголовно-правовой механизм обеспечения продовольственной безопасности* предполагает применение уголовного законодательства с реализацией уголовно-правовых средств, что должно обеспечить целенаправленную уголовно-правовую защиту наиболее важных областей общественной жизни, надёжная охрана которых гарантирует продовольственную безопасность. Уголовно-правовые средства защиты соответствующих общественных отношений определены законодателем в Уголовном кодексе Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2015 г.)⁷³ и затрагивают такие виды хозяйственной деятельности, как закупка и поставка продуктов питания, переработка сельскохозяйственной продукции, оптовая и розничная торговля продовольственными товарами, производственный контроль безопасности и

⁷⁰ См., например: *Канунникова Н.Г.* Актуальные проблемы борьбы с административными правонарушениями // *Административное право и процесс.* 2013. № 4. С. 5-10; *Калинин Г.И.* Государственный ветеринарный надзор за соблюдением требований Технического регламента «О безопасности пищевой продукции» // *Административное право и процесс.* 2015. № 3. С. 50.

⁷¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 9 марта 2016 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

⁷² См.: *Калинина Л.Е.* Административно-деликтные правоотношения при применении ст. 14.43 КоАП РФ // *Право и экономика.* 2014. № 2. С. 54-59.

⁷³ *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1996. № 25, ст. 2954.

качества пищевой продукции. Кроме того, уголовно-правовыми средствами обеспечивается надлежащая деятельность государственных и муниципальных служащих, имеющих определённые должностные обязанности в экономической области и функции которых связаны с обеспечением продовольственной безопасности⁷⁴.

В отличие от административно-правовых средств обеспечения продовольственной безопасности уголовно-правовой механизм предполагает возникновение негативных правоотношений с претерпеванием делинквентом отрицательных последствий назначенного ему уголовного наказания в случаях, например, ограничения, недопущения либо устранения конкуренции на рынке продовольствия, невыполнения нормативных предписаний в области обеспечения безопасности пищевой продукции, нарушения законодательства о бюджетном кредитовании юридических лиц для целей достижения продовольственной безопасности, недружественного поглощения неправомерного вывода активов оптовых организаций агропромышленного сектора и др. Механизм административно-правового регулирования в сфере обеспечения продовольственной безопасности, напротив, предполагает возникновение общественных отношений прежде всего позитивного содержания, которые связаны с организацией органами государственного управления нормального функционирования хозяйствующих субъектов в отраслях экономической области, обеспечивающих продовольственную безопасность.

В. *Аграрно-правовой механизм обеспечения продовольственной безопасности.* Аграрное право традиционно не рассматривается в числе отраслей российского права, и его следует понимать как отрасль законодательства, сочетающую в себе нормы различных отраслей права, в том числе административного. Для настоящего исследования выделение данного механизма имеет значение постольку, поскольку рассмотрение

⁷⁴ См.: Кузнецов С.А. Уголовно-правовая защита продовольственной безопасности (по материалам города Москвы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 3, 6.

аграрно-правовых проблем обеспечения продовольственной безопасности имеет самостоятельное научное значение и образует элемент отдельной научной специальности по юриспруденции («земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право»). В связи с этим в настоящем исследовании необходимо выделить административно-правовые проблемы обеспечения продовольственной безопасности, отграничив их от тех, решение которых обеспечивается реализацией норм, не имеющих государственно-управленческого содержания.

В рамках аграрно-правового регулирования, в частности, определяются критерии отнесения обеспеченности продукцией сельского хозяйства и продовольствием к определённой разновидности продовольственной безопасности, к которым относятся уровень производства сельскохозяйственного сырья и продовольственных товаров согласно пороговым значениям показателей продовольственной безопасности; участие товаропроизводителей в производстве сельскохозяйственной продукции; уровень рациональных норм потребления продуктов питания; осуществление экспорта и импорта продовольственных товаров.

Кроме того, в рамках аграрного законодательства регламентируется и детализируется право на питание, в качестве которого рассматривается признанное и установленное в нормативных правовых актах право человека на наличие и физическую, социальную и экономическую доступность необходимого количества безопасных и качественных продуктов питания, пригодных для употребления и удовлетворяющих собственные потребности человека в рационе питания для здоровой и активной жизни, обеспеченных за счёт внутреннего производства продукции отечественными сельскохозяйственными товаропроизводителями и гарантирующих уважение, осуществление и защиту данного права государством⁷⁵.

⁷⁵ См.: Малхасян А.В. Аграрно-правовые проблемы в сфере обеспечения продовольственной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 10-11.

Г. *Административно-правовой механизм обеспечения продовольственной безопасности.*

Применительно к ранее названным направлениям обеспечения продовольственной безопасности в работе не было исследовано содержание понятия «механизм», поскольку ставилась цель лишь обзорного рассмотрения соответствующих вопросов правового регулирования.

Категория «механизм» традиционно используется при исследовании проблемных вопросов теории государства и права, административного и прочих отраслей права. Так, в учебной и научной литературе исследуются понятия:

а) механизма государства (механизма государственной власти), под которым понимается институциональный элемент государства в виде системы государственных органов, включая так называемые силовые структуры и иные организации, осуществляющие государственную власть⁷⁶;

б) механизма правового регулирования, рассматриваемого в качестве единой системы правовых средств, на основе которых осуществляется результативная правовая регламентация общественных отношений⁷⁷;

в) механизма правового воздействия как результативного, нормативно-организационного влияния на социальные связи через специальную систему не только собственно правовых средств (норм права, правоприменительных актов, правоотношений), но и прочих правовых явлений (правовой культуры, правосознания, нормотворческого процесса, принципов права)⁷⁸;

г) механизма государственного управления, в качестве которого Ю.А. Тихомиров рассматривает демократический порядок государственной

⁷⁶ См.: Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. С. 565-566.

⁷⁷ См.: Теория государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. М.: Юридическая литература, 1985. С. 293.

⁷⁸ См.: Фаткуллин Ф.Н., Фаткуллин Ф.Ф. Проблемы теории государства и права. Казань: КЮИ МВД России, 2003. С. 70.

организации властно-распорядительного воздействия на процессы, происходящие в социуме⁷⁹;

д) механизма реализации права (норм права), понимаемого как системы правовых средств, гарантирующей возможность общества контролировать организующие социальные связи государство и способствующей установлению методов, через которые осуществляется правовое регулирование⁸⁰.

Словарное понимание термина «механизм» не позволяет достаточно точно определить содержание механизма обеспечения продовольственной безопасности, включая административно-правовой механизм, поскольку может отождествляться с системой или внутренним устройством чего-либо, а также с совокупностью процессов и состояний, образующих то или иное явление⁸¹.

В любом случае в юридической науке категория «механизм» имеет достаточно чётко структурированное содержание и включает в себя как систему властвующих субъектов, так и ряд взаимосвязанных и взаимодействующих подсистем, а также правовые средства, применяемые данными субъектами⁸².

Здесь целесообразно выделить ряд взаимосвязанных элементов структуры механизма обеспечения продовольственной безопасности:

а) наличие субъектов (органов государственной, в том числе исполнительной, власти, консультативно-совещательных органов, создаваемых органами исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, негосударственных субъектов), способствующих обеспечению продовольственной безопасности. В административно-правовом аспекте обеспечить продовольственную

⁷⁹ См.: Тихомиров Ю.А. Механизм социалистического государственного управления // Советское государство и право. 1975. № 4. С. 20.

⁸⁰ См.: Завадская Л.Н. Механизм реализации права. М.: Наука, 1992. С. 17.

⁸¹ Современный словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1993. С. 377.

⁸² См.: Макарейко Н.В. Механизм правового обеспечения экономической безопасности // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2008. № 1. С. 16.

безопасность можно через надлежащую координацию деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровня, направленную на поддержание и усиление взаимодействия организаций различных отраслей государственного управления, осуществляющих производство, распределение, реализацию продуктов питания, а также на контроль их качества и безвредности;

б) осуществляемые данными субъектами различные виды юридической деятельности: правотворческой, правоприменительной деятельности и стратегического планирования в сфере обеспечения продовольственной безопасности;

в) реализуемый указанными субъектами набор административно-правовых средств обеспечения продовольственной безопасности (административно-правовые средства обеспечения импортозамещения продовольственных товаров; обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов; создания продовольственных резервов для обеспечения населения в условиях чрезвычайных продовольственных ситуаций; организации такого состояния экономической области и продовольственной сферы, которое обеспечивает экономическую и физическую доступность для граждан продуктов питания). Наиболее актуальными на сегодняшний день направлениями усовершенствования административно-правового механизма обеспечения продовольственной безопасности являются разработка новых и модернизация существующих административно-правовых средств обеспечения импортозамещения продовольственных товаров, что вызвано введением в отношении России международных санкций и ответными контрмерами продовольственного характера, что существенно влияет на продовольственную обеспеченность государства, а также усовершенствование административно-правовых средств обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, обусловленное многочисленными случаями фальсификации продуктов питания.

В связи с этим административно-правовой механизм обеспечения продовольственной безопасности можно определить как сложное структурное явление, образуемое совокупностью субъектов (органов государственной, в том числе исполнительной, власти, консультативно-совещательных органов, создаваемых органами исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, негосударственных субъектов), гарантирующих продовольственную безопасность; различными видами осуществляемой ими юридической деятельности (стратегического планирования, правотворческой, правоприменительной деятельности) в сфере обеспечения продовольственной безопасности, а также набором административно-правовых средств, реализуемых уполномоченными субъектами при осуществлении деятельности, направленной на обеспечение продовольственной безопасности.

Рассмотрение системы субъектов обеспечивающих продовольственную безопасность и применяемых ими административно-правовых средств для её обеспечения будут рассмотрены в следующей главе настоящей работы. Однако в данном параграфе целесообразно осветить отдельные вопросы нормативно-правового регулирования продовольственной безопасности как важнейшего элемента механизма её административно-правового обеспечения.

В настоящее время отсутствует федеральный закон, который устанавливал бы определение понятия продовольственной безопасности и в комплексном виде регламентировал административно-правовые средства её обеспечения. Многими исследователями признаётся целесообразность либо необходимость разработки соответствующего законопроекта. Так, Г.Ф. Ярош считает возможным в порядке осуществления государственной продовольственной политики и обеспечения продовольственной безопасности разработать и принять Федеральный закон «О

продовольственной безопасности Российской Федерации»⁸³. Аналогичного мнения придерживается Г.З. Мансуров, полагая что его принятие повлечёт повышение эффективности механизма обеспечения продовольственной безопасности⁸⁴.

В.И. Тарасов, З.М. Ильина и Б.С. Оспанов полагают, что законодательном акте о продовольственной безопасности необходимо закрепить показатели, достижение которых может способствовать обеспечению продовольственной безопасности:

а) показатели экономической и физической доступности продовольственных товаров для разных групп населения; уровень зависимости снабжения государства продуктами питания и ресурсного обеспечения аграрного сектора от поставок из-за рубежа;

б) необходимый удельный вес отечественной сельскохозяйственной продукции;

в) размеры стратегических, оперативных и переходящих запасов продовольствия и сопоставлений с их нормативными уровнями;

г) необходимый удельный вес продукции отечественного сельскохозяйственного производства и продовольствия в общем объёме их потребления;

д) уровень удовлетворения физиологических потребностей человеческого организма в энергетическом содержании и компонентах рациона питания, а также его соответствие требованиям безопасности для здоровья⁸⁵.

⁸³ См.: Ярош Г.Ф. Продовольственная безопасность России: административно-правовой аспект // Современные проблемы организации и деятельности публичной власти: сборник научных трудов по материалам Междунар. науч.-практ. конф., посвящённой 50-летию образования кафедры адм. и муницип. права ФГБОУ ВПО «СГЮА» (Саратов, 10 июня 2014 г.) Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2014. С. 36-37.

⁸⁴ См.: Мансуров Г.З. О правовых регуляторах обеспечения продовольственной безопасности // Управленец. 2011. № 5-6. С. 68.

⁸⁵ См.: Тарасов В.И., Ильина З.М., Оспанов Б.С. Основные положения концепции обеспечения продовольственной безопасности ЕврАзЭС // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 18.

Применительно к предполагаемому содержанию данного закона следует иметь в виду, что любой законодательный акт должен быть составлен таким образом, чтобы у государства в лице уполномоченных органов имелась реальная возможность воплотить его в жизнь. Каждое законодательное предписание, предполагающее осуществление организующей деятельности субъектов исполнительной власти, должно подкрепляться их способностью добиться соответствия общественных отношений тем показателям, которые заложены в законе. Изложенный выше перечень показателей характерен больше для доктринальных актов, определяющих перспективы развития отрасли или сферы государственного управления и программу действий по оптимизации руководства ими. Поэтому вряд ли можно поддержать подобную концепцию законопроекта, ведь проверить на практике достижение большей части показателей, включая уровень удовлетворения физиологических потребностей человеческого организма в энергетическом содержании и компонентах рациона питания, не представляется возможным. Отдельные показатели, такие как необходимый удельный вес продукции отечественного сельскохозяйственного производства и продовольствия, зависят от экологических, в том числе климатических, факторов, результатов хозяйственной деятельности отечественных товаропроизводителей, международных торгово-политических рисков⁸⁶ и пр. Однако если они заложены в законе, то субъекты государственного управления обязаны принимать необходимые меры по достижению этих показателей, и требуется предусмотреть правовые последствия в случае их недостижения. Таким образом, законопроект, предусматривающий введение подобных показателей, будет носить сугубо декларативный характер, что вызывает сомнения вцелесообразности его принятия.

⁸⁶ См.: Алтухов А.И. Продовольственная безопасность как фактор внутренней и внешней стабильности России // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 24.

К тому же исследователи, которые рассматривают экономический аспект продовольственной безопасности, в качестве одного из негативных факторов, влияющих на формирование необходимого уровня продовольственной безопасности, рассматривают часто меняющуюся нормативно-правовую базу, регламентирующую экономическую деятельность организаций агропромышленного комплекса⁸⁷. Речь идёт о множестве действующих федеральных законов, принятых для регулирования общественных отношений в сельскохозяйственном секторе экономики. Вместе с тем возможное принятие закона о продовольственной безопасности приведёт к существенной корректировке деятельности как субъектов исполнительной власти, так и производителей продовольственных товаров, организаций торговли пищевой продукцией, которые будут вынуждены приспосабливаться к новым условиям функционирования.

Если рассматривать опыт зарубежных государств по нормативно-правовому регулированию продовольственной безопасности, то обращает на себя законодательство Соединённых Штатов Америки, где предельно подробно регламентированы все вопросы государственного управления в агропромышленном комплексе. В настоящее время нормативным правовым актом, систематизирующим все направления руководства сельским хозяйством в США, является Аграрный закон 2014 г. (*Agricultural Act of 2014*⁸⁸). Следует заметить, что он вобрал в себя усовершенствованные положения ранее принятых законов, регламентирующих правоотношения в данной отрасли государственного управления, включая Закон о электрификации сельских районов 1936 г., Закон о продовольствии, сельском хозяйстве, консервации и торговле 1990 г., Закон о реформе сельского хозяйства 1998 г., Закон о торговле сельскохозяйственной продукцией 1978 г.,

⁸⁷ См.: Масленникова О.А. Экономические аспекты обеспечения продовольственной безопасности России // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 47.

⁸⁸ Опубликован на официальном сайте Конгресса США. URL: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/2642/text> (дата обращения: 15.10.2018 г.).

Закон о продовольственной безопасности 1985 г. и др. Таким образом, обеспечение продовольственной безопасности в США является одним из направлений государственной политики в агропромышленном комплексе и рассматривается не как базис, на котором построена вся аграрная политика США, а как результат реализации всех полномочий органов исполнительной власти в отраслях сельского хозяйства. Основные положения Закона США о продовольственной безопасности предусматривают: 1) наделение Секретаря Исполнительного департамента сельского хозяйства (министра сельского хозяйства) широкими полномочиями по реализации продовольственных программ; 2) осуществление государственной политики установления плановых закупочных цен с их снижением в течение срока действия закона; 3) ведение мониторинга процессов эрозии почв и ограничение сельскохозяйственной деятельности на территориях, характеризующихся избыточной влажностью и подверженных эрозии; 4) разработку программы сокращения сельскохозяйственных площадей, вступающей в силу в случае превышения определённого уровня товарных запасов продовольствия. Возвращаясь к Аграрному закону 2014 г., нужно отметить, что иные его положения фактически также охватывают вопросы обеспечения продовольственной безопасности, поскольку реализация обширных полномочий Секретаря Исполнительного департамента сельского хозяйства США должна способствовать развитию сельскохозяйственного производства и обеспечению населения качественными и безопасными продуктами питания, в том числе в кризисных ситуациях. Так, он охватывает политику производства сахара; политику поддержки производителей молочных продуктов; вопросы оказания продовольственной помощи в случае стихийных бедствий; требования к резервированию продовольственных запасов; правила стимулирования надлежащего качества окружающей среды в интересах обеспечения производства экологически безопасных продуктов питания (правила защиты пастбищных угодий, источников водных ресурсов и термальных озёр, стимулирования создания небольших водосборных

бассейнов); вопросы финансирования сельскохозяйственных программ; вопросы снабжения населения продуктами питания, деятельности розничных продовольственных магазинов, организации ресторанного питания, реализации стандартов контроля качества продуктов питания, распределения избыточных пищевых товаров по специальным проектам, приобретения свежих фруктов и овощей для школ и иных учебных заведений. Указанный закон настолько подробно регулирует вопросы продовольственной обеспеченности населения, что в нём содержатся требования об учёте гастрономических предпочтений различных религиозных групп, включая нормы о производстве халяльных и кошерных продуктов, а также нормы, предусматривающие разработку диетических рекомендаций для граждан США.

Правовое регулирование вопросов продовольственной обеспеченности собственного населения по Аграрному закону США сочетается с регламентацией деятельности государства по обеспечению глобальной продовольственной безопасности, включая организацию поддержки юридических лиц, через которые предоставляется продовольственная помощь иностранным государствам, обеспечение её качества и минимального уровня, создание консультативной группы по продовольственной помощи, организацию помощи иностранным государствам в области накопления продовольственных запасов, их быстрой транспортировки и распределения, меры воздействия на фермеров и сельское хозяйство зарубежных стран, а также контроль и надзор в указанной сфере.

В отличие от США в Российской Федерации отсутствует законодательный акт, в систематизированном виде регламентирующий все государственно-управленческие правоотношения в отраслях агропромышленного комплекса. Напротив, по различным направлениям организации сельскохозяйственной деятельности в Российской Федерации

принято и действует множество федеральных законов⁸⁹. Также значительный законодательный массив составляет правовое регулирование организации сельскохозяйственной деятельности и продовольственной безопасности на уровне субъектов Российской Федерации. В большинстве субъектов Российской Федерации приняты законы, нацеленные на обеспечение плодородия почв, например, Закон Тамбовской области от 29 июля 2016 г. № 707-З «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения на территории Тамбовской области»⁹⁰. Кроме того, принимаются региональные законы о развитии или государственной поддержке сельского хозяйства, в частности, Закон Республики Бурятия от 7 октября 2014 г. № 667-V (в ред. от 08.12.2017 г.) «О государственной поддержке сельского хозяйства в Республике Бурятия»⁹¹.

Что касается региональных законов о продовольственной безопасности, то следует сказать, что они по большей части принимались ещё до утверждения Доктрины продовольственной безопасности. Этим обусловлено то обстоятельство, что имеющиеся в них определения понятия продовольственной безопасности в ряде случаев отличаются от того, которое содержится в указанной доктрине.

⁸⁹ См., например: Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 (в ред. от 03.07.2016 г.) «О ветеринарии» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24, ст. 857; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ст. 4160; Федеральный закон от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ (в ред. от 05.04.2016 г.) «О племенном животноводстве» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 32, ст. 3199; 2016. № 15, ст. 2066; Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ (в ред. от 17.04.2017 г.) «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 29, ст. 3510; 2017. № 17, ст. 2452; Федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) «О семеноводстве» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5715; 2016. № 27, ст. 4291; Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ (в ред. от 05.04.2016 г.) «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 29, ст. 3399; 2016. № 15, ст. 2066; Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ (в ред. от 03.08.2018 г.) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3018; 2018. № 32, ст. 5134.

⁹⁰ Тамбовская жизнь. 2016. 5 августа.

⁹¹ Бурятия. 2014. 10 октября; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 13.12.2017.

Например, по ч. 1 ст. 1 Закона г. Москвы от 12 июля 2006 г. № 39 (в ред. от 16 июля 2014 г.) «О продовольственной безопасности города Москвы»⁹² «продовольственная безопасность города Москвы – состояние экономики и социальной сферы города Москвы, при котором имеются условия для удовлетворения потребностей жителей города Москвы в основных видах продовольствия».

В соответствии со ст. 1 Закона Республики Башкортостан от 4 февраля 2000 г. № 51-з (в ред. от 30 марта 2006 г.) «О продовольственной безопасности Республики Башкортостан»⁹³ продовольственная безопасность Республики Башкортостан представляет собой «состояние экономики Республики Башкортостан, в том числе её агропромышленного комплекса, которое обеспечено соответствующими ресурсами, потенциалом и гарантиями и при котором удовлетворяются потребности населения в продуктах питания в соответствии с физиологическими нормами питания».

В ст. 1 Закона Приморского края от 15 ноября 2001 г. № 163-КЗ (в ред. от 3 октября 2013 г.) «О продовольственной безопасности Приморского края»⁹⁴ продовольственная безопасность Приморского края рассматривается как состояние экономики Приморского края, в том числе агропромышленного комплекса, благоприятствующее обеспечению продовольственной независимости Приморского края и гарантированию физической и экономической доступности продовольственных товаров для населения Приморского края в количествах, необходимых для здоровой и активной жизни.

Примечательно, что, во-первых, многие региональные законы в значительной степени дублируют друг друга, а во-вторых, они однозначно были использованы для подготовки Доктрины продовольственной безопасности, поскольку определение данного понятия по указанной

⁹² Ведомости Московской городской Думы. 2006. № 8, ст. 213.

⁹³ Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2000. № 6, ст. 394.

⁹⁴ Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2001. № 98.

доктрине содержит ряд элементов, которые дословно повторяют дефинитивные элементы продовольственной безопасности по законодательству субъектов Российской Федерации. В том числе речь идёт и о рассмотрении продовольственной безопасности как состояния экономики, что повторяется во всех региональных законах.

В свою очередь в законах субъектов Российской Федерации, принятых в последнее время, в значительной степени дублируется определение понятия продовольственной безопасности, имеющееся в Доктрине продовольственной безопасности. Так, согласно ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 25 декабря 2015 г. № 841-168 «Об обеспечении продовольственной безопасности и поддержки сельскохозяйственного производства в Санкт-Петербурге»⁹⁵ продовольственная безопасность – состояние социальной сферы и экономики Санкт-Петербурга, благоприятствующее достижению продовольственной обеспеченности населения Санкт-Петербурга и гарантированию физической и экономической доступности сырья и продуктов питания, отвечающих требованиям безопасности, с учётом рациональных норм потребления пищевых продуктов. Закономерно, что в данном определении не упоминается обеспечение продовольственной независимости государства, поскольку на уровне субъекта Российской Федерации подобная задача не может быть реализована.

Имеются также региональные законы, в которых понятие продовольственной безопасности не раскрыто, к числу которых относится, например, Закон Курской области от 27 ноября 2009 г. № 95-ЗКО (в ред. от 19 декабря 2011 г.) «О продовольственной безопасности Курской области»⁹⁶.

Исследование положений региональных законов позволило установить, что в них содержатся преимущественно нормы о поддержке производителей сельскохозяйственной продукции и об иных мерах развития аграрного

⁹⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 2015. 29 декабря.

⁹⁶ Курская правда. 2009. 3 декабря.

сектора на уровне соответствующих субъектов Российской Федерации, а также правила обеспечения безопасности и качества пищевой продукции. На уровне Российской Федерации по каждому из данных направлений имеются отдельные федеральные законы. В связи с этим предложения о принятии федерального закона о продовольственной безопасности не всегда поддерживаются учёными-административистами⁹⁷.

С одной стороны, продовольственная безопасность, как уже было установлено, не относится к предметам исключительного ведения Российской Федерации, но с другой – это не означает, что законодателям субъектов Российской Федерации предоставлена возможность произвольно толковать данное понятие и наполнять его различным правовым содержанием. У субъектов Российской Федерации должны быть полномочия по нормативно-правовому регулированию различных вопросов организации и функционирования субъектов агропромышленного производства и продовольственного обеспечения населения продуктами питания в пределах компетенции, установленной в федеральных законах, регламентирующих различные направления развития аграрного сектора экономики и обеспечение населения продуктами питания. В то же время необходимо отметить, что продовольственная безопасность представляет собой категорию, которая в нормативных правовых актах не может толковаться по-разному, точно так же, как и иные разновидности безопасности. Например, трудно представить различные варианты нормативно-правового определения в законодательстве субъектов Российской Федерации таких видов безопасности, как общественная или экологическая, хотя вопросы их обеспечения находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов.

В связи с этим следует поддержать позицию тех учёных, которые настаивают на необходимости на законодательном уровне устранить

⁹⁷ См.: Юсупов Т.З. К вопросу о правовом обеспечении продовольственной безопасности в России // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 3. С. 228.

возможность использования понятий «продовольственная безопасность субъекта Российской Федерации» и «региональная продовольственная безопасность», поскольку в них заметна попытка замены понятия «продовольственное обеспечение» на продовольственную безопасность: последнее может применяться исключительно для общегосударственного масштаба, а первое на региональном уровне, хотя продовольственное обеспечение субъекта Российской Федерации также является составной частью единой системы обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации. Временные перебои с продовольствием в отдельно взятом регионе (связанные, например, со снежными заносами, паводками, землетрясением и др.) могут явиться фактором, обуславливающим нарушение уровня продовольственного обеспечения местного населения, но они в то же время не свидетельствуют об угрозе национальной продовольственной безопасности. Более того, эти перебои могут быть оперативно устранены посредством проведения соответствующих мероприятий федеральными органами исполнительной власти – переброской в пострадавший субъект Российской Федерации государственных продовольственных резервов и организацией их распределения. В то же время придание проблеме регионального характера имеет определённый политический подтекст, ведёт к нарушению принципа федерализма и в конечном счёте может послужить причиной формирования сепаратистских тенденций⁹⁸.

По итогам настоящего параграфа можно сделать следующие выводы:

1. Продовольственная безопасность в науке рассматривается в разных аспектах – как экономическая, политологическая и правовая категории. При этом в юридической науке целесообразно использовать следующее определение понятия продовольственной безопасности: это состояние защищённости личности, общества и государства от внешних и внутренних

⁹⁸ См.: Кузин В.Н. Государственные продовольственные резервы в контексте проблемы продовольственной безопасности // Бизнес в законе. 2010. № 2. С. 7-8.

угроз объективного и субъективного характера в экономической области, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина Российской Федерации пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объёмах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни.

2.Административно-правовое обеспечение продовольственной безопасности следует рассматривать как деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти и иных субъектов государственного управления по осуществлению стратегического планирования и подзаконного регулирования в агропромышленном комплексе, правоприменительной деятельности по выполнению регистрационных, разрешительных, контрольно-надзорных мероприятий, реализации мер административного принуждения (включая меры административной ответственности), направленную на организацию импортозамещения и насыщения рынка продовольственными товарами, обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов, противодействие бесконтрольному распространению пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных организмов.

3. В юридической науке выработаны различные правовые механизмы обеспечения продовольственной безопасности: международно-правовой, уголовно-правовой, аграрно-правовой, которые имеют взаимосвязь с административно-правовым механизмом. При этом международно-правовой механизм в значительной степени определяет содержание административно-правовых средств обеспечения продовольственной безопасности.

4. Административно-правовой механизм обеспечения продовольственной безопасности представляет собой сложное структурное явление, образуемое совокупностью субъектов (органов государственной, в

том числе исполнительной, власти, консультативно-совещательных органов, создаваемых органами исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, негосударственных субъектов), гарантирующих продовольственную безопасность; различными видами осуществляемой ими юридической деятельности (стратегического планирования, правотворческой, правоприменительной деятельности) в сфере обеспечения продовольственной безопасности, а также набором административно-правовых средств, реализуемых уполномоченными субъектами при осуществлении деятельности, направленной на обеспечение продовольственной безопасности.

5. Элементами структуры административно-правового механизма обеспечения продовольственной безопасности являются: а) субъекты (органы государственной, в том числе исполнительной, власти, консультативно-совещательные органы, создаваемые органами исполнительной власти, органы местного самоуправления, их должностные лица, негосударственные субъекты), обеспечивающие продовольственную безопасность; б) осуществляемые данными субъектами различные виды юридической деятельности: правотворческой, правоприменительной деятельности и стратегического планирования в сфере обеспечения продовольственной безопасности; в) реализуемый указанными субъектами набор административно-правовых средств обеспечения продовольственной безопасности (административно-правовые средства обеспечения импортозамещения продовольственных товаров; обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов; создания продовольственных резервов для обеспечения населения в условиях чрезвычайных продовольственных ситуаций; организации такого состояния экономической области и продовольственной сферы, которое обеспечивает экономическую и физическую доступность для граждан продуктов питания).

6. Правовое регулирование обеспечения продовольственной безопасности характеризуется отсутствием системообразующего

федерального закона, регулирующего соответствующие правоотношения. В то же время его принятие нецелесообразно, поскольку действующие на федеральном и региональном уровнях законодательные и принятые в их развитие подзаконные акты, регламентирующие различные вопросы агропромышленного производства и реализации продуктов питания, в комплексе обеспечивают решение проблем продовольственной безопасности. В дополнении нуждаются лишь отдельные нормативные правовые акты в целях конкретизации полномочий субъектов государственного управления по обеспечению продовольственной безопасности. Конкретные предложения по этому вопросу будут представлены во второй главе. Кроме того, заслуживает поддержки позиция учёных, настаивающих на необходимости на законодательном уровне устранить возможность использования понятий «продовольственная безопасность субъекта Российской Федерации» и «региональная продовольственная безопасность», поскольку в них заметна попытка замены понятия «продовольственное обеспечение» на продовольственную безопасность.

1.3 Административно-правовое обеспечение продовольственной безопасности в истории отечественного законодательства

Специальные правовые меры, направленные на организацию продовольственного снабжения населения, в наибольшей степени характерны для деятельности органов публичного управления в XX – XXI веках. В предыдущие периоды развития Российского государства нормативно-правовое регулирование отношений, связанных с осуществлением сельскохозяйственного производства, преимущественно были направлены на создание и обеспечение гарантий помещичьего землевладения. Содержание нормативных правовых актов Российского государства времён монархического правления не позволяет говорить о наличии в них указаний, специально направленных на то, чтобы создать

предпосылки для всеобщей продовольственной обеспеченности, защиты всех слоёв населения от голода и недоедания. Поэтому о правовых мерах, направленных на обеспечение продовольственной безопасности во времена монархии, можно говорить лишь условно как о связанных с аграрным сектором. Исходя из этого целесообразно выделить два периода развития правовой организации отношений в сфере сельскохозяйственного производства при монархическом правлении: 1) период крепостного права (до 1861) и 2) период после его отмены до революционных событий октября 1917 года.

Правовым источником, оформившим крепостное право в России, стало Соборное Уложение 1649 г.⁹⁹, определившее правовые предпосылки окончательного закрепления помещичьего землевладения, подчинения крестьянства судебной и административной власти феодалов. Также были сформированы преобладающие ориентиры в отношении крестьянских земель в условиях централизации государства, с которой связано выполнение задач достижения необходимых объёмов производства продовольствия для удовлетворения нужд действующей власти¹⁰⁰.

Правовое регулирование отношений в сфере сельского хозяйства в тот период в наименьшей степени учитывало интересы крестьянства, а направлено было на организацию системы управления отраслью. Расширение площадей земледелия требовало перемещения части крестьянства в Сибирь, для чего был издан Указ от 13 декабря 1760 г. «О приёме в Сибирь на поселение от помещиков, дворцовых, синодальных, архиерейских, монастырских, купеческих и государственных крестьян, с зачётом их за рекруты, и о платеже из казны за жён и детей обоего пола тех

⁹⁹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. Том 1. СПб.: Типография II отделения собственной его императорского величества канцелярии, 1830. С. 1-161.

¹⁰⁰ См.: *Белхароев Х.У.* Становление законодательства в сфере продовольственной безопасности Российской империи // Бизнес в законе. 2011. № 2. С. 154.

отправляемых крестьян, по назначенной в сем указе цене»¹⁰¹. Этот указ позволял помещикам отдавать на переселение в Сибирскую губернию и Иркутскую провинцию тех трудоспособных крестьян в возрасте до 45 лет, которые замечены в пьянстве, воровстве и других проступках. Принятие данного указа было обусловлено государственным интересом в переселении крестьян и хлебопашестве в весьма удобных для этого местах, что в нём прямо и указано.

Первым шагом к изменению существовавшего положения стало принятие Указа от 20 февраля 1803 г. «Об отпуске помещиком крестьян своих на волю по заключении условий, на обоюдном согласии основанных»¹⁰², который был ориентирован не только на освобождение крестьян от зависимости от помещиков, но и на стимулирование сельскохозяйственного производства, поскольку условием снятия крепостнических обязанностей было обязательство крестьянина не изменять свой род деятельности.

Однако этим нормативным правовым актом не решались проблемы крестьянства; крепостное право по-прежнему тормозило развитие как государства в целом, так и сельскохозяйственного производства в частности, поскольку крепостные крестьяне не были заинтересованы в эффективности своего труда, что влекло его слабую производительность. Таким образом, проблемы крестьянства прямо были связаны с вопросом обеспечения продовольственной безопасности государства, чем был обусловлен новый период развития правовой организации её обеспечения. Крепостное право было отменено в связи с изданием Манифеста от 19 февраля 1861 г. «О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных

¹⁰¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. Том 15. СПб.: Типография II отделения собственной его императорского величества канцелярии, 1830. С. 582-584.

¹⁰² Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. Том 48. СПб.: Типография II отделения собственной его императорского величества канцелярии, 1830. С. 462-463.

сельских обывателей, и об устройстве их быта»¹⁰³. Содержание реформы было основано на компромиссе между интересами помещиков и требованиями либеральной общественности. Поэтому отмена крепостного права не привела к разрушению системы помещичьего землевладения, что привело к половинчатости реформы. По данному Манифесту помещики сохранили право собственности на всю принадлежащую им землю, а крестьянам было предоставлено определённое количество пахотных и иных угодий, за что они должны были нести повинности перед помещиком и исполнять обязанности перед правительством. Также было предписано утверждение по каждому сельскому обществу уставной грамоты, которой определялось количество предоставляемой крестьянам в постоянное пользование земли и причитающихся с них в пользу помещика повинности.

Проблема обеспечения продовольственной безопасности остро встала перед Российской империей в ходе Первой мировой войны, а октябрьские события 1917 г., связанные с созданием нового – советского – государства с принципиально иным построением государственного аппарата, на который возлагались задачи переустройства модели экономического развития и модернизации общественных отношений в иных сферах, обусловили формирование новой модели хозяйствования. Оно было сопряжено с необходимостью разрешения проблемы продовольственного обеспечения населения, которое ранее было существенно нарушено в связи с необходимостью снабжения продовольствием армии, воевавшей на фронтах Первой мировой войны.

Участие государства в мировой войне обусловило тяжёлое положение российского крестьянства, вызванное принятием ряда чрезвычайных актов государственного управления, которыми была санкционирована продразвёрстка. Так, Постановлением Временного правительства от 25 марта 1917 г. «О передаче хлеба в распоряжение государства и о местных

¹⁰³ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Том 36. Отд. 1. СПб.: Типография II отделения собственной его императорского величества канцелярии, 1863. С. 128-134.

продовольственных органах»¹⁰⁴ было установлено, что всё количество хлеба, продовольственного и кормового, урожая прошлых лет, 1916 года и будущего урожая 1917 года, за вычетом запаса, необходимого для продовольствия и хозяйственных нужд владельца, должно поступать со времени взятия хлеба на учёт в распоряжение государства и может быть отчуждено лишь при посредстве государственных продовольственных органов. Фактически данное положение означало государственную монополию на торговлю хлебом.

Кроме того, характеризуя данный период, А.И. Деникин отмечал почти полное прекращение ввоза сельскохозяйственных машин, отвлечение рабочих рук из села на войну и, как следствие, сокращение посевной площади, недосев полей, деревенскую смуту, полное устранение торгового аппарата. Всё это стало причиной продовольственного кризиса в богатейшей хлебом стране, который к осени 1917 г. стал катастрофическим¹⁰⁵. Такое положение дел в продовольственной сфере стало предпосылкой участия обедневшего крестьянства в революционном движении и последующей смене власти в государстве.

Развитие административно-правового обеспечения продовольственной безопасности в *советский период* отражает общую тенденцию установления и укоренения административно-командных начал в организации продовольственного снабжения населения. Тем не менее это не исключает выделение ряда этапов развития административно-правового обеспечения продовольственной безопасности в истории советского законодательства.

Первый этап (1917-1928 гг.) был ознаменован формированием социалистического хозяйства, переход к которому сопровождался поиском вариантов эффективной организации государственно-управленческой деятельности в сельском хозяйстве, что началось с укрепления коллективных начал в агропромышленном производстве, установления продовольственной

¹⁰⁴ Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства. 1917. № 85, ст. 487.

¹⁰⁵ См.: Деникин А.И. Очерки русской смуты. Том первый. Выпуск первый. Крушение власти и армии. Февраль-сентябрь 1917. Париж: J. Povolozky & Co, 1921. С. 141-142.

диктатуры, создания комитетов деревенской бедноты, введения продразвёрстки и закончилось переходом от политики военного коммунизма к новой экономической политике.

Первым документом пришедших к власти большевиков стало обращение Петроградского военно-революционного комитета от 25 октября 1917 г. «К гражданам России!»¹⁰⁶. Им были провозглашены низложение Временного правительства, необходимость выхода из войны и отмена помещичьей собственности на землю. 26 октября 1917 г. II Всероссийским съездом Советов был принят Декрет о мире¹⁰⁷, которым предлагалось всем воюющим странам заключить трёхмесячное перемирие для переговоров о мире без аннексий и контрибуций. Непосредственно для осуществления государственного управления в продовольственной сфере 26 октября 1917 Декретом был создан Народный комиссариат продовольствия¹⁰⁸, в обязанности которого вменялась заготовка и распределение продуктов и предметов первой необходимости в общегосударственном масштабе. 27 октября 1917 г. данным съездом был принят и Декрет о земле¹⁰⁹, которым отменена частная собственность на землю, земля объявлена всенародным достоянием, помещичьи, удельные, монастырские и церковные земли переданы в распоряжение волостных земельных комитетов и уездных Советов крестьянских депутатов, а также объявлено о разделе и передаче земли крестьянам. Этим нормативным актом был определён вектор последующего развития общественных отношений, связанных с организацией продовольственного снабжения населения, санкционированы административно-принудительные меры, направленные на обеспечение государственных и общественных нужд. В первую очередь, речь идёт о конфискации земель, обращении их во всенародное достояние и переходе в

¹⁰⁶ Декреты Советской власти. Т. I. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 2.

¹⁰⁷ Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 28 октября.

¹⁰⁸ См.: Декрет II Всероссийского съезда Советов об образовании Рабочего и Крестьянского правительства от 26 октября 1917 г. // Декреты Советской власти. Т. I. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 20-21.

¹⁰⁹ Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 28 октября.

исключительное пользование государства либо общины. Эти меры касались не только земель, но и конских заводов, казённых и частных племенных скотоводств и птицеводств. Весь хозяйственный инвентарь конфискованных земель (живой и мертвой) также подлежал переходу в исключительное пользование государства или общины в зависимости от их величины и значения, без выкупа. Право пользования землей получили все граждане Российского государства (без различия пола), желающие обрабатывать её своим трудом, при помощи своей семьи или в товариществе, и только до той поры, пока они в силах её обрабатывать. После отчуждения все земли поступили в общенародный земельный фонд. Обязанность по их распределению между трудящимися была возложена на местные и центральные самоуправления, начиная от демократически организованных бессловесных сельских и городских общин и заканчивая центральными областными учреждениями. Земельный фонд подлежал периодическим переделам в зависимости от прироста населения и поднятия производительности культуры сельского хозяйства. В случае недостаточности наличного земельного фонда в отдельных местностях для удовлетворения продовольственных потребностей всего местного населения избыток населения подлежал переселению. Организацию переселения, равно как и расходы по переселению и снабжению инвентарем брало на себя государство. Такое переселение носило как добровольный характер (применительно к желающим безземельным крестьянам), так и административно-принудительный – в отношении порочных членов общины, дезертиров и др.

27 января 1918 г. III Всероссийским съездом Советов был принят «Основной закон о социализации земли»¹¹⁰, в котором нашли конкретизацию и получили дальнейшее развитие положения Декрета о земле. Данный законодательный акт закреплял систему административно-правовых мер, направленных на создание условий, благоприятствующих росту

¹¹⁰ Декреты Советской власти. Т. I. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 407-419.

производительных сил страны, в смысле увеличения плодородия земли, применения сельскохозяйственной техники, повышения уровня сельскохозяйственных знаний в трудовых массах земледельческого населения; создание запасного фонда земель сельскохозяйственного значения; развитие сельскохозяйственных промыслов (садоводства, пчеловодства, огородничества, скотоводства, молочного хозяйства и др.); ускорение перехода от малопродуктивных к более продуктивным системам полеводства в различных поясах путём равномерного расселения трудящихся земледельцев (ст. 11). Помимо положения о распределении земли между трудящимися на уравнильно-трудовых началах (так, чтобы потребительно-трудовая норма, применяясь в данном районе к исторически сложившейся системе землепользования, не превышала трудоспособности наличных сил каждого отдельного хозяйства и давала бы возможность безбедного существования семье земледельца), закон включал принцип развития коллективных начал в земледелии как более выгодного в смысле экономии труда и продуктов в целях перехода к социалистическому хозяйству.

В литературе отмечается, что проведение в жизнь аграрной реформы вызвало усиление напряженности в деревне, так как каждая социальная группа крестьян стремилась провести раздел земли в свою пользу. Советская власть выступила на стороне бедняков, видя в ней своего естественного союзника. В ответ зажиточные и богатые крестьяне как главные держатели товарного хлеба стали отказываться сдавать его государству, и положение с продовольствием резко обострилось¹¹¹.

Следствием этого стало принятие Декрета ВЦИК от 9 мая 1918 г. «О предоставлении Народному Комиссару Продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные

¹¹¹ См.: Белхароев Х.У. Правовые реформы сельского хозяйства СССР в период коллективизации и продразвёрстки // Бизнес в законе. 2010. № 1. С. 38.

запасы и спекулирующей ими»¹¹², в котором были установлены основные положения продовольственной диктатуры. В нём отмечено, что несмотря на голод в потребляющих губерниях, в производящих губерниях имеются большие запасы не обмолоченного хлеба урожаев 1916 и 1917 годов, который находится в руках деревенских кулаков и богатеев – деревенской буржуазии, рассчитывающей принудить государство к повышению цен на хлеб, не вывозя его к ссыпным пунктам, и продающей его у себя на месте по высоким ценам хлебным спекулянтам-мешочникам. Таким образом, цель продовольственной диктатуры заключалась в централизованной заготовке и распределении продовольствия, подавлении сопротивления кулаков и борьбе с мешочничеством. Народный Комиссар Продовольствия получил неограниченные административные полномочия при заготовке продовольствия: издавать обязательные постановления по продовольственному делу, выходящие за обычные пределы его компетенции; отменять постановления местных продовольственных органов и других организаций и учреждений, противоречащие его планам и действиям; требовать от учреждений и организаций всех ведомств безоговорочного и немедленного исполнения своих распоряжений в связи с продовольственным делом; применять вооруженную силу в случае оказания противодействия отбиранию хлеба или иных продовольственных продуктов; распускать или реорганизовывать продовольственные органы на местах в случае противодействия их его распоряжениям; увольнять, смещать, предавать революционному суду, подвергать аресту должностных лиц и служащих всех ведомств и общественных организаций в случае дезорганизующего вмешательства их в его распоряжения; передавать настоящие полномочия (кроме права подвергать аресту) другим лицам и учреждениям на местах с одобрения Совета Народных Комиссаров.

Незадолго до этого Декретом ВЦИК и СНК от 3 апреля 1918 г. «О реорганизации Народного комиссариата продовольствия местных

¹¹² СУ РСФСР. 1918. № 35, ст. 468.

продовольственных органов»¹¹³ при Народном комиссариате продовольствия был учреждён Совет снабжения в целях выработки планов распределения предметов первой необходимости, заготовки сельскохозяйственных продуктов и товарообмена, а также для согласования действия организаций, ведающих снабжением. Данный орган являлся совещательной комиссией, состоящей из представителей Народного комиссариата продовольствия, Высшего совета народного хозяйства, Народных комиссариатов торговли и промышленности, путей сообщения, земледелия, Военно-морского ведомства, областных и столичных комитетов продовольствия, Центрального союза потребительных обществ, и действовал на основании особого положения, издаваемого Комиссариатом продовольствия.

Логическим следствием Декрета от 9 мая 1918 г. стало принятие Декрета от 11 июня 1918 г. «Об организации и снабжении деревенской бедноты»¹¹⁴. Согласно этому акту повсеместно должны были учреждаться волостные и сельские комитеты деревенской бедноты, организуемые местными Советами, при участии продовольственных органов и под общим руководством Народного комиссариата продовольствия и Центрального Исполнительного Комитета. В круг их деятельности входило: распределение хлеба, предметов первой необходимости и сельскохозяйственных орудий; оказание содействия местным продовольственным органам в изъятии хлебных излишков из рук кулаков и богатеев (§ 3).

Для обеспечения деятельности комитетов деревенской бедноты согласно Декрету СНК РСФСР от 6 августа 1918 г. «Об уборочных и уборочно-реквизиционных отрядах»¹¹⁵ всем губернским и уездным Советам Рабочих и Крестьянских Депутатов, всем Комитетам деревенской бедноты, всем профессиональным организациям рабочих совместно с местными

¹¹³ Декреты Советской власти. Том II. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1959. С. 307-312.

¹¹⁴ Декреты Советской власти. Том II. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1959. С. 416-419.

¹¹⁵ Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. 1918. № 166.

органами Народных Комиссариатов Продовольствия и Земледелия было поручено немедленно приступить к организации уборочных и уборочно-реквизиционных отрядов, использовать в целях уборки нового урожая отряды рабочих и крестьян голодающих губерний, посланных для реквизиции хлеба, и приступить к организации для этих целей новых отрядов из местных крестьян и рабочих. Задача данных отрядов состояла: в уборке озимых хлебов с полей бывших помещичьих экономий; в уборке хлебов в прифронтовых местностях; в уборке хлебов с полей заведомых кулаков и богатеев; в содействии своевременной уборке всех хлебов вообще и ссыпке всех излишков в государственные склады.

Такая политика государства привела к возникновению нового конфликта между ним и крестьянством, а в её основе лежала попытка победивших в революции сил вновь навязать присутствие государства только что освободившемуся от него крестьянству. Исследуемый промежуток времени был периодом, когда новый режим, восстанавливая власть и механизм административного принуждения централизованного государства, закладывал основы своего будущего существования, что отразилось и на состоянии продовольственного обеспечения населения и последующих периодах массового голода 1921-1922 гг. и 1932-1933 гг.¹¹⁶

Декретом СНК РСФСР от 11 января 1919 г. «О развёрстке между производящими губерниями зерновых хлебов и фуража, подлежащих отчуждению в распоряжение государства»¹¹⁷ в практику заготовки продовольствия была введена продразвёрстка, основанная на принудительном изъятии хлебов и зернового фуража. Продразвёрстка стала одним из элементов проводившейся в ходе Гражданской войны политики военного коммунизма. Согласно ст. 10 данного документа сельские хозяева, не сдавшие к установленному сроку причитавшееся с них количество хлебофуража, подвергались безвозмездному принудительному отчуждению

¹¹⁶ См.: *Грациози А.* Великая крестьянская война в СССР. Большевики и крестьяне. 1917-1933. М.: РОССПЭН, 2001. С. 6, 18.

¹¹⁷ СУ РСФСР. 1919. № 1, ст. 10.

обнаруженных у них запасов в административном порядке, а к злостно скрывающим запасы применялись такие меры, как конфискация имущества и лишение свободы по приговору суда.

Недовольство продразвёрсткой стало причиной многочисленных крестьянских восстаний, охвативших Поволжье, Дон, Кубань, Западную Сибирь; наиболее масштабным стало восстание в Тамбовской и Воронежской губерниях¹¹⁸.

В такой обстановке руководство государства было вынуждено пойти на смену внутривнутриполитического курса. X съезд РКП(б) провозгласил переход от политики военного коммунизма к новой экономической политике (НЭП), сущность которой заключалась в частичном восстановлении рыночной экономики при сохранении административно-командных рычагов в руках партийного и советского руководства. Декретом ВЦИК от 21 марта 1921 г. «О замене продовольственной и сырьевой развёрстки натуральным налогом»¹¹⁹ для обеспечения правильного ведения хозяйства на основе более свободного распоряжения земледельца продуктами своего труда и своими хозяйственными средствами, для укрепления крестьянского хозяйства и поднятия его производительности, а также в целях точного установления падающих на земледельцев государственных обязательств развёрстка как способ государственных заготовок продовольствия, сырья и фуража заменена натуральным налогом.

Второй этап (1928-1946 гг.) связан с форсированной индустриализацией и упрочением командно-административных начал в экономической области, что повлекло за собой коллективизацию, процесс которой был связан с раскулачиванием. Существенные недостатки в государственном управлении в указанный период обуславливали подрыв продовольственной безопасности и массовый голод населения в ряде регионов.

¹¹⁸ См., например: *Сенников Б.В.* Тамбовское восстание 1918-1921 гг. и раскрестьянивание России 1929-1933 гг. М.: Посев, 2004. 176 с.

¹¹⁹ СУ РСФСР. 1921. № 26, ст. 147.

Руководство Советского государства в 1928-1929 гг. взяло курс на коллективизацию деревни и ликвидацию зажиточного слоя крестьянства. Коллективизация сельского хозяйства СССР являлась процессом объединения мелких единоличных крестьянских хозяйств в крупные коллективные посредством производственного кооперирования. Руководство СССР сочло опасным продолжительное время базировать диктатуру пролетариата на двух разных основах: государственной крупной промышленности и мелком индивидуальном крестьянском хозяйстве. Зажиточный крестьянин был объявлен главным внутренним врагом социализма и Советской власти. Экономическая необходимость коллективизации была обоснована тем, что крестьянин-единоличник не в состоянии обеспечить спрос растущего городского населения продуктами питания, а промышленность — сельскохозяйственным сырьём. Коллективизация рассматривалась в качестве основного способа перераспределения из деревни средств для индустриализации страны. Форсированная индустриализация и сплошная коллективизация стали двумя сторонами одного курса на создание военно-промышленного государства с государственной экономикой. В своей статье «Год великого перелома: к XII годовщине Октября»¹²⁰ И.В. Сталин назвал 1929 год «годом великого перелома на всех фронтах социалистического строительства». По его утверждению, в 1929 году государству удалось добиться решительного перелома: в переходе земледелия «от мелкого и отсталого индивидуального хозяйства к крупному и передовому коллективному земледелию, к совместной обработке земли, к машинно-тракторным станциям, к артелям, колхозам, опирающимся на новую технику, наконец, к гигантам-совхозам, вооружённым сотнями тракторов и комбайнов». Именно в этот год произошёл окончательный отказ от политики НЭПа¹²¹ и обозначен

¹²⁰ Правда. 1929. 3 ноября.

¹²¹ См. об этом: Мельникова Т.А. Реализация государственной аграрной программы в СССР второй половины 1920-х — начале 1930-х гг. // Историческая и социально-образовательная мысль. 2011. № 1-2. С. 76.

мобилизационный курс развития, благодаря которому была решена стоявшая перед государством задача индустриальной модернизации.

Для упрочения командно-административной модели управления сельским хозяйством и в целях улучшения продовольственного обеспечения населения Постановлением ЦИК СССР от 7 декабря 1929 г. был образован новый орган государственного управления – Народный Комиссариат Земледелия Союза ССР¹²². Создание данного органа было призвано внести единство в планирование и руководство сельскохозяйственным производством в масштабе Союза ССР и сосредоточение в едином центре непосредственного управления крупными сельскохозяйственными предприятиями в условиях роста совхозов и колхозов, всё большего охвата сельскохозяйственной кооперацией единоличных бедняцких и середняцких хозяйств, возрастающих требований, которые промышленность предъявляет в соответствии с темпом индустриализации страны к сырьевой и продовольственной базе, а также растущей роли промышленности в реконструкции сельского хозяйства. Для осуществления задач коллективизации правительством Союза ССР был создан ряд общесоюзных организаций: «Зернотрест», «Скотовод», «Овцевод», «Сельхозснабжение», Академия Сельско-Хозяйственных Наук имени Ленина, которые находились под руководством Народного Комиссариата Земледелия Союза ССР.

5 января 1930 г. ЦК ВКП(б) было принято Постановление «О коллективизации и мерах помощи государства колхозному строительству»¹²³. Им было намечено завершение сплошной коллективизации зерновых районов поэтапно к концу пятилетки. В основных зерновых районах (Нижняя Волга, Средняя Волга и Северный Кавказ) было запланировано её закончить осенью 1930 г., коллективизацию же других зерновых районов необходимо было закончить осенью 1931 г. Постановлением было намечено создание в

¹²²См.: Постановление ЦИК СССР от 7 декабря 1929 г. «Об образовании Народного Комиссариата Земледелия Союза ССР» // СЗ СССР. 1929. № 75, ст. 718.

¹²³ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 5. М.: Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, 1984. С. 72-75.

районах сплошной коллективизации сельскохозяйственных артелей как переходной к коммуне формы колхоза. При этом подчёркивалась недопустимость приёма в колхозы кулаков. ЦК ВКП(б) призвал организовать социалистическое соревнование по созданию колхозов и решительно бороться со всякими попытками сдержать колхозное строительство.

Социалистическое соревнование было характерным для советского периода государственного строительства способом повышения производительности труда. В практику народного хозяйства внедрялись различные формы социалистического соревнования за выполнение и перевыполнение производственных заданий без увеличения оплаты труда. Оно практиковалось и в сельском хозяйстве в целях улучшения продовольственного обеспечения населения. Отправной точкой для развёртывания социалистического соревнования послужило обращение XVI конференции ВКП(б) от 29 апреля 1929 г. «Ко всем рабочим и трудящимся крестьянам Советского Союза»¹²⁴.

Составной частью процесса коллективизации стало раскулачивание, санкционированное Постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) от 30 января 1930 г. «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации»¹²⁵. В соответствии с этим актом органам Советской власти на местах (особоуполномоченным райисполкомов с обязательным участием сельсовета, председателей колхозов, батрацко-бедняцких групп и батрачкомов) было предоставлено право применять против кулаков административно-принудительные меры в виде конфискации у кулаков средств производства, скота, хозяйственных и жилых построек, предприятий по переработке, кормовых и семенных запасов. Раскулачиваемые делились на три категории. К первой относился «контрреволюционный кулацкий актив» – организаторы террористических

¹²⁴ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 8-е изд. Т.4. М.: Политиздат, 1970. С. 248-253.

¹²⁵ Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. Документы и материалы. Том 2. Ноябрь 1929 – декабрь 1930. Москва: РОССПЭН, 2000. С. 126-130.

актов, контрреволюционных выступлений и повстанческих организаций. Они подлежали ликвидации путём заключения в концлагеря. Вторую категорию составили остальные элементы кулацкого актива, особенно из наиболее богатых кулаков и полупомещиков, которые подлежали высылке в отдалённые местности СССР и в пределах данного края в отдаленные районы края. В третью категорию входили оставляемые в пределах района кулаки, которые подлежали расселению на новых отводимых им за пределами колхозных хозяйств участках. Также этим актом были установлены нормы для ОГПУ по применению репрессивных мер в отношении первой и второй категорий кулаков: в концлагеря необходимо было направить 60 тыс. и подвергнуть выселению в отдалённые районы 150 тыс. кулаков.

Право краевых (областных) исполнительных комитетов и правительств автономных республик применять в этих районах все необходимые меры борьбы с кулачеством вплоть до полной конфискации имущества кулаков и выселения их из пределов отдельных районов и краёв (областей) было утверждено Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 1 февраля 1930 г. «О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством»¹²⁶.

К концу 1932 года принудительная коллективизация была в основном завершена. Создание формально самоуправляемых коллективных хозяйств, которые наряду с совхозами стали основными производителями сельскохозяйственной продукции, позволило советскому государству значительно увеличить объём заготовок продовольствия и сырья и стабилизировать экспорт зерна¹²⁷, однако принудительное изъятие сельскохозяйственной продукции без учёта потребностей села подорвало продовольственную обеспеченность крестьян и привело в 1932-1933 гг. к массовому голоду на Северном Кавказе, в Поволжье, на Украине; его

¹²⁶ СЗ СССР. 1930. № 9, ст. 105.

¹²⁷ См.: *Аганов А.Б.* Административное право: учебник для бакалавров. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. С. 692.

жертвами стали миллионы человек. В настоящее время на Украине данное историческое событие законодательно определяется как целенаправленный акт массового уничтожения людей (Голодомор 1932-1933 гг.), который рассматривается в качестве геноцида украинского народа¹²⁸.

Впоследствии отношение государства к высланным кулакам было некоторым образом смягчено. 27 мая 1934 г. ЦИК СССР в Постановлении «О порядке восстановления в гражданских правах бывших кулаков»¹²⁹ предложил краевым и областным исполнительным комитетам восстанавливать в гражданских правах по истечении пяти лет со дня выселения, а проработавших в течение трёх лет в золотой и платиновой промышленности — по истечении трёх лет по представлениям соответствующих полномочных представительств ОГПУ тех спецпереселенцев, которые выявили себя в местах новых поселений безусловно честной работой, лояльным отношением и поддержкой мероприятий советской власти.

В период Великой Отечественной войны агропромышленная отрасль страны оказалась в тяжёлом положении, в её начале СССР потерял главные аграрные районы, более чем наполовину уменьшилось число сельскохозяйственных предприятий. Для нужд армии использовалась сельскохозяйственная техника, машины, трактора, а также лошади, финансирование сельского хозяйства было сведено до минимума¹³⁰.

В этот период произошло дальнейшее ужесточение командно-административной модели управления экономикой, в том числе её аграрным сектором. В.Т. Анисков отмечает, что в условиях применения экстремальных методов мобилизации всех ресурсов в эти годы происходило нарастание бюрократических тенденций в партийно-государственном аппарате, их

¹²⁸ См.: Закон від 28 листопада 2006 р. № 376-V «Про Голодомор 1932-1933 років в Україні» // Відомості Верховної Ради України. 2006. № 50, ст. 504.

¹²⁹ СЗ СССР. 1934. № 33, ст. 257.

¹³⁰ См.: *Белхароев Х.У.* Законодательное обеспечение продовольственной безопасности СССР в период 1939-1991 гг. // История государства и права. 2014. № 19. С. 50.

превращение в доминирующее начало во всей системе управления, принижение, а затем и полное превращение разветвлённой структуры советских и других государственных структур в прямой, лишённый всякой самостоятельности придаток централизованного командного ядра, облечённого неограниченной властью¹³¹.

В первую очередь командно-административная модель управления сельским хозяйством проявилась в увеличении для колхозников обязательного минимума выработки трудодней. На основании Постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 13 апреля 1942 г. № 508 «О повышении для колхозников обязательного минимума трудодней»¹³² обязательный минимум увеличился почти в полтора раза. Целью введения данной меры было своевременное проведение в колхозах всех сельскохозяйственных работ, чтобы тем самым обеспечить сборами высокого урожая и дальнейшее развитие животноводства, получение колхозниками более высоких натуральных и денежных доходов по трудодням, а также снабжение страны и Красной Армии достаточным количеством продовольствия.

В литературе отмечается, что экономическая победа колхозного строя в годы войны не наступила, поскольку колхозы оказались неспособными взять на себя целиком продовольственное обеспечение городского населения¹³³, хотя они и оставались основным поставщиком сельскохозяйственной продукции, заготавливая более половины объёмов мяса, молока, зерна и шерсти¹³⁴. В связи с этим руководство государства предоставило городскому населению право заниматься огородничеством и вести личные подсобные

¹³¹ См.: *Анисков В.Т.* Жертвенный подвиг деревни. Новосибирск: Новосибирское книжное издательство, 1993. С. 197-198.

¹³² СП СССР. 1942. № 4, ст. 61.

¹³³ См.: *Кондрашин В.В.* Крестьянство и сельское хозяйство СССР в годы Великой отечественной войны // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2005. № 2. С. 295.

¹³⁴ См.: *Мотревич В.П.* Обязательные поставки государству как форма изъятия сельскохозяйственной продукции в условиях тоталитарного режима // Аграрный вестник Урала. 2012. № 10. С. 37.

хозяйства. По Постановлению СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 7 апреля 1942 г. «О выделении земель для подсобных хозяйств и под огороды рабочих и служащих»¹³⁵ совнаркомы союзных и автономных республик, краевые и областные исполкомы были обязаны выявить все пустующие земельные участки в городах и посёлках, а также свободные земли Госфонда, расположенные вокруг городов и населённых пунктов, и отвести их предприятиям, учреждениям, организациям и воинским частям для организации подсобного сельского хозяйства и под огороды рабочих и служащих. При этом подсобные хозяйства привлекались к обязательным поставкам государству сельскохозяйственных продуктов с переданных им во временное пользование земель колхозов по нормам, установленным для этих подсобных хозяйств.

Для дальнейшего развития огородничества СНК СССР принял Постановление от 19 февраля 1944 г. «О мерах по дальнейшему развитию и улучшению индивидуального и коллективного огородничества рабочих и служащих в 1944 году»¹³⁶, что позволило смягчить остроту продовольственной проблемы в государстве в годы Великой Отечественной войны.

Третий этап (1946-1953 гг.) был связан с необходимостью послевоенного возрождения всех отраслей экономики, в том числе и сельского хозяйства. На этом этапе административно-командная модель организации сельскохозяйственного производства и продовольственного обеспечения населения была модернизирована посредством установления отдельных элементов рыночного регулирования (возможности осуществлять кооперативное производство и кооперативную торговлю).

Закон СССР от 18 марта 1946 г. «О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946-1950 гг.»¹³⁷, по сути,

¹³⁵ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т.2: 1929-1945 гг. М.: Госполитиздат, 1959. С. 723.

¹³⁶ СП СССР. 1944. № 4, ст. 52.

¹³⁷ Ведомости ВС СССР. 1946. № 11.

устанавливал программу действий органов государственного управления, направленных на восстановление народного хозяйства, в том числе и для удовлетворения продовольственных потребностей населения. Данный закон определял организационно-управленческие меры, призванные обеспечить подъём сельского хозяйства и промышленности, производящей средства потребления, для обеспечения материального благополучия населения и создания в стране обилия основных предметов потребления, а также превзойти довоенный уровень народного потребления, для чего необходимо было поднять пищевую промышленность, развернуть массовое производство предметов широкого потребления, умножить колхозные доходы, увеличить товарооборот, отменить карточную систему. К таким мерам относилось восстановление тракторостроения и сельскохозяйственного машиностроения, без чего было невозможно быстрое развитие сельского хозяйства; восстановление тракторостроительных заводов и создание новых баз по производству тракторов с тем, чтобы увеличить выпуск тракторов для сельского хозяйства; восстановление и развитие массового производства сельскохозяйственных машин – тракторных плугов, сеялок, культиваторов, дисковых и лемешных луцильников, комбайнов и других зерноуборочных машин, зерноочистительных машин, машин для уборки технических культур и семенников трав, сенокосилок, кормоприготовительных и кормоперерабатывающих машин, машин для механической стрижки овец и дойки коров, сепараторов, холодильников и другого молочного инвентаря, а также оборудования для водоснабжения животноводческих ферм, колхозных мельниц и аппаратуры для борьбы с вредителями сельского хозяйства; восстановление и развитие всех отраслей пищевой промышленности; восстановление довоенного ассортимента и улучшение качества продукции; увеличение производства мясопродуктов, животного и растительного масла, сахара, кондитерских изделий и других пищевых продуктов по сравнению с довоенным уровнем; увеличение улова рыбы в 1,5 раза по сравнению с довоенным уровнем; развитие рыболовства в

Северном и Дальневосточном бассейнах; переустройство рыбного хозяйства на основе внедрения современной техники рыболовства и реконструкции существующих рыбообрабатывающих предприятий; увеличение производства мясных, молочных, рыбных, овощных и фруктовых консервов; организация массового изготовления диетических и детских продуктов, сухих завтраков, мясорыбных изделий кулинарии, пищевых концентратов и витаминов; восстановление и развитие упаковки, обеспечивающей сохранность и качество продуктов; увеличение производственной мощности предприятий по добыче соли; восстановление рыболовного флота; восстановление и строительство новых мукомольно-крупяных предприятий; широкое внедрение в пищевую промышленность непрерывных процессов производства, автоматизации процессов и контроля производства, механизации трудоёмких процессов производства и погрузочно-разгрузочных работ.

Для улучшения продовольственного обеспечения населения Советом Министров СССР было принято Постановление от 9 ноября 1946 г. № 2445 «О развёртывании кооперативной торговли в городах и посёлках продовольствием и промышленными товарами и об увеличении производства продовольствия и товаров широкого потребления кооперативными предприятиями»¹³⁸. Данное постановление в меньшей степени было ориентировано на административные меры воздействия, предоставляя артелям больше хозяйственной самостоятельности, расширяя рыночные начала в их деятельности. Этим актом вводились промкооперации, потребкооперации и кооперации инвалидов с целью создания конкуренции предприятиям государственной торговли, открытия в городах и рабочих посёлках, на станциях, пристанях магазинов, павильонов, палаток, ларьков, организации разносной и развозной торговли сельскохозяйственной продукцией собственного изготовления по складывающимся на рынке ценам,

¹³⁸ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам: сборник документов за 50 лет в 5 т. Т. 3. М.: Политиздат, 1968. С. 350-361.

но не выше цен государственной коммерческой торговли. В п. 8 Постановления промысловым союзам было предоставлено право утверждения розничных цен для товаров, изготовленных артелями из сырья собственной заготовки и отходов государственной промышленности, но эти цены не могли превышать цены государственной коммерческой торговли. Согласно п. 12 Постановления местным Советам было предписано регулировать осуществляемые кооперативными организациями закупки продовольствия и сельскохозяйственного сырья у колхозов и населения, не допуская деятельности в одном районе нескольких, конкурирующих друг с другом заготовителей. Кроме того, была защищена кооперативная собственность посредством установления запрета местным органам власти изымать у артелей инвентарь, здания, оборудование, транспорт, а также отвлекать рабочую силу на выполнение хозяйственных задач, не связанных с деятельностью артелей.

Засуха 1946 года и последующий голод 1946-1947 гг. послужили причинами разработки комплексной государственной программы, направленной на предотвращение засух, песчаных и пыльных бурь путём обустройства водоёмов, посадки лесозащитных насаждений и внедрения травопольных севооборотов в южных районах СССР. Постановлением Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) от 20 октября 1948 г. № 3960 «О плане лесозащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоёмов для обеспечения высоких устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах Европейской части СССР»¹³⁹ Министерству лесного хозяйства СССР была поручена задача по созданию государственных защитных лесных полос, что впоследствии положительно сказалось на состоянии продовольственной обеспеченности населения, поскольку данная мера позволила получать высокие и устойчивые урожаи сельскохозяйственных культур и создать прочную кормовую базу для развития животноводства.

¹³⁹ СП СССР. 1948. № 6, ст. 80.

К числу позитивных решений органов государственной власти в продовольственной сфере следует отнести также отмену в 1947 году карточек на промышленные и продовольственные товары. В соответствии с Постановлением Совмина СССР, ЦК ВКП(б) от 14 декабря 1947 г. № 4004 «О проведении денежной реформы и отмене карточек на продовольственные и промышленные товары»¹⁴⁰ была отменена не только карточная система, но и высокие цены по коммерческой торговле, а также введены единые сниженные государственные розничные цены на продовольствие и промтовары.

Четвёртый этап (1953-1976 гг.) связан с разработкой и осуществлением комплекса административно-правовых мер, направленных на решение проблем продовольственной безопасности и повышение обеспеченности населения продуктами питания посредством освоения целинных земель, расширения посевов кукурузы, реорганизацией машинно-тракторных станций и преобразованием колхозов в совхозы.

В 1953 году руководство государства взяло курс на постепенное развитие аграрной отрасли, пищевой и лёгкой промышленности. Для этих целей в 1954 году Пленум ЦК КПСС принял постановление «О дальнейшем увеличении производства зерна в стране и об освоении целинных и залежных земель»¹⁴¹, в соответствии с которым было намечено распахать в Казахстане, Сибири, Поволжье, на Урале и в других районах страны не менее 43 млн га целинных и залежных земель. Подобное управленческое решение способствовало консервации экстенсивного пути развития аграрной отрасли, хотя в краткосрочной перспективе способствовало резкому увеличению объёмов сельскохозяйственного производства, сбору сверхвысоких урожаев и удовлетворению потребностей населения в продовольствии. Однако после 1962 года вследствие пыльных бурь и эрозии почв освоение целины вступило в стадию кризиса.

¹⁴⁰ СП СССР. 1948. № 1, ст. 1.

¹⁴¹ Постановление Пленума ЦК КПСС, принятое 2 марта 1954 года по докладу Н.С. Хрущева. М.: Госполитиздат, 1954. 40 с.

Одним из наиболее известных проявлений административно-командной модели управления аграрной отраслью стала кукурузная кампания. В 1954 году в сельском хозяйстве начались эксперименты по резкому расширению районирования кукурузы, в том числе в зоне северного земледелия без учёта климатических условий. За счёт кукурузы планировалось втрое увеличить темпы прироста крупного рогатого скота. Для этих целей было санкционировано и усиление научно-исследовательской работы. Так, Постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 14 февраля 1956 г. № 253 «О мерах по улучшению работы научно-исследовательских учреждений по сельскому хозяйству»¹⁴² сформулированы задачи порасширению посевов кукурузы, разработке агротехнических и организационно-хозяйственных мероприятий, обеспечивающих расширение посевов и повышение урожайности кукурузы, с тем чтобы резко увеличить производство концентрированных кормов за счёт спелого зерна кукурузы, а также санкционировано создание Всесоюзного научно-исследовательского института кукурузы с сетью опытных станций, опытных полей и опорных пунктов в колхозах и совхозах различных районов страны.

Навязываемые центральными органами государственной власти организационно-управленческие меры влияли на стратегию развития сельскохозяйственного производства, и это касается не только освоения целины и кукурузной кампании. В 1958 году произошла реорганизация машинно-тракторных станций. В преамбуле Закона СССР от 31 марта 1958 г. «О дальнейшем развитии колхозного строя и реорганизации машинно-тракторных станций»¹⁴³ было указано, что в условиях, когда большинство колхозов в организационно-хозяйственном отношении окрепло, существующая форма производственно-технического обслуживания колхозов через машинно-тракторные станции перестала соответствовать задачам дальнейшего развития производительных сил сельского хозяйства.

¹⁴² Свод законов СССР. Т. 3. 1990. С. 623.

¹⁴³ Ведомости ВС СССР. 1958. № 7, ст. 146.

На этой основе был изменён порядок производственно-технического обслуживания колхозов и осуществлена реорганизация машинно-тракторных станций в ремонтно-технические станции, а сельскохозяйственные машины, принадлежавшие машинно-тракторным станциям, в директивном порядке подлежали выкупу колхозами, что негативно сказалось на хозяйственном состоянии последних.

Кроме того, в конце 1950-х гг. партийно-государственным руководством был предпринят ряд мер, направленных на концентрацию всех производственных сил аграрного сектора в общественном хозяйстве, что было обусловлено его уверенностью в незначительной роли личных подсобных хозяйств в сельскохозяйственном производстве. Для этого Президиум Верховного Совета РСФСР принял Указ от 12 августа 1959 г. «О запрещении содержания скота в личной собственности граждан, проживающих в городах и рабочих посёлках»¹⁴⁴. Этим актом было санкционировано принудительное изъятие скота из личных подсобных хозяйств и передача его в совхозы и колхозы, что привело к уничтожению скота, поскольку в колхозах и совхозах отсутствовали помещения корма для его содержания. Несмотря на существенное увеличение производства мясной продукции в краткосрочный период, в перспективе принятые меры негативно отразились на животноводческом секторе.

В середине 1950-х – начале 1960-х годов в аграрном секторе страны произошли важнейшие институциональные изменения, среди которых особую значимость имело значительное расширение совхозного сектора за счёт преобразования колхозов в совхозы. В Постановлении Совмина СССР, ЦК КПСС от 3 мая 1957 г. № 495 «О порядке передачи колхозного имущества при преобразовании колхозов в совхозы»¹⁴⁵ обращено внимание местных партийных и советских органов на то, что вопросы о преобразовании отдельных колхозов в совхозы должны решаться на основе

¹⁴⁴ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1959. № 30, ст. 493.

¹⁴⁵ Свод законов СССР. Т. 2. 1990. С. 639.

всестороннего изучения в каждом отдельном случае хозяйственной целесообразности и экономической выгоды этого мероприятия с тем, чтобы вновь организуемые совхозы давали более дешёвую продукцию, чем она стоит государству при заготовках и закупках в колхозах, и на тех же земельных угодьях больше производили зерна, молока, мяса, шерсти и других продуктов. Кроме того, было установлено, что преобразование колхозов в совхозы производится по представлению союзных республик с санкции Совета Министров СССР и может осуществляться только на строго добровольных началах, по желанию большинства колхозников. В действительности же перевод колхозов в совхозы приобрёл массовый характер.

На мартовском Пленуме ЦК КПСС 1965 г. были осуждены «субъективизм» и «волюнтаризм» и продекларирована возможность дальнейшего развития колхозно-кооперативной собственности, поскольку она ещё не исчерпала своих возможностей¹⁴⁶. Таким образом, административный порядок преобразования колхозов в совхозы в массовом порядке применяться перестал.

Пятый этап (1976-1991 гг.) начался с административно-правового обеспечения межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции и завершился законодательным установлением возможности осуществлять предпринимательскую деятельность в сельском хозяйстве и переходом к регулируемой рыночной экономике.

Начало этому процессу было положено Постановлением ЦК КПСС от 28 мая 1976 г. «О дальнейшем развитии специализации и концентрации сельскохозяйственного производства на базе межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции»¹⁴⁷. В постановлении подчёркивалось, что

¹⁴⁶ Пленум ЦК КПСС, 24-26 марта 1965г. Стенографический отчёт. М.: Политиздат, 1965. С. 15, 31-32.

¹⁴⁷ Ленинская аграрная политика КПСС. Сборник важнейших документов, март 1965 г. – июль 1978 г. М.: Политиздат, 1978. С. 485.

специализация и концентрация сельскохозяйственного производства на базе широкого кооперирования, перевод его на современную индустриальную основу – это магистральное направление дальнейшего развития социалистического сельского хозяйства. По замыслу его авторов это должно было способствовать постепенному перерастанию колхозно-кооперативной собственности в более совершенную – государственную, что в перспективе должно было привести к повышению продовольственной обеспеченности населения. Реализация стратегической задачи КПСС на ликвидацию различий между городом и деревней, базировавшаяся на идее преимущества государственной собственности по сравнению с колхозно-кооперативной и частной, на тотальном укрупнении, огосударствлении сельскохозяйственного производства привела к тому, что к первой половине 1980-х гг. процесс монополизации государством собственности в сельском хозяйстве был завершён. Меры, которые применялись партийно-государственными структурами в целях укрупнения сельскохозяйственного производства, способствовали усилению миграционных процессов в сельской местности и, как следствие, осложнению социально-демографической ситуации, тяжёлому положению с трудовыми ресурсами в сельской местности, что сказалось и на состоянии продовольственной обеспеченности населения.

Данное обстоятельство привлекло внимание партийно-государственных структур в 1985 г., когда был взят курс на ускоренное решение продовольственной проблемы. Провозглашённый на апрельском Пленуме ЦК КПСС в 1985 году¹⁴⁸ курс развития страны требовал значительного увеличения производства продовольственных товаров. Предполагалось предпринять меры по развитию перерабатывающих отраслей агропромышленного комплекса, приближению их предприятий к колхозам и совхозам, и соответствующие партийные поручения были даны Госплану СССР и профильным министерствам. Однако в целом речь не шла об

¹⁴⁸ См.: Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 23 апреля 1985 г. М.: Политиздат, 1985. 31 с.

изменении экономических основ социализма, не подвергались сомнению социалистические ориентиры советского общества и не предполагалось коренного обновления командно-административной распределительной системы, а необходимые результаты в продовольственной и других сферах должны были быть получены за счёт дополнительных резервов и преимуществ социализма, а также усиления администрирования и эффективного использования новейших технологий в производстве.

Коренные преобразования в аграрной сфере были связаны с принятием Закона СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-XI «О кооперации в СССР»¹⁴⁹, который открывал легальную возможность населению осуществлять предпринимательскую деятельность в сельскохозяйственной сфере. Согласно ч. 2 ст. 33 данного закона колхоз был призван, рационально используя закрепленную за ним землю и другие природные ресурсы, наращивать производство продукции растениеводства и животноводства высокого качества с целью удовлетворения потребностей населения в продуктах питания, а промышленности – в сельскохозяйственном сырье. В то же время положения закона свидетельствуют об отходе государства от командно-административной модели хозяйствования, поскольку колхозы и другие кооперативы получили право самостоятельно планировать свою деятельность (ст. 18).

Дальнейшее ограничение централизованного управления аграрным сектором экономики было утверждено на мартовском Пленуме ЦК КПСС 1989 года¹⁵⁰, на котором было постановлено радикальное изменение системы управления агропромышленным комплексом посредством ликвидации существовавшей административной (ведомственной и территориальной) системы руководства сельским хозяйством и аграрным сектором экономики в целом, а также упразднения Госагропрома СССР и создания Государственной комиссии Совета Министров СССР по продовольствию и

¹⁴⁹ Ведомости ВС СССР. 1988. № 22, ст. 355.

¹⁵⁰ См.: Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 15-16 марта 1989 г. М.: Политиздат, 1989. 176 с.

закупкам. Данные меры были призваны способствовать повышению эффективности сельскохозяйственного производства, насыщению рынка продовольственными товарами.

Провозглашённая цель реформы означала переход от плановой к рыночной экономике, что было утверждено Постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1558-1 «О концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР»¹⁵¹. Соответственно, реформы потребовали необходимого правового обеспечения, чем было обусловлено принятие ряда законов: о земле; о местном самоуправлении и местном хозяйстве; об основах экономических отношений в СССР; о собственности; о предприятиях и др. Указанные законы должны были способствовать созданию частных предприятий, обеспечить процесс ликвидации государственных монополий и разгосударствление многих секторов экономики. Однако одновременно начался процесс распада государства и аграрные реформы были провалены с существенным удорожанием предметов первой необходимости.

Административно-правовое обеспечение продовольственной безопасности *в постсоветский период (1991-2014 гг.)* имело целью обеспечение населения продовольствием на основе сочетания рыночных механизмов и широкого воздействия государства на процессы производства сельскохозяйственной продукции с использованием государственной поддержки и метода стимулирования.

Начало коренных преобразований в агропромышленном комплексе связано с деятельностью субъектов государственного управления – Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по реализации аграрной реформы. Указ Президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»¹⁵² обязывал совхозы и колхозы провести реорганизацию и

¹⁵¹ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 25, ст. 464.

¹⁵² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 1, ст. 53.

перерегистрацию в соответствующих органах. Местные органы исполнительной власти были обязаны обеспечить контроль реализации прав работников государственных предприятий и членов колхозов беспрепятственного выхода из них в целях создания крестьянских (фермерских) хозяйств.

В целях создания условий для развития предпринимательства на селе, повышения эффективности производства сельскохозяйственной продукции и во исполнение вышеназванного Указа Президента Российской Федерации было издано Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. № 36 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов»¹⁵³, которым ряду органов исполнительной власти было поручено организовать приватизацию земель. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом и их территориальные органы, Советы Министров республик в составе Российской Федерации, администрации краев и областей должны были сформировать совместные комиссии по приватизации земель, находящихся в пользовании колхозов и совхозов, и обеспечить реорганизацию этих хозяйств.

Позднее были изданы и иные подзаконные нормативные правовые акты, уточняющие и развивающие положения вышеупомянутых актов. Особое значение в их числе имеют Постановление Правительства РФ от 6 марта 1992 г. № 138 «О ходе и развитии аграрной реформы»¹⁵⁴ и Постановление Правительства РФ от 4 сентября 1992 г. № 708 «О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса»¹⁵⁵. Первое из них должно было обеспечить организацию государственной поддержки производителей сельскохозяйственной продукции. Для этого Министерство финансов Российской Федерации и Министерство сельского хозяйства Российской

¹⁵³Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 1-2, ст. 9.

¹⁵⁴ Российская газета. 1992. 14 марта.

¹⁵⁵ Российская газета. 1992. 24 сентября.

Федерации должны были разработать и внести в Правительство Российской Федерации программу государственной поддержки сельскохозяйственных производителей, акцентируя в ней внимание на стимулировании производства жизненно важных продуктов питания (молока, зерна, растительного масла, сахара и иных). Второе постановление имело целью структурную перестройку сельского хозяйства.

Впоследствии административно-правовое обеспечение продовольственной безопасности было связано с переходом от оперативных мер, предпринимаемых высшими органами государственного управления в целях структурной реорганизации сельскохозяйственного производства, к законодательному регулированию различных управленческих отношений в отраслях сельского хозяйства. Начало этих процессов связано с принятием Федерального закона от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»¹⁵⁶, а впоследствии и иных федеральных законов, регулирующих государственно-управленческие отношения в агропромышленном комплексе, которые преимущественно действуют и по настоящее время.

Новейший период (с 2014 г.) сочетает в себе тенденции предыдущего периода с усилением организующей деятельности государства по обеспечению импортозамещения продовольственных товаров. Данный период характеризуется тем, что Президентом Российской Федерации принят ряд важных административно-правовых мер, направленных на обеспечение продовольственной безопасности. В частности, Указом Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 (в ред. от 30 июня 2017 г.) «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»¹⁵⁷ ограничено осуществление внешнеэкономических операций, предусматривающих ввоз на территорию Российской Федерации отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия,

¹⁵⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4870.

¹⁵⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 32, ст. 4470; 2017. № 27, ст. 4022.

страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических или физических лиц либо присоединившееся к такому решению. Д.В. Осинцев отмечает, что идеологическую основу данного решения составляет установка государства на развитие в приоритетном порядке отечественного сельскохозяйственного производства и реализацию продовольственных потребностей населения за счёт товаров российских производителей¹⁵⁸. Также Указом Президента РФ от 29 июля 2015 г. № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»¹⁵⁹ должны подвергаться уничтожению ввезённые на территорию Российской Федерации сельскохозяйственная продукция, продовольствие и сырьё, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических или физических лиц либо присоединившееся к такому решению, и которые запрещены к ввозу на территорию Российской Федерации. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г.¹⁶⁰ указано, эти государственно-управленческие меры способствовали укреплению позиций отечественных производителей сельскохозяйственной продукции на внутреннем рынке. Однако отмечается, что, с другой стороны, требуется организация конкурентной обстановки на рынке продовольственных товаров, в связи с чем сложившаяся на сегодняшний день благоприятная ситуация в агропромышленном комплексе должна быть использована для дальнейшего развития сельскохозяйственного производства.

Подытоживая изложенное, следует обобщить периоды развития административно-правового обеспечения продовольственной безопасности в истории отечественного законодательства, выделяемые в зависимости от

¹⁵⁸ См.: *Осинцев Д.В.* Резервный потенциал внешнеторговых ограничений и запретов // Российский юридический журнал. 2014. № 6 (99). С. 103.

¹⁵⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 31, ст. 4669.

¹⁶⁰ Парламентская газета. 2016. 2-8 декабря.

способов организации государственного управления в сфере обеспечения населения продовольствием: 1) период крепостного права (до 1861); 2) период после его отмены до революционных событий октября 1917 года; 3) советский период, включающий пять этапов (*Первый этап (1917-1928 гг.)* был ознаменован формированием социалистического хозяйства со сменой продовольственной политики государства. *Второй этап (1928-1946 гг.)* связан с форсированной индустриализацией и упрочением командно-административных начал в экономической области, что повлекло за собой коллективизацию. *На третьем этапе (1946-1953 гг.)* административно-командная модель организации сельскохозяйственного производства и продовольственного обеспечения населения была модернизирована посредством установления отдельных элементов рыночного регулирования. *Четвёртый этап (1953-1976 гг.)* связан с разработкой и осуществлением комплекса административно-правовых мер, направленных на решение проблем продовольственной безопасности посредством освоения целинных земель, расширения посевов кукурузы, реорганизацией машинно-тракторных станций и преобразованием колхозов в совхозы. *Пятый этап (1976-1991 гг.)* начался с административно-правового обеспечения межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции и завершился законодательным установлением возможности осуществлять предпринимательскую деятельность в сельском хозяйстве); 4) постсоветский период (1991-2014 гг.), обусловленный решением задач обеспечения населения продовольствием на основе сочетания рыночных механизмов и широкого воздействия государства на процессы производства сельскохозяйственной продукции с использованием государственной поддержки и метода стимулирования, и 5) новейший период (с 2014 г.), сочетающий тенденции предыдущего периода с усилением организующей деятельности государства по обеспечению импортозамещения продовольственных товаров.

Необходимо констатировать, что административно-правовое обеспечение продовольственной безопасности в советский период не характеризовалось последовательностью принимаемых мер, многие из которых имели сугубо идеологическую направленность и внедрялись партийным руководством, определявшим продовольственную политику. Кроме того, весь период функционирования социалистического государства сопровождался реализацией методов прямого централизованного управления сельским хозяйством, отход от которых наметился только к концу 1980-х гг. Ключевым показателем реализуемой политики должно было быть полное обеспечение населения продовольствием. В то же время ошибочный характер реализуемых мер не только не защищал в полной мере жизненно важные интересы личности, общества и государства в сфере продовольственного обеспечения, но и в ряде случаев приводил в советский период к случаям голода в катастрофических масштабах. Поэтому в современный период, чтобы избежать негативных ситуаций в продовольственной сфере, необходимо чётко выстроить организацию и деятельность субъектов государственного управления, ответственных за продовольственное обеспечение населения, и определить основные административно-правовые средства, обеспечивающие его бесперебойное снабжение качественными и безопасными продуктами питания, произведёнными отечественными товаропроизводителями.

Глава 2. Субъекты и отдельные административно-правовые средства обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации

2.1 Субъекты административно-правового обеспечения продовольственной безопасности

В административно-правовом механизме обеспечения продовольственной безопасности важное место занимают обеспечивающие её субъекты. В настоящее время единый перечень субъектов обеспечения данного вида безопасности на федеральном уровне не определён ввиду отсутствия законодательного акта, комплексно регулирующего вопросы обеспечения продовольственной безопасности. В обобщённом виде субъекты административно-правового обеспечения продовольственной безопасности представлены лишь в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации¹⁶¹ без указания конкретных органов исполнительной власти, за исключением Правительства Российской Федерации. В связи с этим указанный вопрос требует научной проработки в целях определения перечня субъектов, отвечающих за состояние продовольственного обеспечения населения. Как показала история нашего государства, несовершенство организации субъектов государственного управления, призванных обеспечивать бесперебойное снабжение населения продуктами питания, а также неэффективность применяемых ими в этой сфере государственно-управленческих мер, способны привести к катастрофическим последствиям.

Федеративное устройство Российской Федерации обуславливает соответствующую организацию системы органов государственного управления, обеспечивающих продовольственное снабжение населения, в связи с чем в указанной системе необходимо выделить:

¹⁶¹Утв. Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 5, ст. 502.

1) центральные органы государственного управления:

а) Президент Российской Федерации, определяющий основные направления внутренней и внешней политики государства, в том числе по вопросам обеспечения продовольственной безопасности, а также Администрация Президента Российской Федерации, способствующая реализации его полномочий;

б) Правительство Российской Федерации как высший центральный исполнительный орган государственной власти, координирующий разрешение всех вопросов обеспечения продовольственной безопасности в централизованном порядке;

в) Совет Безопасности Российской Федерации как конституционный совещательный орган, осуществляющий подготовку предложений Президенту Российской Федерации, в том числе по вопросам обеспечения продовольственной безопасности;

2) федеральные органы исполнительной власти, в функции и полномочия которых входят различные вопросы административно-правового регулирования продовольственного обеспечения населения доступными, безопасными и качественными продуктами питания (Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная таможенная служба), а также создаваемые ими в целях взаимодействия по отдельным вопросам обеспечения продовольственной безопасности коллегиальные консультативно-совещательные органы;

3) высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и региональные органы исполнительной власти, призванные обеспечивать решение вопросов продовольственной безопасности на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

Что касается органов исполнительной власти федерального и регионального уровня, то распределение полномочий между ними в продовольственной сфере определяется отсутствием в числе вопросов федерального ведения по ст. 71 Конституции Российской Федерации производства и переработки сельскохозяйственной продукции, а также обеспечения продовольственной безопасности в целом.

Классифицировать перечисленных субъектов можно по следующим основаниям.

В зависимости от места в системе государственного управления они подразделяются на: 1) субъекты, входящие в систему органов исполнительной власти (Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации); 2) субъекты, не входящие в систему органов исполнительной власти, но реализующие функции государственного управления в области обеспечения продовольственной безопасности (Президент Российской Федерации, Администрация Президента Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, консультативно-совещательные органы, создаваемые органами исполнительной власти).

В зависимости от объёма компетенции они делятся на: 1) органы общей компетенции, призванные комплексно решать вопросы обеспечения продовольственной безопасности (Президент Российской Федерации, Администрация Президента Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации); 2) органы специальной компетенции, в полномочия которых входит выполнение отдельных задач по обеспечению продовольственной безопасности (федеральные и региональные органы исполнительной власти специальной компетенции, а также создаваемые ими консультативно-совещательные органы).

В целях выявления направлений усовершенствования правового регулирования обеспечения продовольственной безопасности целесообразно рассмотреть полномочия указанных органов.

Президент Российской Федерации. В отсутствие Президента Российской Федерации конституционно-правового статуса органа исполнительной власти его место в системе разделения властей характеризуется наличием полномочий во всех ветвях государственной власти. Вместе с тем большинство его функций характеризуют его как носителя преимущественно исполнительной власти. Он организатор системы¹⁶² и структуры¹⁶³ федеральных органов исполнительной власти. В то же время полномочия Президента Российской Федерации в исследуемой сфере достаточно чётко не очерчены; в Конституции Российской Федерации отсутствуют положения о полномочиях данного субъекта именно в продовольственной сфере. В связи с этим его обязанности по обеспечению продовольственной безопасности проистекают из конституционного положения об определении основных направлений внутренней и внешней политики государства. Что касается внешней политики, отчасти нормативно-правовое регулирование продовольственной безопасности, им реализуемое, охватывает внешнеторговую деятельность. В п.п. 1 и 3 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»¹⁶⁴ сказано, что Президент Российской Федерации определяет основные направления торговой политики Российской Федерации, а также устанавливает ограничения и запреты внешней торговли товарами и услугами в целях участия Российской Федерации в международных

¹⁶² См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 28.09.2017 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945; 2017. № 40. Ст. 5820.

¹⁶³ См.: Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 (в ред. от 26.02.2019 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 21. Ст. 2981; Рос. газета. 2019. 28 февраля.

¹⁶⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 50, ст. 4850; 2015. № 29 (ч. I), ст. 4359.

санкциях. Эти нормы, разумеется, носят общий характер и затрагивают определение Президентом Российской Федерации внешней политики в сфере торговли любыми товарами, в том числе и продовольственными.

Административно-правовое обеспечение Президентом Российской Федерации продовольственной безопасности осуществляется, в первую очередь, посредством издания актов ненормативного содержания, определяющих цели и перспективы последующей деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти в продовольственной сфере. Речь идёт о принимаемых им стратегиях и доктринах, в том числе Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, в которой закреплены приоритеты развития агропромышленного комплекса.

Большое значение для усиления административно-правового регулирования отношений в рамках агропромышленного комплекса в целях обеспечения продовольственной безопасности имеют ежегодные послания Президента Российской Федерации, поскольку в них отражаются текущие показатели развития производства продовольственных товаров, результаты воздействия государства в лице в том числе органов исполнительной власти на эти процессы, а также перспективные варианты усовершенствования государственного воздействия на состояние агропромышленного производства. При этом значительную роль в деле обеспечения продовольственной безопасности играет и развитие связанных с агропромышленным комплексом технико-экономических отраслей. Так, например, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. указано, что неплохую динамику демонстрирует рост производства машин и оборудования для сельского хозяйства – 26,8 процента. В целом указанное послание отражает осуществление очень важных государственно-управленческих процессов, обуславливающих упорядочение отношений в рамках продовольственной политики государства. В нём указано на системность государственного регулирования и управления агропромышленным комплексом,

предполагающую чёткую постановку целей и поэтапное их достижение. Именно на такой подход делается упор в послании, поскольку он даёт значимые позитивные результаты, причем в достаточно короткие сроки. Отмечается также перелом по отношению к проблемам сельского хозяйства, которые более не рассматриваются как неразрешимые, и в настоящее время выстраиваются принципиально новые отношения, позволяющие достичь необходимого государству уровня сельскохозяйственного производства в отсутствие безразмерно высоких финансовых вложений со стороны государства. Как указано в послании, этому способствовали выверенные решения субъектов государственного управления посредством создания гибкой системы поддержки сельскохозяйственных производителей, и на сегодняшний день агропромышленный комплекс представляет собой успешно развивающийся производственный комплекс, не только обеспечивающий в полной мере продовольственное снабжение населения, но и определяющий во многом внешнеторговый баланс Российской Федерации, поскольку доходы от экспорта сельскохозяйственной продукции превышают доходы от продажи вооружений (если в области экспорта вооружений на внешнем рынке в 2015 году было реализовано продукции на 14,5 миллиарда долларов, то продовольственных товаров – на 16,2 миллиарда долларов). Ранее такие показатели казались недостижимыми, что говорит об достижении целей административно-правового регулирования агропромышленного комплекса. Стоит отметить, что подобные показатели экспорта продовольственных товаров способствуют одновременно обеспечению глобальной продовольственной безопасности.

Кроме того, в указанном послании Президента Российской Федерации уделено внимание региональной составляющей административно-правового регулирования агропромышленного производства, поскольку развитие сельского хозяйства во многом зависит от субъектов Российской Федерации. Перспективы административно-правового регулирования в этом направлении Президент Российской Федерации видит в предоставлении органам

государственной власти субъектов Российской Федерации большей степени самостоятельности в определении приоритетов использования федеральных субсидий на поддержку агропромышленного комплекса и определении их размера исходя из таких показателей, как увеличение пашни, повышение урожайности, и других качественных показателей эффективности производства, создав, таким образом, стимул для ввода в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения и внедрения передовых агротехнологий. Одним из перспективных направлений административно-правового регулирования продовольственной безопасности Президент Российской Федерации считает поддержку сельскохозяйственной кооперации в целях формирования у фермерских хозяйств новых возможностей для выхода на рынок, что должно быть в последствии реализовано Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

Подготовка и претворение в жизнь решений Президента Российской Федерации является прерогативой Администрации Президента Российской Федерации, которая является государственным органом, сформированным в соответствии с пунктом «и» ст. 83 Конституции Российской Федерации, обеспечивающим деятельность Президента Российской Федерации и осуществляющим контроль за исполнением его решений¹⁶⁵. Обращает на себя внимание тот факт, что в перечне самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации¹⁶⁶ отсутствует структура, специально ориентированная на подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам развития агропромышленного комплекса, продовольственного снабжения населения и обеспечения продовольственной безопасности, хотя создание подразделений отраслевого значения в структуре данного органа в целом не исключено (пример – Управление

¹⁶⁵ См.: п. 1 Положения об Администрации Президента Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (в ред. от 25 августа 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 15, ст. 1395; 2016. № 35, ст. 5302.

¹⁶⁶ См.: Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 (в ред. от 31 декабря 2014 г.) «Об Администрации Президента Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13, ст. 1188; 2015. № 11, ст. 1585.

Президента Российской Федерации по научно-образовательной политике). На наш взгляд, учреждения специального подразделения в Администрации Президента Российской Федерации по продовольственной политике не требуется, как и по многим другим направлениям внутренней политики, поскольку функциональное предназначение указанного государственного органа не должно быть рассчитано на выработку и реализацию государственной политики в отраслях сельскохозяйственного производства, в других технико-экономических отраслях и отраслях государственного управления, поскольку это прерогатива органов исполнительной власти. Вместе с тем подготовка решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения продовольственной безопасности должна быть нормативно определена в положении об одном из структурных подразделений Администрации Президента Российской Федерации. Это обусловлено чрезвычайной важностью вопросов обеспечения продовольственной безопасности, решение которых предлагается в документах стратегического планирования, утверждаемых Президентом Российской Федерации, включая Доктрину продовольственной безопасности, его ежегодные послания Совету Федерации Федерального Собрания и иные. Таким структурным подразделением должно быть Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике. В положении о нём¹⁶⁷ не закреплено полномочие по подготовке предложений Президенту Российской Федерации по вопросам продовольственной безопасности. В данном нормативном правовом акте ставится акцент на полномочия иного рода: на подготовку, обобщение и представление Президенту Российской Федерации материалов об общественно-политической ситуации в стране, предложений по вопросам федеративных отношений, государственного строительства, местного самоуправления, информационной и региональной

¹⁶⁷ См.: Указ Президента РФ от 21 июня 2004 г. № 791 (в ред. от 14 июня 2018 г.) «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 26, ст. 2650; 2018. №25, ст. 2646.

политики; организация и обеспечение взаимодействия главы государства со структурами гражданского общества, включая политические партии, профессиональные и творческие союзы, организации предпринимателей, торгово-промышленные палаты, общественные и религиозные объединения. Представляется, что в его компетенции должна быть отражена задача по подготовке, обобщению и представлению Президенту Российской Федерации материалов о состоянии продовольственной безопасности, а также предложений Президенту Российской Федерации по вопросам развития агропромышленного комплекса и взаимодействия главы государства с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, структурами гражданского общества по вопросам продовольственного обеспечения населения. Это должно способствовать формированию более чёткой и акцентированной политики Президента Российской Федерации в продовольственной сфере.

В целях реализации указанного предложения целесообразно дополнить п. 3 Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике абзацем 8 следующего содержания: «подготовка, обобщение и представление Президенту Российской Федерации материалов о состоянии продовольственной безопасности, а также предложений Президенту Российской Федерации по вопросам развития агропромышленного комплекса и взаимодействия главы государства с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, структурами гражданского общества по вопросам продовольственного обеспечения населения».

Органы государственной исполнительной власти занимают ключевое место в системе субъектов, уполномоченных обеспечивать продовольственную безопасность в Российской Федерации, поскольку их исполнительно-распорядительная деятельность направлена на реализацию

административно-правовых средств поддержания на необходимом уровне насыщения рынка продуктами питания, контроля и надзора за безопасностью и качеством пищевых продуктов, недопущения бесконтрольного распространения продукции, изготовленной из генно-модифицированных организмов.

Правительство Российской Федерации. Полномочия Правительства Российской Федерации, отражённые в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации»¹⁶⁸, сформулированы в обобщённом виде и не содержат упоминания о реализации этим органом государственной политики в сфере продовольственного снабжения населения. Несмотря на отсутствие в указанном законе конкретных полномочий Правительства Российской Федерации в агропромышленном комплексе, большая роль в развитии сельскохозяйственного производства и обеспечении продовольственной безопасности ему отведена в Федеральном законе от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) «О развитии сельского хозяйства»¹⁶⁹. Например, им утверждается перечень сельскохозяйственной продукции, производство, первичную и последующую (промышленную) переработку которой осуществляют сельскохозяйственные товаропроизводители¹⁷⁰; правила отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям, устанавливающие порядок и критерии отнесения территории субъектов Российской Федерации к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям, на которых вследствие состояния почвы, природно-климатических условий, а также социально-

¹⁶⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712; 2017. № 1, ч. I, ст. 3.

¹⁶⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. I), ст. 27; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.12.2017.

¹⁷⁰ См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 января 2017 г. № 79-р «Об утверждении перечня сельскохозяйственной продукции, производство, первичную и последующую (промышленную) переработку которой осуществляют сельскохозяйственные товаропроизводители» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 5, ст. 852.

экономических факторов уровень доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей ниже, чем в среднем по сельскому хозяйству¹⁷¹; правила приобретения сельскохозяйственной продукции у сельскохозяйственных товаропроизводителей или организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих первичную или последующую переработку сельскохозяйственной продукции, произведенной сельскохозяйственными товаропроизводителями на территории Российской Федерации, в процессе проведения государственных закупочных интервенций и ее реализации¹⁷² и др.

Цели и перспективы реализации полномочий Правительства в сфере обеспечения продовольственной безопасности отражены в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, где указано, что данный орган призван обеспечивать ежегодную разработку балансов ресурсов и использования основных видов сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия. Кроме того, от Правительства Российской Федерации требуются: координация деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения продовольственной безопасности; осуществление необходимых мер в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций на рынке продовольствия; принятие мер по достижению и поддержанию пороговых значений продовольственной безопасности по основным видам сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия; организация мониторинга состояния продовольственной

¹⁷¹См.: Постановление Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 51 «Об утверждении Правил отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 5, ст. 831.

¹⁷² См.: Постановление Правительства РФ от 5 октября 2016 г. № 1003(в ред. от 18 октября 2017 г.) «Об утверждении Правил приобретения сельскохозяйственной продукции у сельскохозяйственных товаропроизводителей и (или) организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции, произведенной сельскохозяйственными товаропроизводителями на территории Российской Федерации, в процессе проведения государственных закупочных интервенций и ее реализации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 41, ст. 5842; 2017. № 43 (ч. II), ст. 6343.

безопасности и контроль за реализацией мер по её обеспечению; проведение единой государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности.

Обеспечивая продовольственную безопасность, Правительство Российской Федерации создаёт различные структуры, на которые возлагаются задачи развития агропромышленного комплекса и продовольственного снабжения населения. Речь идёт о структурном подразделении Аппарата Правительства Российской Федерации – Департаменте агропромышленного комплекса Правительства Российской Федерации, а также о межведомственных советах и комиссиях, которые обеспечивают межведомственное взаимодействие по вопросам развития сельскохозяйственного производства и продовольственного снабжения населения. В настоящее время функционирует Правительственная комиссия по вопросам агропромышленного комплекса и устойчивого развития сельских территорий¹⁷³, в которую входят руководители не только профильных федеральных органов исполнительной власти, имеющих прямое отношение к агропромышленному комплексу, но иных – органов антимонопольного, таможенного и иного регулирования, а также руководители стратегических для агропромышленного комплекса коммерческих и некоммерческих организаций (председатель Агропромышленного союза России, генеральный директор акционерного общества «Росагролизинг», председатель правления акционерного общества «Российский Сельскохозяйственный банк» и проч.), включаемые в состав комиссии для выявления реальных проблем в сельском хозяйстве и максимально эффективного решения задач, стоящих перед Правительством Российской Федерации в отраслях сельскохозяйственного производства.

¹⁷³ См.: Распоряжение правительства РФ от 17 июня 2016 г. № 1248-р «Об утверждении состава Правительственной комиссии по вопросам агропромышленного комплекса и устойчивого развития сельских территорий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26 (ч. II), ст. 4116.

Правительство Российской Федерации в рамках достижения продовольственной безопасности организует реализацию мер по обеспечению качества и безопасности пищевой продукции. В этих целях оно устанавливает перечень отдельных видов впервые изготавливаемых и предназначенных для реализации на территории Российской Федерации или впервые ввозимых на её территорию и предназначенных для реализации на территории Российской Федерации пищевых продуктов, материалов и изделий, которые подлежат государственной регистрации¹⁷⁴. Также оно в соответствии с ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» определяет порядок проведения мониторинга качества и безопасности пищевых продуктов, здоровья населения. В этих целях Правительством Российской Федерации утверждено соответствующее положение¹⁷⁵. Нормативно-правовое регулирование, осуществляемое на правительственном уровне, включает в себя также определения видов государственного надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов и правил его осуществления¹⁷⁶.

В отрасли рыболовства в целях реализации положений Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2017 г.) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹⁷⁷ Правительством Российской Федерации в целях обеспечения сохранения водных биологических ресурсов как составной части достижения необходимого уровня продовольственной безопасности также приняты

¹⁷⁴ См.: ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 2 января 2000 г. 29-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 2, ст. 150; 2015. № 29 (ч. I), ст. 4339.

¹⁷⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2000 г. № 883 «Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 48, ст. 4701.

¹⁷⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 987 (в ред. от 5 июня 2013 г.) «О государственном надзоре в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1 (ч. II), ст. 123; 2013. № 24, ст. 2999.

¹⁷⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52 (ч. I), ст. 5270; 2017. № 50 (ч. III), ст. 7562.

многочисленные правила, в том числе затрагивающие распределение между субъектами Российской Федерации квот добычи водных биологических ресурсов во внутренних водных объектах для осуществления промышленного рыболовства¹⁷⁸; правила доставки уловов водных биологических ресурсов, добытых при осуществлении промышленного рыболовства во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, и произведённой из них рыбной и иной продукции в морские порты Российской Федерации, а также в иные места доставки¹⁷⁹; требования к рыболовству в открытом море в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих рыболовство в открытом море с использованием судов, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации и др.¹⁸⁰.

Одной из функций государственного управления, возложенных на Правительство Российской Федерации, является стратегическое планирование. При этом предусматривается не только теоретическая возможность принятия данным органом соответствующих актов в соответствии с законодательством о стратегическом планировании, но и

¹⁷⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2017 г. № 1399 «Об утверждении Правил распределения между субъектами Российской Федерации квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов во внутренних водных объектах для осуществления промышленного рыболовства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 48, ст. 7224.

¹⁷⁹ Постановление Правительства РФ от 5 марта 2013 г. № 184 (в ред. от 10 ноября 2017 г.) «О порядке доставки уловов водных биологических ресурсов, добытых (выловленных) при осуществлении промышленного рыболовства во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, и произведённой из них рыбной и иной продукции в морские порты Российской Федерации, а также в иные места доставки» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 10, ст. 1033; 2017. № 47, ст. 6990.

¹⁸⁰ Постановление Правительства РФ от 25 августа 2016 г. № 841 «О требованиях к рыболовству в открытом море в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих рыболовство в открытом море с использованием судов, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 36, ст. 5402.

требования по разработке и утверждению конкретных документов, что регламентировано в ст. 8-10 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства». В нём указано, что Правительство Российской Федерации должно утверждать государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, которая является документом, определяющим цели и основные направления развития сельского хозяйства и регулирования указанных рынков на среднесрочный период, финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий. В настоящее время в этой сфере реализуется Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 (в ред. от 13 декабря 2017 г.) «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы»¹⁸¹. Государственная программа содержит основные показатели и прогноз развития сельского хозяйства, цели, задачи, показатели результативности и расходные обязательства, в том числе распределение финансовых средств на цели и задачи на предстоящий период по годам. Ежегодно Правительством Российской Федерации подлежит утверждению национальный доклад о ходе и результатах реализации государственной программы, который должен содержать:

1) итоги её реализации за прошедший год в целом и в отношении отдельных мероприятий, в случае её завершения – за весь период её реализации;

2) основные показатели развития сельского хозяйства в соответствии с целями и задачами, определяемыми государственной программой (индексы валовой продукции сельского хозяйства и пищевой промышленности, инвестиций в сельское хозяйство, доходов граждан, проживающих в сельских поселениях, показатели потребления основных продуктов питания

¹⁸¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32, ст. 4549; 2017. № 52 (ч. I), ст. 8126.

на одного человека в год, сальдо поступлений от внешней торговли продовольственными товарами, показатели доли российских продуктов питания на потребительском рынке, рентабельность сельскохозяйственного производства, индексы технической оснащенности сельскохозяйственных организаций, показатели паритета цен, индекс роста объема услуг в социальной сфере для граждан, проживающих в сельских поселениях), и другие показатели;

3) прогноз развития сельского хозяйства на предстоящий год и при необходимости предложения о корректировке государственной программы.

Помимо этого, возможно утверждение Правительством Российской Федерации документов стратегического планирования по отдельным отраслям сельскохозяйственного производства. Так, в настоящее время в отрасли рыболовства реализуется Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 314 (в ред. от 31 марта 2017 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие рыбохозяйственного комплекса"»¹⁸².

Важным направлением взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по вопросам обеспечения безопасности является участие их руководителей в деятельности Совета Безопасности Российской Федерации, куда входят Председатель Правительства Российской Федерации, директор ФСБ России, министры внутренних дел, иностранных дел и иные должностные лица¹⁸³. В Положении о Совете Безопасности Российской Федерации¹⁸⁴ также не акцентируется внимание на его участии в обеспечении продовольственной безопасности, однако это предполагается исходя из того, что перечень видов безопасности, по вопросам обеспечения

¹⁸² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (ч. II), ст. 2160; 2017. № 15 (ч. V), ст. 2226.

¹⁸³ См.: Указ Президента РФ от 25 мая 2012 г. № 715 (в ред. от 5 октября 2016 г.) «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2758; 2016. № 41, ст. 5806.

¹⁸⁴ Утв. Указом Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590 (в ред. от 25 июля 2014 г.) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2721; 2014. № 30, ч. II, ст. 4286.

которых этот орган осуществляет подготовку решений Президента Российской Федерации, не является исчерпывающим. Деятельность Совета Безопасности Российской Федерации в этой сфере связана с рассмотрением в рамках национальной безопасности стратегических вопросов обеспечения продовольственной безопасности и подготовкой рекомендаций по выполнению федеральными и региональными органами исполнительной власти возложенных на них функций в продовольственной сфере. С учётом современной международной обстановки и введения специальных экономических мер продовольственного характера в отношении иностранных государств целесообразным является включение в состав членов Совета Безопасности Российской Федерации руководителя федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять выработку государственной политики в агропромышленном комплексе (министра сельского хозяйства) для формирования предложений по утверждению и реализации мер, направленных на защиту интересов отечественных производителей сельскохозяйственной продукции без ущерба для продовольственной обеспеченности населения Российской Федерации качественными, безопасными и доступными продуктами питания.

Федеральные органы исполнительной власти также занимают важное место в числе самостоятельных субъектов административно-правового обеспечения продовольственной безопасности, поскольку их деятельность непосредственно связана с реализацией продовольственной политики государства; на них возложены полномочия нормативно-правового регулирования, государственного контроля и надзора и оказания государственных услуг в продовольственной сфере. В первую очередь речь идёт о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации и находящихся в его ведении Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральном агентстве по рыболовству. Важным направлением деятельности федеральных органов исполнительной власти является организация и осуществление эффективной работы системы

санитарного, ветеринарного и фитосанитарного контроля с учётом международных правил и стандартов.

Минсельхоз России наделён полномочиями нормативно-правового характера, необходимыми для того, чтобы качественно организовать государственное управление во всех основных отраслях сельского хозяйства (животноводство, земледелие и растениеводство) и в большинстве специальных отраслей (мелиорация, рыболовство, рыбоводство, переработка сельскохозяйственной продукции), в целях чего этим органом принимаются многочисленные нормативные правовые акты, обуславливающие последующее применение мер по обеспечению продовольственной безопасности. В частности, Минсельхозом России утверждаются правила в области ветеринарии; нормы и правила в области рыболовства и племенного животноводства, в том числе разведения одомашненных видов и пород рыб; порядок обработки, заготовки, использования и хранения семян сельскохозяйственных растений; нормы и правила в области мелиорации земель; порядок осуществления государственного мониторинга и земельного контроля в отношении земель сельскохозяйственного назначения; нормы и правила обеспечения защиты и карантина растений; и др.¹⁸⁵

Минсельхозу России подведомственна Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, которая в соответствии с Положением о ней, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327 (в ред. от 30 января 2017 г.)¹⁸⁶, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и

¹⁸⁵ См.: Положение о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 (в ред. от 19 июня 2017 г.) //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 25, ст. 2983; 2017. № 26 (ч. 1), ст. 3852.

¹⁸⁶ Рос. газета. 2004. 15 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 6, ст. 948.

безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения, функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

В числе полномочий Россельхознадзора важно выделить те, которые связаны с государственным надзором в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий в пределах своей компетенции, в том числе за соблюдением требований к качеству и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна при осуществлении их закупок для государственных нужд, вывозе (ввозе) на территорию Таможенного союза, а также при поставке (закладке) зерна и крупы в государственный резерв, их хранение в составе государственного резерва и транспортировке.

Указанные полномочия Россельхознадзора конкретизированы в таких нормативных правовых актах, как: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2013 г. № 745 «Об уполномоченных органах Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции»¹⁸⁷, Положение о федеральном государственном карантинном фитосанитарном надзоре, утверждённое Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2013 г. № 69¹⁸⁸, Положение о государственном ветеринарном надзоре, утверждённое Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. № 476¹⁸⁹, Постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2005 г. № 491 (в ред. от 17 октября 2011 г.) «О мерах по обеспечению

¹⁸⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 35, ст. 4529.

¹⁸⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 5, ст. 409.

¹⁸⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 (в ред. от 2 октября 2017 г.) «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 24, ст. 2999; 2017. № 41, ст. 5980.

государственного контроля за качеством и безопасностью зерна, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна»¹⁹⁰.

Важным является вопрос о разграничении полномочий между федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, поскольку это является важным компонентом продовольственной безопасности. Прежде всего речь идёт о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Если исходить из содержания Постановления Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 г. № 987 (в ред. от 5 июня 2013 г.) «О государственном надзоре в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов»¹⁹¹ разграничение полномочий между этими органами построено на том, что Роспотребнадзор осуществляет федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соответствием пищевых продуктов санитарно-эпидемиологическим и гигиеническим требованиям, а Россельхознадзор осуществляет государственный ветеринарный надзор за соответствием пищевых продуктов ветеринарным (ветеринарно-санитарным) требованиям.

Система федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в продовольственной сфере, данным перечнем не ограничивается, поскольку и иные органы могут выполнять отдельные функции, направленные на обеспечение продовольственной безопасности. В частности, деятельность органов Федеральной таможенной службы связана с оперативным применением мер таможенно-тарифного регулирования для

¹⁹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 33, ст. 3421; 2011. № 43, ст. 6079.

¹⁹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1 (ч. II), ст. 123; 2013. № 24, ст. 2999.

целей обеспечения рационального соотношения импорта и экспорта рыбной и сельскохозяйственной продукции, продовольствия и сырья.

Важным направлением деятельности федеральных органов исполнительной власти является межведомственное взаимодействие по различным вопросам обеспечения продовольственной безопасности. Эти вопросы затрагивают создание различных межведомственных комиссий для преодоления проблем, касающихся смежных вопросов компетенции различных органов исполнительной власти, в связи с необходимостью достижения целей обеспечения продовольственной безопасности по отдельным направлениям (ценовая и закупочная политика в отношении продовольственных товаров, финансовое оздоровление производителей продукции агропромышленного комплекса). В частности, образованы федеральная и территориальные комиссии по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей¹⁹², межведомственная комиссия для подтверждения обоснованности цен реализации зерна из федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия¹⁹³, Межведомственная рабочая группа Минпромторга России и Минсельхоза России по вопросам взаимодействия с целью формирования эффективной торговой политики¹⁹⁴. Следует отметить, что единая государственная политика, направленная на организацию взаимодействия различных федеральных органов исполнительной власти

¹⁹²См.: Приказ Минсельхоза России № 4, Минфина России № 4н, Минэкономразвития России № 12, Минпромторга России № 25 от 18 января 2010 г. (в ред. от 10 сентября 2012 г.) «О Федеральной и территориальной комиссиях по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей» // Рос. газета. 2010. 26 февр.; 2012. 2 нояб.

¹⁹³См.: Приказ Минсельхоза РФ № 354, Минфина РФ № 124н, Минэкономразвития РФ № 483, ФСТ РФ № 326 от 13 октября 2010 г. «О межведомственной комиссии для подтверждения обоснованности цен реализации зерна из федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» // Рос. газета. 2010. 24 нояб.

¹⁹⁴См.: Приказ Минпромторга РФ № 39, Минсельхоза РФ № 47 от 6 февраля 2009 г. (в ред. от 3 августа 2009 г.) «О создании Межведомственной рабочей группы Минпромторга России и Минсельхоза России по вопросам взаимодействия с целью формирования эффективной торговой политики» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

различным вопросам обеспечения продовольственной безопасности, отсутствует. При осуществлении совместных координационно-совещательных мер Минсельхоз России и иные федеральные органы исполнительной власти руководствуются характерным для системы субъектов государственного управления принципом усмотрения, ситуативно выделяя направления подобного взаимодействия. Вместе с тем вопросы, подлежащие решению в рамках подобного взаимодействия, имеют существенное значение для обеспечения продовольственной безопасности и не могут быть решены Минсельхозом России без участия иных органов, имеющих смежную компетенцию (в области экономического развития, финансов, торговли и иных областях). Как указывает К.В. Черкасов, для органов государственной власти характерна взаимозависимость друг от друга, когда они осуществляют собственные полномочия, что особенно проявляется при реализации тех, которые нуждаются в прямом или косвенном участии других органов государственной власти¹⁹⁵. В связи с этим целесообразно установление в централизованном порядке основных направлений взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения продовольственной безопасности. Представляется, что разработка перечня вопросов совместной деятельности указанных органов по решению проблем продовольственной безопасности может быть осуществлена Правительством Российской Федерации с его закреплением в соответствующем постановлении, которым целесообразно утвердить Положение о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения продовольственной безопасности. Основными направлениями такого взаимодействия, подлежащими отражению в данном Положении, должны быть: 1) согласование действий федеральных органов исполнительной власти по реализации целей агропродовольственной политики Российской Федерации, направленных на защиту

¹⁹⁵ См.: Черкасов К.В. Взаимодействие как принцип деятельности органов государственной власти субъекта РФ // «Чёрные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 63.

продовольственного рынка от некачественной и опасной пищевой продукции; 2) подготовка предложений Правительству Российской Федерации по основным направлениям агропродовольственной политики Российской Федерации; 3) подготовка предложений Правительству Российской Федерации по обеспечению импортозамещения продовольственных товаров; 4) проведение анализа состояния соблюдения законодательства о защите прав потребителей в различных секторах потребительского рынка; 5) совместное участие в разработке мер по созданию и совершенствованию механизма реализации законодательства Российской Федерации в части осуществления контроля и надзора за качеством и безопасностью пищевых продуктов; 6) совместное участие в разработке мер инвестиционной политики, направленных на привлечение финансовых ресурсов в агропромышленный комплекс; 7) разработка мер, направленных на снижение себестоимости производимой сельскохозяйственной продукции; 8) разрешение проблемы доступа производителей сельскохозяйственной продукции к рынкам сбыта с учётом усиления монополистической деятельности торговых сетей; 9) разработка совместных мер, направленных на повышение технико-технологической оснащённости производителей сельскохозяйственной продукции, включая повышение доли робототехники в агропромышленном комплексе; 10) разработка совместных мер по сохранению темпов социально-экономического развития сельских территорий в целях изменения структуры внутренней миграции и создания условий для трудовой деятельности молодых специалистов в сельской местности; 11) разработка и реализация совместных мер по обеспечению продовольственной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, эпидемий и эпизоотий.

Значительная роль в обеспечении продовольственной безопасности принадлежит органам государственного управления субъектов Российской Федерации, что обусловлено их участием в реализации вопросов совместного

ведения Российской Федерации и её субъектов. В субъектах Российской Федерации создаются свои органы управления сельским хозяйством. Например, Министерство сельского хозяйства Саратовской области является органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в агропромышленном комплексе Саратовской области, включая функции по реализации мер в области животноводства, растениеводства, мелиорации земель, товарного рыбоводства, формирования и функционирования рынка сельскохозяйственного сырья и продовольствия, плодородия почв, пищевой и перерабатывающей промышленности, социального обустройства сельских территорий. Кроме того, оно позиционируется как орган по обеспечению продовольственной безопасности¹⁹⁶. В ряде случаев в наименовании соответствующего органа указывается на продовольственную функцию, в частности, в Республике Марий Эл действует Министерство сельского хозяйства и продовольствия¹⁹⁷.

Поскольку продовольственная безопасность является состоянием защищённости всего государства, а не отдельных его субъектов, региональные органы исполнительной власти призваны взаимодействовать с федеральными органами исполнительной власти, реализуя единую государственную экономическую политику в области обеспечения продовольственной безопасности с учётом региональных особенностей; разрабатывая и принимая нормативные правовые акты по вопросам обеспечения продовольственной безопасности; обеспечивая ведение мониторинга состояния продовольственной безопасности на территории

¹⁹⁶ См.: п. 1, 5 Положения о министерстве сельского хозяйства Саратовской области, утв. Постановлением Правительства Саратовской области от 17 ноября 2006 г. № 354-П (в ред. от 08.08.2018 г.) «Вопросы министерства сельского хозяйства Саратовской области» // Саратовская областная газета. 2006. 24 ноября; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 14.08.2018.

¹⁹⁷ См.: Постановление Правительства Республики Марий Эл от 1 июня 2018 г. № 247 (в ред. от 16.08.2018 г.) «Вопросы Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Марий Эл» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.06.2018; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.08.2018.

соответствующих субъектов Российской Федерации; формируя и поддерживая необходимые резервы и запасы продовольствия. С.Б. Аникин рассматривает отношения по установлению внешнеорганизационных связей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти по реализации вопросов совместного ведения в качестве самостоятельной подгруппы системно-организационных отношений, нуждающихся в административно-правовом регулировании¹⁹⁸, что коррелирует с позицией иных учёных-административистов о сущности и содержании административных правоотношений¹⁹⁹, а также о разграничении предметов ведения и полномочий органов исполнительной власти в сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъектов²⁰⁰ и взаимодействии этих органов²⁰¹. Вышеуказанные направления деятельности региональных органов исполнительной власти обозначены на уровне документов стратегического планирования, но не имеют достаточно чёткой степени конкретизации в нормативных правовых актах как федерального, так и регионального уровней. Отсутствует нормативный правовой акт, который определял бы взаимодействие федеральных и региональных органов исполнительной власти по решению проблем продовольственной безопасности в целом. В этих целях также целесообразна разработка на уровне правительственного

¹⁹⁸ См.: Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование совместного ведения России и её субъектов: понятие и предмет. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2010. С. 187.

¹⁹⁹ См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М.: Юридическая литература, 1975. С. 30; Корнев А.П. Административное право России: Учебник: в 3-х частях. Ч. I. М.: Щит-М, 1999. С. 54-59; Алёхин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. М.: Зерцало-М, 2007. С. 36-38; Дёмин А.А. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2002. С. 58-60; Лапина М.А. Структура административных правоотношений // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 2-5.

²⁰⁰ См.: Салищева Н.Г. О размежевании предметов ведения и полномочий исполнительной власти в сфере совместного ведения России и её субъектов // Россия и её субъекты: право и политика. 2000. № 1. С. 37-39.

²⁰¹ См.: Челпаченко О.А. Взаимодействие и координация органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности // Административное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 53-58.

акта основных направлений такого взаимодействия, что позволило бы в комплексе решать различные вопросы продовольственного снабжения населения, качества и безопасности пищевых продуктов.

Подводя итог параграфу, необходимо сформулировать следующие выводы:

1. Система органов государственного управления, обеспечивающих продовольственное снабжение населения, имеет следующую структуру:

1) центральные органы государственного управления: а) Президент Российской Федерации, определяющий основные направления внутренней и внешней политики государства, в том числе по вопросам обеспечения продовольственной безопасности, а также Администрация Президента Российской Федерации, обеспечивающая реализацию его полномочий; б) Правительство Российской Федерации как высший центральный исполнительный орган государственной власти, координирующий разрешение всех вопросов обеспечения продовольственной безопасности в централизованном порядке; в) Совет Безопасности Российской Федерации как конституционный совещательный орган, осуществляющий подготовку предложений Президенту Российской Федерации, в том числе по вопросам обеспечения продовольственной безопасности;

2) федеральные органы исполнительной власти, в функции и полномочия которых входят различные вопросы административно-правового регулирования продовольственного обеспечения населения доступными, безопасными и качественными продуктами питания, а также создаваемые ими в целях взаимодействия по отдельным вопросам обеспечения продовольственной безопасности коллегиальные консультативно-совещательные органы;

3) высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и региональные органы исполнительной власти, призванные обеспечивать решение вопросов продовольственной безопасности на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

2. Классификация перечисленных субъектов возможна по следующим основаниям.

В зависимости от места в системе государственного управления они подразделяются на: 1) субъекты, входящие в систему органов исполнительной власти; 2) субъекты, не входящие в систему органов исполнительной власти, но реализующие функции государственного управления в области обеспечения продовольственной безопасности.

В зависимости от объёма компетенции они делятся на: 1) органы общей компетенции, призванные комплексно решать вопросы обеспечения продовольственной безопасности; 2) органы специальной компетенции, в полномочия которых входит выполнение отдельных задач по обеспечению продовольственной безопасности.

3. В целях усовершенствования организации деятельности субъектов государственного управления по обеспечению продовольственной безопасности сформулирован ряд предложений организационно-правового характера: 1) с учётом современной международной обстановки и введения специальных экономических мер продовольственного характера в отношении иностранных государств целесообразным является включение в состав членов Совета Безопасности Российской Федерации руководителя федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять выработку государственной политики в агропромышленном комплексе (министра сельского хозяйства) для формирования предложений по утверждению и реализации мер, направленных на защиту интересов отечественных производителей сельскохозяйственной продукции без ущерба для продовольственной обеспеченности населения Российской Федерации качественными, безопасными и доступными продуктами питания; 2) целесообразно установление в централизованном порядке основных направлений взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения продовольственной безопасности. Разработка перечня вопросов совместной деятельности указанных органов по решению проблем

продовольственной безопасности может быть осуществлена Правительством Российской Федерации с его закреплением в соответствующем постановлении.

2.2 Административно-правовые средства обеспечения импортозамещения продовольственных товаров

Категория «административно-правовые средства» стала предметом научных исследований относительно недавно. Несмотря на наличие теоретико-правовых разработок проблемы правовых средств, пока концептуально не выработана единая теория механизма реализации права как специальное научное направление, призванное изучить оптимальное использование правовых средств в процессе деятельности.

Арсенал современных специально-юридических средств не используется в необходимом объёме, что обусловлено их недостаточной теоретической разработанностью, а также отсутствием унифицированной позиции субъектов правотворческой деятельности относительно понимания сущности правовых средств в их соотношении с субъективным правом. Проблема правовых средств актуальна в юридической науке и связана с необходимостью выявить и определить наиболее эффективные пути и способы достижения целей, соответствующих интересам общества, в тех сферах его жизнедеятельности, которые охвачены правом.

Административно-правовые средства имеют материальное закрепление в правовых нормах, нормативных установлениях. Это необходимо для того, чтобы они практически использовались, претворялись в жизнь, чтобы достигались государственно-управленческие цели. В противном случае категория «административно-правовые средства» как нормативные установления не имела бы смысла.

Административно-правовые средства обладают свойством нормативности; с другой стороны, они не характеризуются

общеобязательностью, возможностью применения неопределённое количество раз. Административно-правовое средство является одним из возможных вариантов поведения, характеризующийся «деятельностью», процессуальным характером, направленным на достижение социально значимой цели, содержание которой в каждом конкретном случае определяется усмотрением уполномоченного субъекта государственного управления.

Административно-правовое средство находит реализацию волевыми юридически значимыми действиями субъекта государственного управления, совершаемыми в рамках общественных отношений.

Чтобы определить понятие административно-правовых средств, необходимо обратиться к дефиниции «правовое средство», получившей разработку в общей теории права.

П.В. Попинов считает, что правовые средства – «это предусмотренные нормами права и обусловленные определёнными целями и задачами инструменты правового регулирования»²⁰².

По утверждению Ю.Б. Батуриной, «правовое средство – это деятельностно-институциональное образование, показывающее функционально-динамическую сторону правовых явлений и права в целом»²⁰³.

Согласно дефиниции А.В. Малько, правовые средства – это «правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей»²⁰⁴. Если руководствоваться указанным определением, то к административно-

²⁰² См.: Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2010. С. 358-359.

²⁰³ См.: Правовая политика в сфере защиты гражданских прав // Российская правовая политика: курс лекций / Е.В. Вавилин, А.И. Демидов, А.В. Малько [и др.]; под ред. Н.И. Матузова, А.И. Малько. М., 2003.

²⁰⁴ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2004. С. 463.

правовым средствам обеспечения импортозамещения продовольственных товаров следует отнести правовые установления, а также меры, применяемые субъектами государственного управления в целях обеспечения импортозамещения продовольственных товаров во внешнеуправленческой деятельности государственных органов и иных областях применения норм административного права.

Продовольственная безопасность обусловлена эффективным функционированием организаций различных отраслей экономики в целом. В то же время формирование продовольственных ресурсов обеспечивается за счёт осуществления производства сельскохозяйственной продукции и переработки сельскохозяйственного сырья. Этим определяется приоритетный характер осуществления государственной политики в области развития агропромышленного комплекса, что должно обеспечиваться всемерной государственной поддержкой. Это связано с тем, что надлежащее состояние развития агропромышленного комплекса гарантирует социальную стабильность в обществе, а также политическую и экономическую независимость государства. Традиционный подход в государственном управлении, связанный с недооценкой значимости производства сельскохозяйственной продукции для развития экономики государства, использованием агропромышленного сектора для целей перераспределения ресурсов в иные отрасли, способен привести сельское хозяйство к регрессу, а государство – к созданию реальной угрозы продовольственной безопасности²⁰⁵. Усугубить эту опасность может дефицит поставок сельскохозяйственной продукции из-за рубежа. В связи с этим одной из задач государственного управления должно быть формирование собственных ресурсов и создание производственных возможностей для обеспечения населения продовольственными товарами отечественного производства (главным образом хлебобулочной и мясомолочной продукцией), что

²⁰⁵ См.: Горбачева А.А., Купченко А.Ю. Противоречия управления в обеспечении продовольственной безопасности России // Инженерный вестник Дона. 2014. Т. 29. № 2. С. 25.

неизбежно связано с необходимостью развития собственного агропромышленного производства и замещением товаров зарубежного происхождения.

Обострению вопроса административно-правового обеспечения импортозамещения продовольственных товаров способствовала неблагоприятная международная политическая ситуация, связанная с введением режима международных санкций и контрсанкций. Однако в научной литературе вопросы импортозамещения в контексте обеспечения продовольственной безопасности поднимались задолго до этого. В частности, можно отметить предложения С.В. Стеценко, направленные на обеспечение продовольственной безопасности, включая: 1) нормативно-правовое определение групп товаров, которые могут быть импортированы в каждый субъект Российской Федерации в отдельности; 2) модернизацию государственной политики в отраслях агропромышленного комплекса в целях стимулирования производства недостающей пищевой продукции; 3) разработку нормативных правовых актов, регламентирующих механизм сбалансированного товарооборота продуктов питания по формуле «не ввозить то, что производится внутри страны»²⁰⁶.

Продовольственная безопасность в научной литературе часто связывается как раз с возможностью обеспечения независимости от внешних поставок продовольствия. Например, согласно мнению А.А. Анфиногентовой, наступление продовольственной безопасности зависит от достижения продовольственной независимости государства, являясь результатом способности субъектов государственного управления преодолевать внешние угрозы, содействовать устойчивости развития сферы

²⁰⁶ См.: *Стеценко С.В.* Становление и развитие таможенного законодательства и его роль в государственно-правовом механизме обеспечения продовольственной безопасности России в XIX–XX вв. (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 9.

производства продовольственных товаров и потребления²⁰⁷. Если исходить из данной точки зрения, то основной характеристикой продовольственной безопасности является способность органов государственного управления сформировать механизмы обеспечения усилиями отечественного товаропроизводителя доступа населения государства к качественным продуктам питания в количестве, которое необходимо для сохранения и поддержания жизни и здоровья человека, а также механизмы административно-правового регулирования предельных размеров импорта, способных обеспечить физиологические нормы потребления пищевой продукции и обогащение её ассортимента.

В научной литературе отмечается, что устойчивое развитие сельского хозяйства должно быть связано с поддержкой государства, которая может быть выражена в эффективном использовании набора правовых средств и инструментов государственного управления в указанной отрасли, базирующихся на началах сельскохозяйственного протекционизма²⁰⁸.

При этом в качестве основы развития агропромышленного производства в условиях современных экономических реалий следует рассматривать развитую институциональную среду, в которой могут быть сформированы условия для развития импортозамещающих производств, активизации интеграционных и инвестиционно-инновационных процессов, повышения квалификации кадров. Правовые средства государственной поддержки и управления в данной отрасли должны опираться на экономические рычаги и инструменты: налоги, гранты, субсидии, кредиты и др.²⁰⁹

²⁰⁷ Продовольственная безопасность России: проблемы и перспективы: монография / под ред. А.А. Анфиногентовой. Саратов: Ин-т аграр. проблем Рос. акад. наук, 2004. С.8.

²⁰⁸ См.: *Плотникова Е.В.* Использование программно-целевого подхода к государственному регулированию развития семейных животноводческих ферм (СЖФ) в крае // Проблемы и перспективы развития аграрного рынка: сборник научных статей / под ред. М.П. Дулина. Краснодар, 2013. С. 240-245.

²⁰⁹ См.: *Лазько Л.В.* Проблемы государственного регулирования молочнопродуктового подкомплекса АПК России // Экономика и управление: актуальные

В основу формирования сбалансированной государственной аграрной политики и эффективного государственного управления в отраслях сельскохозяйственного производства должна быть положена идея равномерного развития социальной, экономической и экологической сфер сельских поселений. Стабильное развитие аграрного сектора экономики государства и субъектов Российской Федерации предполагает интенсификацию деятельности государства, которое за счёт многочисленных инструментов воздействия, в том числе правовых нормативов и государственного планирования, опосредованно воздействует на производство продукции сельского хозяйства, а также на обеспечение её реализации²¹⁰.

Кризисные явления в экономической области, в том числе в отраслях сельскохозяйственного производства на уровне субъектов Российской Федерации, диктуют необходимость применения административно-правовых мер стимулирования и развития отечественного агропромышленного комплекса, чему может способствовать эффективная налоговая поддержка вкупе с совершенствованием института государственно-частного партнерства. В литературе отмечается, что государственная поддержка производства сельскохозяйственной продукции является одним из важнейших факторов обеспечения национальной, в том числе продовольственной, безопасности, поскольку стимулирует рост объёмов производства продуктов питания и их потребления на душу населения, а также способствует доступности продовольствия для широких слоев населения²¹¹.

вопросы теории и практики: материалы IV международной научно-практической конференции. Краснодар: Краснодарский ЦНТИ, 2016. С. 206-212.

²¹⁰ См.: Зеленская А.А., Лазько Л.В. Развитие инфраструктуры регионального потребительского рынка // Экономика и управление: актуальные вопросы теории и практики: материалы V международной научно-практической конференции: в 2-х томах. Краснодар: Краснодарский ЦНТИ, 2016. С. 134-140.

²¹¹ См.: Плотникова Е.В. Тенденции развития подотраслей животноводства в Краснодарском крае // International Scientific and Practical Conference Worldscience. 2016. Т. 5. № 1 (5). С. 47-51.

Нормативно-правовую основу обеспечения повышения эффективности агропромышленного комплекса в Российской Федерации и её субъектах составляет Федеральный закон РФ от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) «О развитии сельского хозяйства»²¹², а также ряд иных нормативных правовых актов, которые регулярно подвергаются изменениям и дополнениям с учётом различных внутренних и внешних факторов, влияющих на текущее состояние агропромышленного комплекса. Для обеспечения его реализации административно-правовыми средствами стратегического планирования была принята Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы²¹³, в которой отражена концепция государственного управления в агропромышленном комплексе, предусматривающая пути выхода производства сельскохозяйственной продукции из кризиса и обеспечение поступательного развития сельского хозяйства.

Несмотря на наличие существенных научных наработок, накопленных в теории административного права и других юридических науках, а также системы нормативных правовых актов, определяющих основы государственного управления в агропромышленном комплексе, вопросы, связанные с разработкой наиболее существенных направлений его совершенствования в условиях реализации политики импортозамещения, нуждаются в постоянном мониторинге.

Обобщение научных взглядов по вопросам основных направлений и инструментов государственного регулирования и государственного управления в отраслях сельского хозяйства позволило установить следующее:

- государственное регулирование и государственное управление в отраслях сельского хозяйства призваны обеспечить достижение

²¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. I), ст. 27; 2018. № 1 (ч. I), ст. 8.

²¹³ Утв. постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 (в ред. от 13 декабря 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32, ст. 4549; 2017. № 52 (ч. I), ст. 8126.

долгосрочных целей развития агропромышленного комплекса в условиях постоянной трансформации рыночных отношений;

- в качестве объекта государственного регулирования и государственного управления в отраслях сельского хозяйства рассматривается формирование будущего ресурсного потенциала сельского хозяйства;

- государственное регулирование и государственное управление в отраслях сельского хозяйства предполагают воздействие органов государственной, в том числе исполнительной, власти на производство и реализацию продовольственных товаров в целях повышения эффективности и конкурентоспособности, обеспечения расширенного воспроизводства и устойчивого развития отечественного агропромышленного комплекса;

- государственное регулирование и государственное управление в отраслях сельского хозяйства базируются на тесной взаимосвязи агропромышленного комплекса как с внутренней экономической средой, так и внешними экономическими факторами²¹⁴.

Модернизация правовых механизмов государственного регулирования и государственного управления в отраслях сельского хозяйства должна быть ориентирована на обеспечение устойчивости его развития, рост производства продукции сельского хозяйства и продовольствия в объёмах, необходимых для нейтрализации угроз продовольственной безопасности и реализации политики импортозамещения, повышения социальной, экономической и экологической эффективности функционирования агропромышленного комплекса²¹⁵.

²¹⁴ См.: *Артемова Е.И., Плотникова Е.В.* Совершенствование системы государственного регулирования аграрного производства как фактор импортозамещения // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2017. № 128. С. 1212-1223.

²¹⁵ См.: *Плотникова Е.В.* Тенденции развития подотраслей животноводства в Краснодарском крае // International Scientific and Practical Conference Worldscience. 2016. Т. 5. №1 (5). С. 47-51.

Необходимость организации импортозамещения обнажила проблему государственного стимулирования агропромышленного производства в Российской Федерации в целом и в её субъектах в частности, поскольку наблюдается повышение нагрузки на отрасль и усиление требований к качеству производимой продукции. Изначально после усложнения экономической ситуации в государстве, обусловленной введением отдельными государствами в отношении Российской Федерации санкций и ответными контрсанкциями, в целях обеспечения продовольственной безопасности потребовалось принятие оперативных организационно-распорядительных мер, направленных на обеспечение импортозамещения в краткосрочной перспективе. Для этого было издано Распоряжение Правительства от 2 октября 2014 г. №1948-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014-2015 годы»²¹⁶. На основе указанного документа стратегического планирования Доктрина продовольственной безопасности была подвергнута корректировке по ряду показателей.

Усиление государственного управления в отраслях сельского хозяйства связано с широким использованием не только рыночных, но и административно-распорядительных способов воздействия на организацию агропромышленного производства. В связи с этим представляется целесообразным выделить следующие направления, по которым должны осуществляться управленческие функции государственных органов исполнительной власти:

- формирование подзаконной нормативно-правовой базы, правовое обеспечение управления, что должно быть направлено на предупреждение негативной деятельности монопольных структур;
- совершенствование ценовой политики, что могло бы способствовать поддержке устойчивого экономического роста агропромышленного

²¹⁶Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 41, ст. 5566.

комплексом посредством поддержания устойчивого спроса на продовольственные товары и сельскохозяйственное сырьё через государственный заказ, закупки продовольствия в федеральные и региональные продовольственные фонды;

- обеспечение конкурентной среды, которая могла бы способствовать перераспределению конечного дохода агропромышленного комплекса пропорционально затратам всех его звеньев;

- осуществление политики протекционизма через систему таможенных тарифов и налогов на импортное продовольствие;

- проведение бюджетной, кредитной и налоговой политики на основе признания приоритетного характера агропромышленного производства;

- создание благоприятных условий для вложения иностранных инвестиций в отечественное сельское хозяйство²¹⁷.

Дальнейшая разработка административно-правовых мер по импортозамещению, в том числе в агропромышленном комплексе, в современных условиях связана с принятием Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, который был утверждён распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р²¹⁸. Согласно этому плану на Минсельхоз России и иные заинтересованные федеральные органы исполнительной власти была возложена задача по утверждению и обеспечению реализации отраслевых программ (планов) импортозамещения в целях формирования благоприятных условий для развития производства российской конкурентоспособной продукции в приоритетных отраслях, включая сельское хозяйство.

²¹⁷ См.: *Артемова Е.И., Плотникова Е.В.* Совершенствование системы государственного регулирования аграрного производства как фактор импортозамещения // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2017. № 128. С. 1212-1223.

²¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 5, ст. 866.

Формирование и реализация административно-правовых мер в области импортозамещения требует создания принятия организационных решений, направленных на взаимодействие органов исполнительной власти друг с другом, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами в целях создания условий для организации производства сельскохозяйственной продукции, модернизации производственной базы, повышения показателей производства плодоовощной, мясомолочной и иной продукции агропромышленного комплекса и устранения высокой импортозависимости Российской Федерации. Административно-правовые меры экономического воздействия, предпринимаемые в рамках взаимодействия органов исполнительной власти, должны быть направлены на наращивание производства мяса крупного рогатого скота, свинины и птицы, молока и молочной продукции, рыбы и рыбной продукции, овощей и плодово-ягодной продукции, что является приоритетной задачей государственной политики импортозамещения²¹⁹.

В этих целях в 2015 году создана Правительственная комиссия по импортозамещению²²⁰, являющаяся координационным органом, сформированным в целях обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в целях реализации государственной политики в сфере импортозамещения, обеспечения снижения зависимости отраслей промышленности от импорта, а также оперативного решения вопросов, касающихся создания условий для

²¹⁹ См.: Генералова С.В. Импортозамещение в агропродовольственном комплексе России // Островские чтения. 2016. № 1. С. 66-67.

²²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. № 785 (в ред. от 25 августа 2017 г.) «О создании Правительственной комиссии по импортозамещению» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 32, ст. 4773; 2017. № 36, ст. 5435; Распоряжение Правительства РФ от 4 августа 2015 г. № 1492-р (в ред. от 3 июня 2017 г.) «Об утверждении состава Правительственной комиссии по импортозамещению» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 32, ст. 4773; 2017. № 24, ст. 3553.

своевременного и полного удовлетворения потребностей государства в продукции различных отраслей экономики.

Перечень задач, возложенных на Комиссию, обусловлен преимущественно координирующим характером деятельности данного органа. В связи с этим можно выделить ряд функций управления, выполняемых Комиссией:

1) функция координации, в рамках которой Комиссия:

а) обеспечивает согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций по разработке основных направлений государственной политики в сфере импортозамещения и реализации мероприятий по указанным основным направлениям;

б) согласует деятельность федеральных органов исполнительной власти по созданию производства товаров, работ и услуг, не имеющих российских аналогов и признанных приоритетными в целях импортозамещения, с учетом потребности соответствующих отраслей экономики;

в) согласует деятельность федеральных органов исполнительной власти, касающуюся разработки государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ, иных документов стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации в целях создания условий для реализации проектов в сфере импортозамещения товаров, работ и услуг;

2) функция контроля, проявляющаяся в том, что Комиссия контролирует реализацию мероприятий по основным направлениям совершенствования правового регулирования в сфере импортозамещения;

3) функция информационно-аналитического обеспечения деятельности органов исполнительной власти, в рамках которой Комиссия:

а) рассматривает предложения, направленные на создание условий для эффективной реализации государственной политики в сфере импортозамещения;

б) рассматривает вопросы осуществления и совершенствования деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций при реализации государственной политики в сфере импортозамещения;

в) рассматривает вопросы осуществления долгосрочных программ развития и инвестиционных программ субъектов естественных монополий и организаций с государственным участием в части реализации государственной политики в сфере импортозамещения;

4) функция организационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти, что проявляется в:

а) определении мер, направленных на удовлетворение потребностей внутреннего рынка в промышленной продукции российского производства;

б) определении основных мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности проектов в сфере импортозамещения;

В структуре Правительственной комиссии по импортозамещению созданы две подкомиссии, в том числе подкомиссия по вопросам гражданских отраслей экономики, задачи которой аналогичны задачам Комиссии.

Если на федеральном уровне достаточно чётко выстроено административно-регулирование импортозамещения продовольственных товаров, то в субъектах Российской Федерации деятельность органов государственного управления в этом отношении имеет разную степень конкретизации. Тенденция усиления мер по импортозамещению продовольственных товаров в субъектах Российской Федерации наметилась в 2014 году с началом кризиса в международных отношениях с участием Российской Федерации, вызванным введением санкций иностранных

государств и ответных контрмер продовольственного характера. В период с 2014 по 2018 гг. во многих субъектах Российской Федерации высшими органами исполнительной власти были приняты нормативные правовые акты и документы стратегического планирования, направленные на обеспечение импортозамещения продукции агропромышленного комплекса. При этом не наблюдается единого подхода региональных органов исполнительной власти к организации импортозамещения. Можно выделить следующие три варианта организации соответствующей деятельности в субъектах Российской Федерации:

1. Импортозамещение рассматривается как комплекс мероприятий региональных органов исполнительной власти, направленных на создание условий для производства собственной продукции независимо от технико-экономических отраслей (продукции текстильного производства, машиностроения, фармацевтической, пищевой продукции и т.д.) без выработки специальных мер по импортозамещению продовольственных товаров. Например, Правительством Республики Бурятия определён единый комплекс мер, направленных на импортозамещение продукции приоритетных отраслей (производство неметаллических минеральных продуктов; целлюлозно-бумажная промышленность; сельское хозяйство; производство пищевых продуктов; производство машин и оборудования), что выражается в оказании поддержки хозяйствующим субъектам, занятым производством импортозамещаемой продукции, повышении инвестиционной активности и др.²²¹ Аналогичный подход был использован при разработке плана по импортозамещению в Республике Адыгея на 2016-2020 гг.²²²

²²¹ См.: Распоряжение Правительства Республики Бурятия от 2 августа 2016 г. № 490-р «Об утверждении Плана по импортозамещению в Республике Бурятия на 2016-2020 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.08.2016.

²²² См.: Распоряжение Кабинета Министров Республики Адыгея от 26 августа 2016 г. № 185-р «Об утверждении плана по импортозамещению в Республике Адыгея на 2016-2020 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 31.08.2016.

2. Импортозамещение продукции агропромышленного комплекса рассматривается в контексте единой региональной политики по импортозамещению, однако меры, предпринимаемые для этого, дифференцируются в зависимости от вида импортозамещаемой продукции. В частности, в плане по импортозамещению в Республике Калмыкия на 2016-2020 гг.²²³ в числе прочих мер по импортозамещению выделен блок мер, направленных на импортозамещение продукции сельского хозяйства, включая развитие овощеводства и плодоводства; минимизацию логистических издержек и оптимизацию других факторов, определяющих конкурентоспособность продукции с учетом рационального размещения и специализации сельскохозяйственного производства и пищевой промышленности.

3. В ряде случаев региональные органы исполнительной власти акцентируют внимание на импортозамещении продукции агропромышленного комплекса как отдельном направлении региональной экономической политики. При этом разрабатываются документы стратегического планирования, направленные на поддержку исключительно агропромышленного производства. Так в Кабардино-Балкарской Республике был принят региональный план по импортозамещению в сфере агропромышленного комплекса Кабардино-Балкарской Республики на период 2016-2020 годов²²⁴, призванный обеспечить координацию действий республиканских и местных органов власти, сельскохозяйственных товаропроизводителей, экспертных и научных организаций, направленных на привлечение инвестиций в развитие экспортоориентированных и импортозамещающих производств в агропромышленном комплексе

²²³ Распоряжение Правительства Республики Калмыкия от 27 июля 2016 г. № 278-р «Об утверждении плана по импортозамещению в Республике Калмыкия на 2016-2020 годы» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²²⁴ См.: Приказ Министерства сельского хозяйства Кабардино-Балкарской Республики от 3 августа 2016 г. № 94 «О региональном плане по импортозамещению в сфере агропромышленного комплекса Кабардино-Балкарской Республики на период 2016-2020 годов» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кабардино-Балкарской Республики, повышение конкурентоспособности производимой продукции, кооперацию и интеграцию производителей сельскохозяйственной продукции, перерабатывающих предприятий и организаций оптовой торговли.

Наличие различных подходов к выработке и реализации региональной государственной политики в сфере импортозамещения продовольственных товаров связано с отсутствием на федеральном уровне единых требований к организации импортозамещения на региональном уровне. Кроме того, в отдельных субъектах Российской Федерации вообще отсутствуют нормативные правовые акты и документы стратегического планирования в сфере импортозамещения. Наличие первых двух подходов обусловлено тем, что федеральная государственная политика импортозамещения ориентирована на создание единых условий для организации производства любых товаров независимо от экономического профиля хозяйствующих субъектов. Её реализация возложена на Министерство экономического развития Российской Федерации, которым разработаны Методические рекомендации по подготовке региональных планов по импортозамещению²²⁵. Стоит отметить, что рекомендательным характером данного акта определяется отсутствие в ряде субъектов Российской Федерации собственных планов по импортозамещению. Третий подход обусловлен участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в реализации государственной аграрной политики. Такая обязанность на них возложена ч. 2 ст. 15 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства». Однако указанная норма не конкретизирует их деятельность в данной сфере (в отличие от ч. 1 ст. 15 указанного Закона, где конкретизированы полномочия федерального органа исполнительной власти – Министерства сельского хозяйства Российской Федерации), что влияет на состояние

²²⁵ См.: Приказ Минэкономразвития России от 10 марта 2016 г. № 116 «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке региональных планов по импортозамещению» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

подзаконного регионального регулирования импортозамещения, которое отличается фрагментарностью.

Учитывая особую значимость организации производства отечественной продукции агропромышленного комплекса, целесообразно конкретизировать положения ч. 2 ст.15 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» и указать полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в реализации единой аграрной политики, что будет способствовать обеспечению продовольственной безопасности. Если обобщить содержание планов по импортозамещению, принятых на региональном уровне, можно выявить общие направления деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях обеспечения импортозамещения продовольственных товаров. К ним относятся: обеспечение интеграции и кооперации в агропромышленном комплексе (как на региональном, так и на межрегиональном уровнях); обеспечение участия своих представителей в межрегиональных и международных форумах по тематике организации импортозамещающих производств в агропромышленном комплексе; обеспечение содействия производителям сельскохозяйственной продукции в её реализации на зарубежных рынках; организация выставочных мероприятий в сфере агропромышленного комплекса и участие в них; организация выпуска в средствах массовой информации сведений об импортозамещающей сельскохозяйственной продукции регионального производства; оказание государственной поддержки организациям агропромышленного комплекса при реализации инвестиционных проектов в областях растениеводства и животноводства; создание условий для увеличения производства сельскохозяйственной продукции в крестьянских (фермерских) хозяйствах.

На этой основе и могут быть конкретизированы полномочия региональных органов исполнительной власти по федеральному законодательству. В связи с этим ч. 2 ст. 15 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» целесообразно изложить следующим образом:

«Уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации при реализации государственной аграрной политики:

- 1) утверждают региональные планы по импортозамещению в сфере агропромышленного комплекса;
- 2) обеспечивают интеграцию и кооперацию организаций агропромышленного комплекса на уровне субъектов Российской Федерации и на межрегиональном уровне;
- 3) обеспечивают участие должностных лиц указанных органов в межрегиональных и международных форумах по организации импортозамещающих производств в агропромышленном комплексе;
- 4) обеспечивают содействие производителям сельскохозяйственной продукции в её реализации на зарубежных рынках;
- 5) организуют выставочные мероприятия в сфере агропромышленного комплекса и участвуют в них;
- 6) организуют выпуск в средствах массовой информации сведений об импортозамещающей сельскохозяйственной продукции регионального производства;
- 7) оказывают государственную поддержку организациям агропромышленного комплекса при реализации инвестиционных проектов в областях растениеводства и животноводства;
- 8) создают условия для увеличения производства сельскохозяйственной продукции в крестьянских (фермерских) хозяйствах».

Указание в федеральном законе перечня полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению импортозамещения должно способствовать укреплению единой государственной политики в данной сфере.

Таким образом, административно-правовые средства импортозамещения продовольственных товаров представляют собой правовые установления, а также меры, применяемые субъектами государственного управления в целях обеспечения импортозамещения

продовольственных товаров во внешнеуправленческой деятельности государственных органов и иных областях применения норм административного права. При этом такие административно-правовые средства реализуются как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Однако осуществляемая на региональном уровне государственная политика в сфере импортозамещения продовольственных товаров не имеет единого нормативного основания, что приводит к разнонаправленной деятельности в этой сфере органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Этим обуславливается целесообразность совершенствования федерального законодательства о развитии сельского хозяйства для конкретизации полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению импортозамещения продукции агропромышленного комплекса.

2.3 Административно-правовые средства обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов

Качество и безопасность пищевых продуктов непосредственно определяют состояние здоровья граждан, что является одним из ключевых факторов развития любого государства. В Конституции Российской Федерации провозглашено право каждого на охрану здоровья (ч. 2 ст. 7). Кроме того, в ст. 41 указано, что «финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию».

Согласно ст. 2 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. (в ред. от 29 декабря 2017 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской

Федерации»²²⁶ охрана здоровья граждан рассматривается как «система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи».

Обеспечение права каждого на охрану здоровья связано и снадлежащим состоянием окружающей среды, а также с производством и снабжением населенияпищевой продукцией, отвечающей требованиям по качеству и безопасности. Граждане вправе получать достоверную и своевременную информацию о факторах, которые способствуют сохранению здоровья либо оказывают на него негативное воздействие, в том численеобходимые сведения о качестве и безопасности пищевых продуктов. Указанную информацию обязаны предоставлять органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с их компетенцией, а также юридические лица в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

В Федеральном законе от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²²⁷ закреплено, что одной из гарантий осуществления конституционного правакаждого на охрану здоровья выступает обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Законодателем в этом нормативном правовом акте установлены необходимые требования к продуктам питания и соответствующим производственным технологиям:1)

²²⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. №48, ст. 6724; 2017. № 50 (ч. III), ст. 7563.

²²⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. №14, ст. 1650; 2017. №31 (ч. 1), ст. 4770.

пищевая продукция должна удовлетворять физиологическим потребностям человека и не должна навредить его здоровью; 2) продукты питания, не отвечающие санитарно-эпидемиологическим нормам и представляющие опасность для человека, подлежат снятию с производства или реализации; 3) в случае снятия с производства или реализации продовольственные товары могут использоваться собственником на условиях исключения возможности причинения вреда здоровью людей либо должны быть уничтожены.

В связи с вышеизложенным вопросы обеспечения населения качественными и безопасными продуктами питания приобретают особую значимость, что подтверждается и в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, определяющей стратегической целью продовольственной безопасности «обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов ... и продовольствием». Согласно указанной Доктрине для обеспечения безопасности продовольственных товаров следует осуществлять контрольно-надзорную деятельность, направленную на установление соответствия продукции агропромышленного комплекса, включая импортную, её транспортировки, хранения, переработки и реализации требованиям нормативных правовых актов в этой области.

В Российской Федерации действует специальный закон, регламентирующий отношения в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья граждан. В соответствии с Федеральным законом от 2 января 2000 г. (в ред. от 13 июля 2015 г.) «О качестве и безопасности пищевых продуктов»²²⁸ качество пищевых продуктов рассматривается как совокупность характеристик пищевых продуктов, способных удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях их использования. Безопасность же пищевых продуктов обозначена как «состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при

²²⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. №2, ст. 150; 2015. №29 (ч. 1), ст. 4339.

обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений».

Качество и безопасность пищевых продуктов, материалов и изделий обеспечиваются посредством:

- применения мер государственного регулирования в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий;

- проведения гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями, и юридическими лицами, осуществляющими деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, материалов и изделий, организационных, агрохимических, ветеринарных, технологических, инженерно-технических, санитарно-противоэпидемических и фитосанитарных мероприятий по выполнению требований нормативных документов к пищевым продуктам, материалам и изделиям, условиям их изготовления, хранения, перевозок и реализации;

- проведения производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, материалов и изделий, условиями их изготовления, хранения, перевозок и реализации, внедрением систем управления качеством пищевых продуктов, материалов и изделий;

- пресечения нарушений нормативных правовых актов и применения различных видов юридической ответственности, в том числе административной, к лицам, виновным в совершении указанных нарушений.

Из приведённого списка усматривается, что качество и безопасность пищевой продукции обеспечивается не только государством, но и непосредственно самими производителями. Вместе с тем имеются проблемы реализации отдельных направлений обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, в том числе это касается производственного контроля и внедрения систем управления качеством пищевых продуктов. Согласно положениям Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» юридическим лицом или индивидуальным

предпринимателем разрабатывается программа производственного контроля, в соответствии с которой он и осуществляется. Указанной программой устанавливаются процедуры осуществления производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, материалов и изделий, методики такого контроля и методики проверки условий их изготовления и оборота. Таким образом, каждый производитель пищевых продуктов обязан организовать контроль над всеми технологическими процессами. Значительный период реализации положений Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» не показал существенных сдвигов в совершенствовании контроля качества продуктов питания производителями сельскохозяйственной продукции. Это обусловлено как субъективными, так и объективными причинами. В числе последних следует назвать, в частности, многочисленные реорганизации юридических лиц, вызванные банкротством, приватизацией²²⁹.

Государственная контрольно-надзорная деятельность, направленная на обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление соответственно федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного ветеринарного надзора, регионального государственного ветеринарного надзора, согласно их компетенции в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Государственная контрольно-надзорная деятельность в этом направлении предполагает:

– организацию и проведение проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-

²²⁹См.: Аграрное право / отв. ред. М. И. Палладина, Н. Г. Жаворонкова. М., 2014. С. 204.

эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии, качества и безопасности пищевых продуктов, технического регулирования и защиты прав потребителей, в том числе: соответствием установленным нормативными документами обязательным требованиям пищевых продуктов, материалов и изделий и процессов, связанных с их производством, хранением, перевозкой, реализацией и использованием, оказанием услуг в сфере торговли и сфере общественного питания, а также утилизацией или уничтожением некачественной, опасной продукции; выполнением правил продажи отдельных видов товаров и правил оказания услуг в сфере общественного питания; выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических), ветеринарно-санитарных и противоэпизоотических мероприятий, направленных на предупреждение возникновения, распространения и ликвидацию инфекционных и неинфекционных заболеваний (отравлений) людей, связанных с употреблением (использованием) продукции, а также болезней животных, общих для животных и человека;

- установление причин и условий возникновения болезней людей и животных;

- пресечение нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов и применение мер административного воздействия к лицам, допустившим такие правонарушения²³⁰.

Государственная контрольно-надзорная деятельность в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов осуществляется посредством проведения:

- проверок, включающих в себя при необходимости проведение следующих мероприятий по контролю: обследование территорий, зданий,

²³⁰См.: п. 6 Постановления Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. (в ред. от 5 июня 2013 г.) «О государственном надзоре в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1 (ч. 2), ст. 123; 2013. №24, ст. 2999.

помещений, сооружений, транспортных средств; рассмотрение документов, необходимых для оценки качества и безопасности продукции, условий её изготовления и оборота; проведение исследований (испытаний) продукции; проведение экспертизы продукции (санитарно-эпидемиологической, токсикологической, ветеринарно-санитарной, товароведческой и др.), проектов нормативных и технических документов, по которым предполагается осуществлять изготовление новой продукции;

– расследования и пресечения нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов;

– анализа причин и условий возникновения и распространения болезней людей и животных, а также проведения мероприятий, направленных на их ликвидацию и профилактику.

Таким образом, в общем плане стратегия обеспечения безопасности пищевых продуктов предусматривает реализацию следующих основных направлений: надлежащая производственная практика при производстве, хранении, перевозке, реализации пищевых продуктов; гигиеническое нормирование и санитарно-эпидемиологические требования к пищевым продуктам; ветеринарно-санитарные требования и экспертиза продовольственного сырья; осуществление государственной контрольно-надзорной деятельности за оборотом пищевой продукции; разработка, унификация, стандартизация методов анализа и обеспечение адекватных метрологических параметров лабораторного контроля; мониторинг заболеваемости от пищи²³¹.

Как установлено Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, к настоящему времени в России создана единая система федеральной государственной контрольно-надзорной деятельности, обеспечивающая комплексное решение актуальных вопросов обеспечения

²³¹ См.: Васильева И.И., Биксина Н.А. Качество и безопасность пищевых продуктов: современная законодательная и нормативно-методическая база // Эффективные системы менеджмента: качество, инновации, устойчивое развитие. 2014. Т. 1. № 4. С. 86.

качества и безопасности пищевых продуктов. При этом отмечается эффективность государственного надзора за пищевой продукцией, в том числе благодаря высокой плотности лабораторного контроля. Ежегодно лабораториями Роспотребнадзора проводятся исследования порядка 2 млн. проб пищевой продукции. За период с 2006 по 2015 г. удельный вес неудовлетворительных проб по показателям безопасности не превышает 4-5 процентов²³².

До 2008 года требования к пищевой продукции содержались в санитарных нормах и правилах, затем соответствующие показатели устанавливались в технических регламентах на отдельные виды продукции, принимаемых в виде федеральных законов. В число таких законов входили Федеральный закон от 12 июня 2008 г. № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию»²³³, Федеральный закон от 24 июня 2008 г. № 90-ФЗ «Технический регламент на масложировую продукцию»²³⁴, Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 178-ФЗ «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей»²³⁵.

С 2010 года такие требования содержатся в технических регламентах Таможенного союза. В настоящее время, например, действует технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции»²³⁶. В указанном нормативном правовом акте под безопасностью пищевой продукции понимается состояние пищевой продукции, свидетельствующее об отсутствии недопустимого риска, связанного с вредным воздействием на

²³²См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 18 мая 2016 г. «О мерах по обеспечению защиты прав потребителей, качества продуктов питания и контроля за их безопасностью» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 21, ст. 2880.

²³³Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24, ст. 2801.

²³⁴Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 26, ст. 3009.

²³⁵Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 44, ст. 4984.

²³⁶Утв. решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. (в ред. от 10 июня 2014 г.) // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза <http://www.tsouz.ru/>, 15.12.2011; Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>, 19.06.2014.

человека и будущие поколения. Одновременно определяется понятие вредного воздействия на человека пищевой продукции, в качестве которого рассматривается «воздействие неблагоприятных факторов, связанных с наличием в пищевой продукции контаминантов, загрязнителей, создающих угрозу жизни или здоровью человека, либо угрозу для жизни и здоровья будущих поколений». Указанным техническим регламентом устанавливаются многочисленные правила обеспечения безопасности продуктов питания.

При этом предусмотрено систематическое осуществление мониторинга качества и безопасности пищевой продукции, а также состояния здоровья граждан²³⁷. Указанный мониторинг представляет собой систему «наблюдения, анализа, оценки качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, контактирующих с пищевыми продуктами ..., питания и здоровья населения». Он осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации, уровне муниципальных образований на основе разработанных и утвержденных в установленном порядке нормативных и методических документов. При его проведении решаются такие задачи, как: а) сбор достоверной и объективной информации о качестве и безопасности пищевой продукции, изготавливаемой на российских предприятиях, ввозимой и выпускаемой в свободное обращение на территории Российской Федерации, а также находящейся в обороте, качестве питания и состоянии здоровья населения в связи с условиями и качеством питания и формирование соответствующих информационных фондов; б) системный анализ и оценка получаемой информации; в) предоставление информации заинтересованным федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, физическим и юридическим лицам; г) подготовка предложений по вопросам реализации государственной политики в области

²³⁷См.: Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2000 г. № 883 «Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 48, ст. 4701.

здорового питания населения, предотвращения производства, ввоза и реализации на территории Российской Федерации некачественной и опасной пищевой продукции, предупреждения заболеваний (отравлений), связанных с употреблением такой продукции.

Необходимостью организации системы управления качеством продуктов питания обусловлено издание Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 г.²³⁸, констатирующей, что несовершенство правовых и организационных механизмов в отношении качества пищевой продукции приводит к тому, что на российском рынке имеет место оборот продуктов, не отвечающих потребностям большинства населения, а также фальсифицированной пищевой продукции. Потребление пищевой продукции с низкими потребительскими свойствами является причиной снижения качества жизни и развития ряда заболеваний населения, в том числе за счёт необоснованно высокой калорийности пищевой продукции, сниженной пищевой ценности, избыточного потребления насыщенных жиров, дефицита микронутриентов и пищевых волокон.

Правовая регламентация социальных связей в сфере обеспечения качества и безопасности продукции аграрного сектора осуществляется и на уровне субъектов Российской Федерации. Это определяется положением ст. 2 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов», где указано, что правовое регулирование отношений в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов осуществляется данным Законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В ряде из них действуют свои нормативные правовые акты в этой сфере. К ним относятся Закон Республики Башкортостан от 1 ноября 2011 г.

²³⁸См.: Распоряжение Правительства РФ от 29 июня 2016 г. «Об утверждении Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. №28, ст. 4758.

№ 458-з (в редакции от 25 апреля 2017 г.) «О мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Республике Башкортостан»²³⁹, Закон Республики Бурятия от 8 июля 2009 г. № 923-IV (в ред. от 15 декабря 2014 г.) «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Республике Бурятия»²⁴⁰, Закон Республики Татарстан от 17 ноября 2016 г. № 82-ЗРТ «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Республике Татарстан»²⁴¹, Закон Краснодарского края от 11 ноября 2008 г. № 1590-КЗ (в ред. от 1 ноября 2013 г.) «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Краснодарском крае»²⁴², Закон Красноярского края от 20 марта 2008 г. № 5-1461 (в ред. от 15 марта 2012 г.) «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов»²⁴³, Закон Курганской области от 4 мая 2007 г. № 243 (в ред. от 2 июля 2015 г.) «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Курганской области»²⁴⁴, Закон Курской области от 27 ноября 2009 г. № 99-ЗКО (в ред. от 28 ноября 2012 г.) «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Курской области»²⁴⁵, Закон Томской области от 5 июня 2008 г. № 104-ОЗ (в ред. от 14 марта 2016 г.) «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности

²³⁹ Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2011. № 22, ст. 1664; Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан <http://www.npa.bashkortostan.ru>, 26.04.2017.

²⁴⁰ Бурятия. 2009. 11 июля; Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия <http://www.egov-buryatia.ru>, 16.12.2014.

²⁴¹ Официальный портал правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru>, 17.11.2016.

²⁴² Кубанские Новости. 2008. 13 ноября; Официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrasnodar.ru>, 05.11.2013.

²⁴³ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 17; 2012. № 13.

²⁴⁴ Новый мир. 2007. 15 мая; 2015. 7 июля.

²⁴⁵ Курская правда. 2009. 3 декабря; 2012. 4 декабря.

пищевых продуктов в Томской области»²⁴⁶, Закон Владимирской области от 13 мая 2013 г. № 48-ОЗ (в ред. от 2 октября 2017 г.) «О регулировании отдельных отношений в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Владимирской области»²⁴⁷ и Закон Воронежской области от 4 апреля 2007 г. № 38-ОЗ (в ред. от 25 декабря 2013 г.) «О регулировании отдельных отношений в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Воронежской области»²⁴⁸. В Белгородской области нормативно-правовое регулирование соответствующих отношений осуществляется на подзаконном уровне, где действует Постановление Правительства Белгородской области от 27 апреля 2007 г. № 105-пп «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, реализуемых на потребительском рынке Белгородской области»²⁴⁹. В то же время в остальных субъектах Российской Федерации не приняты нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы качества и безопасности пищевых продуктов.

Указанные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации регулируют отдельные отношения, связанные с участием органов государственной власти этих субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности продукции аграрного сектора на их территории в целях снижения риска причинения вреда здоровью граждан при употреблении некачественных и небезопасных продовольственных товаров.

Этими нормативными правовыми актами не устанавливаются и не конкретизируются правила осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности в области обеспечения качества и безопасности

²⁴⁶ Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 2008. №16; Официальный интернет-портал «Электронная Администрация Томской области» <http://www.tomsk.gov.ru>, 15.03.2016.

²⁴⁷ Владимирские ведомости. 2013. 18 мая; 2017. 7 октября.

²⁴⁸ Молодой Коммунар. 2007. 12 апреля; Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» <http://www.govvrn.ru>, 26.12.2013.

²⁴⁹ Белгородские известия. 2007. 5 июня.

пищевой продукции, поскольку их регламентация является прерогативой федерального законодателя: единый порядок осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности по большинству её направлений определён в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 27 ноября 2017 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²⁵⁰.

В числе мер, ориентированных на обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов и установленных региональным законодательством, следует выделить позитивные административно-правовые санкции и организационные меры, направленные на обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с организациями, имеющими отношение к агропромышленному комплексу и поставке продовольственных товаров.

Как отмечают А.Ю. Соколов и О.А. Лакаев, установление в законодательстве поощрительных административно-правовых санкций призвано стимулировать не просто правомерное, но более того – социально полезное, заслуженное поведение участников административных правоотношений, достижение ими сверхрезультатов и воспитание в них созидательных установок²⁵¹.

Если обобщить практику правового регулирования позитивных мер в исследуемой сфере отношений, то можно выделить следующие их виды:

1. Предоставление производителям пищевых продуктов права на добровольную маркировку пищевых продуктов информационным знаком, свидетельствующим о том, что пищевые продукты изготовлены в соответствующем субъекте Российской Федерации из натурального

²⁵⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I), ст. 6249; 2017. № 31 (ч. I), ст. 4742.

²⁵¹ См.: Поощрительные санкции в праве: общетеоретический и отраслевой аспекты: Монография / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 276; Соколов А.Ю., Лакаев О.А. К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 11.

продовольственного сырья, произведенного в нём, соответствуют по составу и нормам сырьевых компонентов установленным требованиями имеют подтверждение стабильности выпуска продукции высокого качества («Продукт Башкортостана», «Национальная торговая марка» в Республике Татарстан, «Продукция Красноярского края», «Зауральское качество» в Курганской области, «Владимирская марка качества», «Воронежский продукт»). При этом устанавливаются порядок и условия выдачи разрешений на добровольную маркировку пищевых продуктов, а также описание соответствующего информационного знака. В целях предоставления производителям права на добровольную маркировку пищевых продуктов информационным знаком в субъектах Российской Федерации могут создаваться юридические лица в организационно-правовой форме государственного унитарного предприятия, подведомственные органам исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации («Республиканский центр качества» в Республике Татарстан). В региональном законодательстве отмечается, что значение этого знака определяется его широкой популяризацией среди производителей пищевых продуктов через средства массовой информации как признание добросовестного отношения его обладателя к качеству и безопасности произведённой продукции. Учреждение в отдельных субъектах Российской Федерации своих знаков качества заслуживает внимания, поскольку это может оказаться серьёзным стимулом для производителей продовольственных товаров. Наличие информационного знака свидетельствует о высоком уровне качества производимой продукции и рассматривается как способ поддержки местных производителей сельскохозяйственных товаров. Продукция, отмеченная знаками качества, привлекает внимание потребителей в первую очередь, в связи с чем возрастает спрос на товары местных производителей²⁵².

²⁵² См.: Симонова Н.В. Правовое регулирование вопросов качества и безопасности пищевых продуктов в Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2017. № 4. С.

2. Учреждение и предоставление производителям премий качества, свидетельствующих о том, что данные пищевые продукты не содержат генетически модифицированных источников и соответствуют всем установленным нормативными документами требованиям к качеству и безопасности пищевых продуктов (Республика Бурятия).

3. Стимулирование сбыта товаров, производимых добросовестными производителями пищевых продуктов, посредством информирования потребителей через средства массовой информации о компетентном выборе качественных и безопасных пищевых продуктов, производимых на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и поступающих из-за его пределов, в том числе о наличии или отсутствии в них генетически модифицированных источников (Республика Бурятия, Республика Татарстан).

Помимо позитивных санкций в региональном законодательстве предусматриваются и иные организационные меры административно-правового характера, осуществляемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и направленные на обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов:

1. Осуществление стратегического планирования высшим исполнительным органом государственной власти и отраслевыми органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, что выражается в разработке, утверждении и реализации региональных государственных программ обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, ведомственных целевых программ, реализуемых за счёт средств регионального бюджета (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Красноярский край, Владимирская, Воронежская, Курганская и Курская области). Региональные государственные программы обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов направлены на защиту прав потребителей, содействие повышению конкурентоспособности,

инновационной активности и устойчивому развитию организаций, индивидуальных предпринимателей в области качества и безопасности пищевых продуктов, внедрение во все сферы жизнедеятельности новых технологий управления, международных и национальных стандартов по менеджменту качества и безопасности пищевых продуктов, охране окружающей среды, промышленной безопасности, совершенствование условий для повышения качества и безопасности пищевых продуктов.

2. Разработка и реализация на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по мониторингу качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Владимирская, Воронежская и Курганская области).

3. Информирование населения через средства массовой информации и сеть Интернет по вопросам качества и безопасности пищевых продуктов, в том числе содержащих генно-инженерно-модифицированные организмы, регуляторы роста, искусственные пищевые добавки, оказывающие влияние на здоровье человека (Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Краснодарский край, Красноярский край, Владимирская, Воронежская, Курганская, Курская и Томская области).

4. Содействие развитию добровольной сертификации услуг и внедрению международной системы менеджмента качества в организациях потребительского рынка на базе международных стандартов (Республика Бурятия, Красноярский край, Курская и Томская области).

5. Проведение различных мероприятий, составляющих содержание мер убеждения, реализуемых в агропродовольственном секторе, в том числе проведение совместных семинаров, конференций, выставок-ярмарок и других мероприятий, осуществляемых в рамках взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, производителями и поставщиками пищевых продуктов, иными органами и организациями с целью обеспечения качества и безопасности поставляемых, производимых и находящихся в обороте на территории субъекта Российской Федерации

пищевых продуктов и повышения потребительской грамотности населения (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Краснодарский край, Красноярский край, Курганская, Курская и Томская области).

6. Содействие деятельности в области исследования влияния на здоровье человека пищевых продуктов, содержащих генетически модифицированные источники, пестициды, регуляторы роста, искусственные пищевые добавки (Краснодарский край, Красноярский край, Курганская и Томская области).

7. Создание координационно-совещательных органов, деятельность которых направлена на обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов. Они имеют различные наименования: Межведомственный координационный совет по вопросам обеспечения повышения качества и безопасности пищевых продуктов (Республика Татарстан), Межведомственная комиссия по реализации отдельных направлений в области региональной агропромышленной политики (Краснодарский край), Межведомственная комиссия по реализации отдельных направлений в области качества и безопасности пищевых продуктов (Республика Бурятия), Комиссия по вопросам обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов (Республика Башкортостан, Красноярский край, Воронежская, Курганская и Курская области), Межведомственная комиссия по качеству и безопасности товаров и услуг (Томская область).

Указанные комиссии создаются в качестве коллегиальных экспертно-консультативных совещательных органов при высших исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Целью их формирования является обеспечение эффективного взаимодействия уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций аграрного сектора, производителей и поставщиков сырья и

сельскохозяйственных товаров, организаций научной, торговой, перерабатывающей и иной специализации.

Задачами указанных органов является создание условий, способствующих повышению качества и конкурентоспособности производимых товаров (работ, услуг), решению проблем обеспечения защиты потребительского рынка области от опасной, некачественной и контрафактной, фальсифицированной продукции, повышению потребительской культуры населения, созданию системы рейтинговой оценки товаров и услуг, помогающей потребителям делать правильный выбор, популяризации производителей качественных товаров и услуг.

Данные органы осуществляют:

1) анализ статистических и иных материалов, касающихся качества и безопасности пищевых продуктов, их производства и оборота на территории субъекта Российской Федерации;

2) разработку мероприятий по предотвращению попадания немаркированных пищевых продуктов, полученных из генетически модифицированных источников, фальсифицированной продукции на потребительский рынок;

3) разработку предложений по совершенствованию методов качественного и количественного определения генетически модифицированных источников в пищевых продуктах;

4) разработку рекомендаций: а) по увеличению выпуска хозяйствующими субъектами экологически чистых пищевых продуктов, расширению производства витаминизированной продукции и продукции, обогащенной микронутриентами, использованию в производстве пищевых продуктов высококачественного сырья и минимизации использования генетически модифицированных источников, а также по производству продуктов питания в соответствии с требованиями технических регламентов и государственных стандартов; б) по оптимизации лабораторной базы, способной обеспечить выявление в пищевых продуктах генетически

модифицированных источников; в) по совершенствованию нормативных правовых актов в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов; г) по проведению новых видов исследований в целях выявления вредных для здоровья и жизни человека пищевых и иных добавок, а также фактов фальсификации продуктов;

5) информирование населения через средства массовой информации и сеть Интернет по вопросам качества и безопасности пищевых продуктов, в том числе содержащих генетически модифицированные источники, о фальсифицированной продукции.

Для решения указанных задач в целях получения полной и достоверной информации о безопасности и качестве пищевых продуктов на территории соответствующих субъектов Российской Федерации данные органы рассматривают аналитические, статистические и иные материалы, предоставляемые региональными органами исполнительной власти, организациями продовольственного комплекса, производителями и поставщиками сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, иными органами и организациями. Представляется, что указанные полномочия экспертно-консультативных совещательных органов при высших исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть обобщены федеральным законодателем и сформулированы в ч. 3 ст. 6 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

Учитывая накопленный положительный опыт отдельных субъектов Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, целесообразны его систематизация и законодательное оформление на федеральном уровне в качестве полномочий органов государственной, в том числе исполнительной, власти субъектов Российской Федерации участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов. В настоящее время в ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О качестве и безопасности

пищевых продуктов» указаны лишь два полномочия: 1) принимать законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; 2) разрабатывать, утверждать и реализовывать региональные программы обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов. Вместе с тем реализация первого пункта на уровне субъектов Российской Федерации представляется затруднённой ввиду отсутствия на федеральном уровне ориентиров, указывающих, по каким вопросам могут быть приняты такие нормативные правовые акты.

В связи с этим целесообразно законодательное дополнение указанного перечня следующими позициями: 1) информирование населения через средства массовой информации и информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» по вопросам качества и безопасности пищевых продуктов, в том числе содержащих генно-инженерно-модифицированные организмы, регуляторы роста, искусственные пищевые добавки, оказывающие влияние на здоровье человека; 2) содействие развитию добровольной сертификации услуг и внедрению международной системы менеджмента качества в организациях потребительского рынка на базе международных стандартов; 3) проведение совместных семинаров, конференций, выставок-ярмарок и других мероприятий, осуществляемых в рамках взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, производителями и поставщиками пищевых продуктов, иными органами и организациями с целью обеспечения качества и безопасности поставляемых, производимых и находящихся в обороте на территории субъекта Российской Федерации пищевых продуктов и повышения потребительской грамотности населения; 4) содействие деятельности в области исследования влияния на здоровье человека пищевых продуктов, содержащих генетически модифицированные источники, пестициды, регуляторы роста, искусственные пищевые добавки; 5) создание межведомственных комиссий по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов при высших исполнительных органах государственной власти субъектов российской Федерации; 6) предоставление

производителям пищевых продуктов права на добровольную маркировку пищевых продуктов информационным знаком, свидетельствующим о том, что пищевые продукты изготовлены в соответствующем субъекте Российской Федерации из натурального продовольственного сырья, соответствуют по составу и нормам сырьевых компонентов установленным требованиям и имеют подтверждение стабильности выпуска продукции высокого качества; 7) учреждение и предоставление производителям премий качества, свидетельствующих о том, что данные пищевые продукты не содержат генетически модифицированных источников и соответствуют всем установленным нормативными документами требованиям к качеству и безопасности пищевых продуктов; 8) стимулирование сбыта товаров, производимых добросовестными производителями пищевых продуктов, посредством информирования потребителей через средства массовой информации о компетентном выборе качественных и безопасных пищевых продуктов, производимых на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и поступающих из-за его пределов.

Указанный перечень может стать ориентиром для законодателей тех субъектов Российской Федерации, в которых отсутствуют законы и иные нормативные правовые акты по отдельным вопросам обеспечения качества и безопасности пищевой продукции. Он будет способствовать формированию региональной нормативно-правовой базы по данному вопросу, что должно положительно сказаться на качестве и безопасности пищевых продуктов.

В целом в России правовому обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов способствует обширная нормативно-правовая основа и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Российской Федерации. Однако, несмотря на то, что административно-правовое воздействие государства на частноправовых субъектов в сфере производства и реализации пищевых

продуктов является весьма интенсивным²⁵³, всё чаще имеют место фальсификация продуктов питания и обман потребителей. Речь идёт и об отечественном, и об импортном продовольствии²⁵⁴.

Одним из наиболее актуальных является вопрос о фальсификации молочной продукции растительными жирами. Результаты лабораторных исследований федеральных государственных бюджетных учреждений, подведомственных Россельхознадзору, на показатели качества и выявление фальсификата в молоке и молочной продукции за период с 1 января 2016 г. по 19 апреля 2016 г.²⁵⁵ показали, что из 3768 партий молока и молочной продукции 660 партий не соответствовали требованиям по показателям качества и наличию фальсификации растительными жирами. При этом в Ивановской области фальсифицированными оказались 90,63 % партий от числа исследованных партий произведённой продукции, в Новосибирской области – 63,64 %, в Магаданской области – 45,83 %. При исследованиях на фальсификацию выявлено, что в ряде случаев предприятия-производители сами предоставляют произведённую ими продукцию в лаборатории Россельхознадзора в порядке самоконтроля для исследований на фальсификацию. Этим фактам имеются три варианта объяснения:

1) производители сырого молока (молокопроизводители – владельцы ферм крупного рогатого скота) производят добавление растительных жиров в сырое молоко. Молокопереработчик же, не зная об этом, пускает фальсифицированное молоко в переработку, ненамеренно получает фальсифицированный продукт и направляет такую продукцию в лаборатории Россельхознадзора с целью исследования на фальсификацию;

²⁵³ См.: Саидов З.А., Ястребов О.А. Частноправовые интересы в экономике и проблемы административно-правового воздействия на них // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2015. № 3. С. 14.

²⁵⁴ См. об этом: Воронин Б.А. Проблемы государственного контроля (надзора) за качеством и безопасностью пищевых продуктов // Управленец. 2010. № 5-6. С. 58-59.

²⁵⁵ См.: Письмо Россельхознадзора № П-ФС-СД-2/94 от 26 апреля 2016г. Опубликовано на официальном сайте Россельхознадзора // URL: <http://www.fsvps.ru/> (дата обращения: 10.06.2016 г.)

2) молокопереработчик использует в производстве фальсифицированные полупродукты, полученные от другого молокопереработчика. Не зная о том, что сырьё фальсифицировано вторым молокопереработчиком, первый молокопереработчик ненамеренно выпускает фальсифицированный продукт переработки. Не зная, что выпускаемый им продукт фальсифицирован, он направляет фальсифицированную продукцию в лаборатории Россельхознадзора с целью исследования на фальсификацию;

3) на предприятии, производящем переработку молока, низовой управляющий персонал осуществляет фальсификацию (с целью повышения производственных показателей или хищения натуральных молочных жиров), о чём не знает руководство предприятия, направляющее фальсифицированную на этом предприятии продукцию в лаборатории Россельхознадзора с целью исследования на фальсификацию.

Выявление подобных нарушений связано с созданием современной системы мониторинга в области качества и безопасности пищевых продуктов. Исследования, проводимые в системе Роспотребнадзора по санитарно-химическим и санитарно-микробиологическим показателям, позволяют не только выявлять продукцию, не соответствующую установленным требованиям, но и получать данные по частоте, уровням и динамике загрязнения продовольственного сырья и пищевых продуктов. Реализация этих направлений в конечном итоге направлена на профилактику наиболее распространенных заболеваний, сохранение и укрепление здоровья населения²⁵⁶.

В административно-деликтном законодательстве установлена и ответственность за нарушение требований к качеству и безопасности пищевых продуктов. В главе 14 КоАП РФ «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности»

²⁵⁶См.: Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О мерах по обеспечению защиты прав потребителей, качества продуктов питания и контроля за их безопасностью». 2013. №16 (500). С. 11-18.

предусмотрена административная ответственность за продажу товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований (ст. 14.4), нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов или подлежащих применению до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательных требований к продукции либо к продукции и связанным с требованиями к ней процессам производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации либо выпуск в обращение продукции, не соответствующей таким требованиям (ст. 14.43), а также другие административные правонарушения, связанные с обеспечением качества и безопасности пищевых продуктов, производимых в Российской Федерации, получаемых из-за границы и реализуемых на внутреннем рынке.

В определении понятия продовольственной безопасности, содержащемся в Доктрине продовольственной безопасности, отсутствует указание на необходимость обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, но в качестве альтернативы предусматривается необходимость соответствия пищевых продуктов требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании.

В силу того, что в Доктрине продовольственной безопасности в определении понятия продовольственной безопасности имеется ссылка на то, что продукты питания должны соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, приоритетное значение должны иметь именно нормы Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) «О техническом регулировании»²⁵⁷, которые в первую очередь должны регулировать порядок определения качества и безопасности пищевых продуктов, регламентировать контрольно-надзорную деятельность за соблюдением установленных

²⁵⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52 (ч. I), ст. 5140; 2017. № 31 (ч. I), ст. 4765.

требований и содержать указание на виды юридической ответственности за нарушение требований к качеству и безопасности пищевых продуктов.

Причиной принятия данного закона явилась подготовка России к вступлению в Всемирную торговую организацию (ВТО). Россия вступила в ВТО и стала её 156-м членом 22 августа 2012 г. Необходимо было унифицировать российские и международные требования к безопасности продукции. В государствах-членах ВТО обязательные требования к безопасности продукции определяются в технических регламентах. В то же время национальные стандарты применяются добровольно и обеспечивают доказательную базу соответствия продукции требованиям технического регламента. Согласно ст. 2 Федерального закона «О техническом регулировании», безопасность продукции и связанных с ней процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации – состояние, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений.

Принятие Федерального закона «О техническом регулировании» сопровождалось отменой двух достаточно проработанных законов: Закона Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5154-1 «О стандартизации»²⁵⁸ и Закона Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг»²⁵⁹. Помимо этого, целый ряд законодательных (более 120 законов) и подзаконных актов (свыше 700 постановлений Правительства Российской Федерации), устанавливающие обязательные нормативно-технические требования, должны были в согласно ст. 4 Закона «О техническом регулировании» быть изменены на основании его положений. Как отмечает М.Л. Макаревич, вступление указанного Закона в силу

²⁵⁸ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 25, ст. 917.

²⁵⁹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 26, ст. 966.

означало прекращение действия всей ранее существовавшей нормативно-технической базы страны, включавшей в себя 170000 документов, в том числе 25000 стандартов, регулирующих нормы качества и устанавливающих единые требования к продукции. Не подлежит сомнению тот факт, что здоровье человека зависит не только от безопасности пищевой продукции, но и от её качества²⁶⁰.

Законодательством о техническом регулировании игнорируется вопрос о качестве продукции гарантируется лишь право потребителей на безопасность. До принятия данного закона качество продуктов регламентировалось государственными стандартами, которые были обязательны для применения. ГОСТами для продовольственных товаров устанавливался определённый состав компонентов и их количественное содержание. Вряд ли можно полагать, что безопасный, но некачественный продукт питания не способен причинить вред здоровью человека.

Соответственно, положения Федерального закона «О техническом регулировании» не согласуются с конституционным правом граждан на охрану здоровья (ч. 2 ст. 7; ч. 1 ст. 41, ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации). Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

Таким образом, Федеральным законом «О техническом регулировании» умалено право граждан на качество любых товаров, в том числе продуктов питания, которое гарантировалось действовавшим до принятия данного закона законодательством о стандартизации и о сертификации продукции и услуг, а также и действующим в настоящее время Законом РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (в ред. от 1 мая 2017 г.) «О защите

²⁶⁰ См.: Макаревич М.Л. Качество и безопасность пищевых продуктов как необходимые условия обеспечения продовольственной безопасности России // Актуальные проблемы науки и практики. 2015. № 1. С. 30.

прав потребителей»²⁶¹. Кстати, ч. 1 ст. 45 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируется защита прав человека. Согласно ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О техническом регулировании» технические регламенты вместо обязательных требований к качеству продуктов питания устанавливают лишь минимально необходимые требования в отношении их биологической, химической и радиационной безопасности. Если руководствоваться Постановлением Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П²⁶², можно сделать вывод о приоритете норм Конституции Российской Федерации по отношению к положениям международных договоров, участницей которых Российская Федерация является. Таким образом, российским законодателям при разработке новых законов, в первую очередь, необходимо руководствоваться интересами нашего государства, российских граждан и нормами Конституции Российской Федерации.

В Законе РФ «О защите прав потребителей» чётко определены отдельные права потребителя: на качество товара (работы, услуги) (статья 4 Закона); на безопасность товара (работы, услуги) (статья 7 Закона). В законе они определены именно как отдельные, самостоятельные права. Что касается необходимости подтверждения безопасности продукции (ч. 4 ст. 7 Закона РФ «О защите прав потребителей»), то обязательное подтверждение соответствия требуется только в тех случаях, которые указаны в технических регламентах. Подтверждение может происходить в виде сертификата или декларации о соответствии, причём подтверждение происходит именно на

²⁶¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15, ст. 766; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 18, ст. 2665.

²⁶² Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 30, ст. 4658.

соответствие требованиям технических регламентов, то есть минимально необходимым требованиям безопасности как самой продукции, так и связанных с ней процессов.

В 2015 г. был принят новый Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О стандартизации в Российской Федерации»²⁶³. В Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2017 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» внесены изменения, способствующие повышению дисциплины в сфере государственной контрактной системы. Так, заказчик в документации к государственной закупке должен преимущественно ссылаться «на конкретные стандартные показатели ГОСТа». При невозможности закупки такой продукции, может закупаться продукция, не соответствующая требованиям ГОСТа, однако требуется обоснование, почему не был применён стандарт. Законодательством о стандартизации не изменён прежний подход к этому процессу, изложенный в Федеральном законе «О техническом регулировании». Основным принципом стандартизации по Федеральному закону «О стандартизации в Российской Федерации», как и по Федеральному закону «О техническом регулировании», является добровольность применения документов по стандартизации (ст. 4 Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации»), но на втором месте находится обязательность применения документов по стандартизации в отношении определённых объектов: оборонной продукции по государственному оборонному заказу, продукции, используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну и др.

Для регулирования вопросов качества и безопасности пищевых продуктов, как уже было упомянуто, особую роль играет Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов». В указанном Законе

²⁶³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 3953; 2016. № 27 (ч. I), ст. 4229.

сформулировано определение понятия качества пищевых продуктов, под которым понимается совокупность их характеристик, способных удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях их использования. Однако в Федеральном законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов» выделяется такой показатель безопасности пищевых продуктов, как их безопасность не только на текущий момент времени, но и рассчитанная на далёкую перспективу. Даже в Законе «О защите прав потребителей» оставлена без внимания столь важная составляющая понятия безопасности. Следует отметить, что вся нормативно-правовая база, регламентирующая обеспечение продовольственной безопасности в Российской Федерации, представляет собой неполную и несовершенную конструкцию, хотя и активно модернизируемую в последнее время (2014 – 2018 гг.). Во многом это связано с тем, что в федеральном законодательстве не унифицированы подходы к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов. Законодатель в большинстве федеральных законов приоритетное место отдаёт безопасности, хотя в определениях этого понятия имеются существенные различия, что может обусловить неопределённость дальнейшей государственной политики, направленной на обеспечение качества и безопасности продуктов питания, поскольку отсутствует чёткое понимание того, какой закон подлежит применению: «О техническом регулировании в Российской Федерации», «О качестве и безопасности пищевых продуктов» или «О защите прав потребителей». Определение понятия безопасности, содержащееся в Федеральном законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов» можно рассматривать как оптимальное, что предопределяет целесообразность приведения норм других федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов в соответствие с указанным определением. Преимущество определения понятия безопасности, изложенного в данном законе, состоит в том, что безопасность рассматривается как невозможность причинения вреда не только нынешним, но и будущим поколениям граждан Российской Федерации. Кроме того, во

всех указанных выше законодательных актах должно быть закреплено право граждан на качество пищевых продуктов, поскольку потребление гражданами некачественных пищевых продуктов, хотя и безопасных в момент их употребления, нарушает конституционное право граждан на охрану здоровья.

По итогам настоящего параграфа можно сформулировать следующие выводы:

1. Административно-правовые средства обеспечения качества и безопасности пищевой продукции являются одними из наиболее важных для обеспечения продовольственной безопасности, поскольку с ними связана реализация конституционного права каждого на охрану здоровья.

2. Указанные административно-правовые средства урегулированы как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. При этом на федеральном уровне в большей степени регламентированы вопросы государственного контроля и надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, в то время как на региональном – позитивные административно-правовые санкции и организационные меры, направленные на обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с организациями, имеющими отношение к агропромышленному комплексу и поставке продовольственных товаров.

3. С учётом накопленного положительного опыта отдельных субъектов Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов сделан вывод о целесообразности его систематизации и законодательного оформления на федеральном уровне в качестве полномочий органов государственной, в том числе исполнительной, власти субъектов Российской Федерации участвовать в обеспечении качества и безопасности пищевых продуктов посредством дополнения ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов», что может стать ориентиром для законодателей тех субъектов Российской

Федерации, в которых отсутствуют законы и иные нормативные правовые акты по отдельным вопросам обеспечения качества и безопасности пищевой продукции.

4. Имеет место несовершенство федерального законодательства в части формулирования дефинитивного аппарата, относящегося к безопасности пищевых продуктов. Оптимальным определением понятия безопасности пищевых продуктов является то, которое содержится в Федеральном законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов», поскольку рассматривается как невозможность причинения вреда не только нынешним, но и будущим поколениям граждан Российской Федерации, что определяет целесообразность приведения норм других федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов в соответствие с указанным определением.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в настоящей работе анализ законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области обеспечения продовольственной безопасности, позволил выявить основные административно-правовые проблемы обеспечения продовольственной безопасности и сформулировать конкретные практические рекомендации, направленные на повышение эффективности нормативно-правового регулирования, в том числе посредством уточнения понятия «продовольственная безопасность», совершенствования деятельности субъектов государственного управления в области обеспечения продовольственной безопасности.

Обеспечение продовольственной безопасности является исключительно сложной и многоуровневой проблемой, комплексное решение которой требует сосредоточения усилий специалистов различных областей науки, техники, органов государственного и муниципального управления, а также организаций и правоохранительных структур. Продовольственная безопасность государства является составной и важнейшей частью национальной безопасности, которая обеспечивает устойчивое производство основных продуктов питания и их доступность населению. Обеспечение продовольственной безопасности способствует устойчивому социальному климату в обществе. При отсутствии необходимых запасов и резервов продовольствия в регионах может возникнуть социальная нестабильность в обществе, что позволяет считать продовольственную проблему важнейшим структурным элементом, обеспечивающим национальную безопасность страны. Обеспечение продовольственной безопасности как важнейшей составляющей всей системы национальной безопасности является одним из условий устойчивости системы экономических, социальных и экологических параметров, определяющих качество жизни населения и являющихся по своей сути показателями эффективности государственного управления.

Продовольственная безопасность выступает в качестве одной из основных характеристик уровня и качества жизни, представляя собой основу жизнеобеспечения населения.

С учётом того факта, что предмет настоящего исследования характеризуется особой актуальностью, новизной и недостаточной степенью научной разработанности, процесс совершенствования нормативных правовых актов, регламентирующих различные аспекты обеспечения продовольственной безопасности требует определённого осмысления законодателем, поскольку при текущем состоянии законодательства наблюдается необходимость внесения необходимых изменений и дополнений в законы и иные действующие нормативные правовые акты, учреждения и формирования организационных структур, деятельность которых направлена на обеспечение продовольственной безопасности, усиления взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в данной области.

Для обеспечения продовольственной безопасности государству целесообразно сформировать целостную систему управления обуславливающими её процессами, реализация которой станет основой укрепления национальной безопасности. Этому может способствовать усовершенствование компетенции Управления Президента РФ по внутренней политике с отнесением к его ведению вопросов подготовки, обобщения и представления Президенту РФ материалов о состоянии продовольственной безопасности, а также предложений по вопросам развития агропромышленного комплекса и его взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, структурами гражданского общества по вопросам продовольственного обеспечения населения. В этих же целях с учётом современной международной обстановки и введения специальных экономических мер продовольственного

характера в отношении иностранных государств представляется очевидным усиление состава Совета Безопасности РФ за счёт включения в него министра сельского хозяйства РФ для формирования предложений по утверждению и реализации мер, направленных на защиту интересов отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей без ущерба для продовольственной обеспеченности населения качественными, безопасными и доступными продуктами питания. Одной из важных организационно-управленческих мер по укреплению системы управления в отраслях агропромышленного производства и в сфере реализации продуктов питания может стать утверждение Правительством РФ в соответствующем постановлении основных направлений взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по вопросам обеспечения продовольственной безопасности.

Главными условиями достижения продовольственной безопасности государства являются как эффективная работа агропромышленного комплекса, перерабатывающей промышленности и торговли, так и улучшение общего состояния экономики государства. Базисом для удовлетворительного обеспечения населения продовольственными товарами являются рост реальных доходов населения, поддержка отечественного товаропроизводителя с целью выпуска продовольственных товаров с повышенной пищевой ценностью, рационализация объёма и структуры импорта, развитие импортозамещающих производств отдельных видов пищевой продукции. В целях активизации деятельности региональных органов исполнительной власти в сфере импортозамещения продовольственных товаров следует конкретизировать полномочия в федеральном законодательстве, в связи с чем ч. 2 ст. 15 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» может быть сформулирована с указанием не абстрактных, а конкретных полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при реализации государственной аграрной политики: утверждать региональные планы по импортозамещению в сфере

агропромышленного комплекса; обеспечивать интеграцию и кооперацию организаций агропромышленного комплекса на уровне субъектов Российской Федерации и на межрегиональном уровне; обеспечивать участие должностных лиц указанных органов в межрегиональных и международных форумах по организации импортозамещающих производств в агропромышленном комплексе; обеспечивать содействие производителям сельскохозяйственной продукции в её реализации на зарубежных рынках; организовывать выставочные мероприятия в сфере агропромышленного комплекса и участвовать в них; организовывать выпуск в средствах массовой информации сведений об импортозамещающей сельскохозяйственной продукции регионального производства и др.

Изложенные в диссертации фактические данные, анализ процессов становления и модернизации отечественного законодательства, регламентирующего отношения в области обеспечения продовольственной безопасности, выявленные административно-правовые проблемы в указанной области и изложенные в связи с этим выводы и предложения по оптимизации нормативно-правовых актов могут составить базис для дальнейших исследований, связанных с разработкой системы специальных государственно-управленческих мер, обеспечивающих снабжение населения продовольствием и достижение продовольственной безопасности Российской Федерации.

Следует отметить, что действующее законодательство в области обеспечения продовольственной безопасности нуждается в усовершенствовании. Во-первых, помимо осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности уполномоченными органами над качеством производимой продукции, необходимо законодательно определить критерии качества продуктов питания. Во-вторых, нужно установить и более подробно регламентировать нормы изготовления пищевой продукции. В-третьих, для социально значимых продовольственных товаров первой необходимости требуется введение единых стандартов их

изготовления с учётом физиологических норм питания. С учётом накопленного положительного опыта отдельных субъектов Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на федеральном уровне может быть установлен перечень полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации участвовать в обеспечении качества и безопасности пищевых продуктов посредством дополнения ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (информировать население о качестве и безопасности пищевых продуктов; содействовать развитию добровольной сертификации услуг; проводить совместные семинары, конференции, выставки-ярмарки и другие мероприятия, осуществляемые в рамках взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, производителями и поставщиками пищевых продуктов, иными органами и организациями с целью обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов; содействовать деятельности в области исследования влияния на здоровье человека пищевых продуктов, содержащих генетически модифицированные источники, пестициды, регуляторы роста, искусственные пищевые добавки; создавать межведомственные комиссии по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов при высших исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации; предоставлять производителям пищевых продуктов право на добровольную маркировку пищевых продуктов информационным знаком, свидетельствующим об их изготовлении из натурального продовольственного сырья; учреждать и предоставлять производителям премий качества, свидетельствующих об отсутствии в пищевых продуктах генетически модифицированных источников; стимулировать сбыт товаров, производимых добросовестными производителями пищевых продуктов). Это может послужить основой для модернизации законодательства тех субъектов Российской Федерации, в которых отсутствуют законы и иные нормативные

правовые акты по отдельным вопросам обеспечения качества и безопасности пищевой продукции.

Библиографический список использованных источников

1. Международные нормативные правовые акты.

1.1 Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания. Принята 16 ноября 1974 г. Всемирной продовольственной конференцией // Международные акты о правах человека: сборник документов. М.: Норма-Инфра-М, 1998. С. 334.

1.2 Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики. Заключена в г. Канберре 20 мая 1980 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXVIII. М., 1984. С. 383- 395.

1.3 Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции», утв. Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880 (в ред. от 10 июня 2014 г.) // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза URL: <http://www.tsouz.ru>. 2011. 15 декабря.

2. Правовые акты Российской Федерации.

2.1 Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

2.2 Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 31 января 2016 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9, ст. 1011.

2.3 Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712; 2017. № 1, ч. I, ст. 3.

2.4 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954.

- 2.5 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 9 марта 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.
- 2.6 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.
- 2.7 Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (в ред. от 1 мая 2017 г.) «О защите прав потребителей» //Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15, ст. 766; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 18, ст. 2665.
- 2.8 Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14, ст. 1650; 2017. № 31 (ч. 1), ст. 4770.
- 2.9 Федеральный закон от 2 января 2000 г. 29-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 2, ст. 150; 2015. № 29 (ч. I), ст. 4339.
- 2.10 Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.
- 2.11 Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) «О техническом регулировании» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52 (ч. I), ст. 5140; 2017. № 31 (ч. I), ст. 4765.
- 2.12 Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 50, ст. 4850; 2015. № 29 (ч. I), ст. 4359.
- 2.13 Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2017 г.) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»

//Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52 (ч. I), ст. 5270; 2017. № 50 (ч. III), ст. 7562.

2.14 Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) «О развитии сельского хозяйства» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. I), ст. 27; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.12.2017.

2.15 Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 27 ноября 2017 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I), ст. 6249; 2017. № 31 (ч. I), ст. 4742.

2.16 Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

2.17 Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. (в ред. от 29 декабря 2017 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724; 2017. № 50 (ч. III), ст. 7563.

2.18 Федеральный закон от 21 июля 2012 г. № 126-ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 30, ст. 4177.

2.19 Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (в ред. от 27. октября 2015 г.) «О Счётной палате Российской Федерации» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1649.

2.20 Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ст. 212.

2.21 Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О стандартизации в Российской Федерации» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 3953; 2016. № 27 (ч. I), ст. 4229.

- 2.22 Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 18, ст. 2117.
- 2.23 Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 28 сентября 2017 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945; 2017. № 40. Ст. 5820.
- 2.24 Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 (в ред. от 31 декабря 2014 г.) «Об Администрации Президента Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13, ст. 1188; 2015. № 11, ст. 1585.
- 2.25 Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (в ред. от 31 декабря 2014 г.) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 15, ст. 1395; 2015. № 11, ст. 1585.
- 2.26 Указ Президента РФ от 21 июня 2004 г. № 791 (в ред. от 25 апреля 2017 г.) «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 26, ст. 2650; 2017. № 18, ст. 2769.
- 2.27 Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 5. Ст. 502.
- 2.28 Указ Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590 (в ред. от 25 июля 2014 г.) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2721; 2014. № 30, ч. II, ст. 4286.
- 2.29 Указ Президента РФ от 25 мая 2012 г. № 715 (в ред. от 5 октября 2016 г.) «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2758; 2016. № 41, ст. 5806.

2.30 Указ Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 (в ред. от 30 июня 2017 г.) «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 32, ст. 4470; 2017. № 27, ст. 4022.

2.31 Указ Президента РФ от 29 июля 2015 г. № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 31, ст. 4669.

2.32 Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ст. 212.

2.33 Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 (в ред. от 26 февраля 2019 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 21, ст. 2981; Рос. газета. 2019. 28 февраля.

2.34 Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2000 г. № 883 «Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 48, ст. 4701.

2.35 Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 987 (в ред. от 5 июня 2013 г.) «О государственном надзоре в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1 (ч. II), ст. 123; 2013. № 24, ст. 2999.

2.36 Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327 (в ред. от 30 января 2017 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» //Рос. газета. 2004. 15 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 6, ст. 948.

2.37 Постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2005 г. № 491 (в ред. от 17 октября 2011 г.) «О мерах по обеспечению

государственного контроля за качеством и безопасностью зерна, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 33, ст. 3421; 2011. № 43, ст. 6079.

2.38 Постановление Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444 (в ред. от 25 декабря 2015 г.) «О Федеральном агентстве по рыболовству» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 25, ст. 2979.

2.39 Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450«О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 25, ст. 2983.

2.40 Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 (в ред. от 19 декабря 2014 г.)«О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32, ст. 4549.

2.41 Постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2013 г. № 69 «Об утверждении Положения о федеральном государственном карантинном фитосанитарном надзоре» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 5, ст. 409.

2.42 Постановление Правительства РФ от 5 марта 2013 г. № 184 (в ред. от 10 ноября 2017 г.) «О порядке доставки уловов водных биологических ресурсов, добытых (выловленных) при осуществлении промышленного рыболовства во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, и произведенной из них рыбной и иной продукции в морские порты Российской Федерации, а также в иные места доставки» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 10, ст. 1033; 2017. № 47, ст. 6990.

2.43 Постановление Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 (в ред. от 2 октября 2017 г.) «О вопросах государственного контроля (надзора) и

признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 24, ст. 2999; 2017. № 41, ст. 5980.

2.44 Постановление Правительства РФ от 28 августа 2013 г. № 745 «Об уполномоченных органах Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 35, ст. 4529.

2.45 Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 314 (в ред. от 31 марта 2017 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие рыбохозяйственного комплекса"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (ч. II), ст. 2160; 2017. № 15 (ч. V), ст. 2226.

2.46 Постановление Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 51 «Об утверждении Правил отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 5, ст. 831.

2.47 Постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. № 785 (в ред. от 25 августа 2017 г.) «О создании Правительственной комиссии по импортозамещению» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 32, ст. 4773; 2017. № 36, ст. 5435

2.48 Постановление Правительства РФ от 25 августа 2016 г. № 841 «О требованиях к рыболовству в открытом море в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих рыболовство в открытом море с использованием судов, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 36, ст. 5402.

2.49 Постановление Правительства РФ от 5 октября 2016 г. № 1003 (в ред. от 18 октября 2017 г.) «Об утверждении Правил приобретения сельскохозяйственной продукции у сельскохозяйственных

товаропроизводителей и (или) организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции, произведенной сельскохозяйственными товаропроизводителями на территории Российской Федерации, в процессе проведения государственных закупочных интервенций и ее реализации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 41, ст. 5842; 2017. № 43 (ч. II), ст. 6343.

2.50 Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2017 г. № 1399 «Об утверждении Правил распределения между субъектами Российской Федерации квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов во внутренних водных объектах для осуществления промышленного рыболовства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 48, ст. 7224.

2.51 Приказ Минпромторга РФ № 39, Минсельхоза РФ № 47 от 6 февраля 2009 г. (в ред. от 3 августа 2009 г.) «О создании Межведомственной рабочей группы Минпромторга России и Минсельхоза России по вопросам взаимодействия с целью формирования эффективной торговой политики» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2.52 Приказ Минсельхоза России № 4, Минфина России № 4н, Минэкономразвития России № 12, Минпромторга России № 25 от 18 января 2010 г. (в ред. от 10 сентября 2012 г.) «О Федеральной и территориальной комиссиях по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей» // Рос. газета. 2010. 26 февр.; 2012. 2 нояб.

2.53 Приказ Минсельхоза РФ № 354, Минфина РФ № 124н, Минэкономразвития РФ № 483, ФСТ РФ № 326 от 13 октября 2010 г. «О межведомственной комиссии для подтверждения обоснованности цен реализации зерна из федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» // Рос. газета. 2010. 24 нояб.

2.54 Закон Владимирской области от 13 мая 2013 г. № 48-ОЗ (в ред. от 2 октября 2017 г.) «О регулировании отдельных отношений в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Владимирской области» //Владимирские ведомости. 2013. 18 мая; 2017. 7 октября.

2.55 Закон Воронежской области от 4 апреля 2007 г. № 38-ОЗ (в ред. от 25 декабря 2013 г.) «О регулировании отдельных отношений в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов на территории Воронежской области» //Молодой Коммунар. 2007. 12 апреля; Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» <http://www.govvgn.ru>, 26.12.2013.

2.56 Закон Краснодарского края от 11 ноября 2008 г. № 1590-КЗ (в ред. от 1 ноября 2013 г.) «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Краснодарском крае» //Кубанские Новости. 2008. 13 ноября; Официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrain.krasnodar.ru>, 05.11.2013.

2.57 Закон Красноярского края от 20 марта 2008 г. № 5-1461 (в ред. от 15 марта 2012 г.) «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов» //Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 17; 2012. № 13.

2.58 Закон Курганской области от 4 мая 2007 г. № 243 (в ред. от 2 июля 2015 г.) «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Курганской области» //Новый мир. 2007. 15 мая; 2015. 7 июля.

2.59 Закон Курской области от 27 ноября 2009 г. № 95-ЗКО (в ред. от 19 декабря 2011 г.) «О продовольственной безопасности Курской области» //Курская правда. 2009. 3 декабря.

2.60 Закон Курской области от 27 ноября 2009 г. № 99-ЗКО (в ред. от 28 ноября 2012 г.) «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Курской области» //Курская правда. 2009. 3 декабря; 2012. 4 декабря.

2.61 Закон г. Москвы от 12 июля 2006 г. № 39 (в ред. от 16 июля 2014 г.) «О продовольственной безопасности города Москвы» //Ведомости Московской городской Думы. 2006. № 8, ст. 213.

2.62 Закон Приморского края от 15 ноября 2001 г. № 163-КЗ (в ред. от 3 октября 2013 г.) «О продовольственной безопасности Приморского края» //Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2001. № 98.

2.63 Закон Республики Башкортостан от 4 февраля 2000 г. № 51-з (в ред. от 30 марта 2006 г.) «О продовольственной безопасности Республики Башкортостан» //Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2000. № 6, ст. 394.

2.64 Закон Республики Башкортостан от 1 ноября 2011 г. № 458-з (в редакции от 25 апреля 2017 г.) «О мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Республике Башкортостан» //Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2011. № 22, ст. 1664; Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан <http://www.npa.bashkortostan.ru>, 26.04.2017.

2.65 Закон Республики Бурятия от 8 июля 2009 г. № 923-IV (в ред. от 15 декабря 2014 г.) «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Республике Бурятия» //Бурятия. 2009. 11 июля; Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия <http://www.egov-buryatia.ru>, 16.12.2014.

2.66 Закон Республики Татарстан от 17 ноября 2016 г. № 82-ЗРТ «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Республике Татарстан» //Официальный портал правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru>, 17.11.2016.

2.67 Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2015 г. № 841-168 «Об обеспечении продовольственной безопасности и поддержки сельскохозяйственного производства в Санкт-Петербурге» //Официальный

интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 2015. 29 декабря.

2.68 Закон Томской области от 5 июня 2008 г. № 104-ОЗ (в ред. от 14 марта 2016 г.) «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Томской области» //Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 2008. №16; Официальный интернет-портал «Электронная Администрация Томской области» <http://www.tomsk.gov.ru>, 15.03.2016.

2.69 Постановление Правительства Белгородской области от 27 апреля 2007 г. № 105-пп «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов, реализуемых на потребительском рынке Белгородской области» //Белгородские известия. 2007. 5 июня.

2.70 Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 18 мая 2016 г. «О мерах по обеспечению защиты прав потребителей, качества продуктов питания и контроля за их безопасностью» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 21, ст. 2880.

2.71 Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2.72 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. //Парламентская газета. 2016. 2-8 декабря.

2.73 Распоряжение Правительства РФ от 26 апреля 2004 г. № 520-р (в ред. от 1 октября 2015 г.) «Об утверждении структуры Аппарата Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 18, ст. 1780.

2.74 Распоряжение Правительства РФ от 30 октября 2010 г. № 1926-р «О Стратегии развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 года и на более отдаленную перспективу» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 45, ст. 5914.

2.75 Распоряжение Правительства от 2 октября 2014 г. № 1948-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014-2015 годы» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 41, ст. 5566.

2.76 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 5, ст. 866.

2.77 Распоряжение Правительства РФ от 4 августа 2015 г. № 1492-р (в ред. от 3 июня 2017 г.) «Об утверждении состава Правительственной комиссии по импортозамещению» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 32, ст. 4773; 2017. № 24, ст. 3553.

2.78 Распоряжение Правительства РФ от 17 июня 2016 г. № 1248-р «Об утверждении состава Правительственной комиссии по вопросам агропромышленного комплекса и устойчивого развития сельских территорий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26 (ч. II), ст. 4116.

2.79 Распоряжение Правительства РФ от 29 июня 2016 г. «Об утверждении Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 28. ст. 4758.

2.80 Распоряжение Правительства РФ от 25 января 2017 г. № 79-р «Об утверждении перечня сельскохозяйственной продукции, производство, первичную и последующую (промышленную) переработку которой осуществляют сельскохозяйственные товаропроизводители» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 5, ст. 852.

2.81 Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год //Рос. газета. 2015. 7 мая.

2.82 Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14 июня 2013 г. № 30 «О надзоре за производством и оборотом пищевой продукции» //Рос. газ. 2013. 23 августа.

3. Нормативные правовые акты зарубежных государств.

3.1 Аграрный закон США 2014 г. // Опубликован на официальном сайте Конгресса США. URL: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/2642/text> (дата обращения: 15.10.2018 г.).

3.2 Закон від 28 листопада 2006 р. № 376-V «Про Голодомор 1932-1933 років в Україні» // Відомості Верховної Ради України. 2006. № 50, ст. 504.

4. Утратившие силу нормативные правовые акты.

4.1 Соборное Уложение 1649 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. Том 1. СПб.: Типография II отделения собственной его императорского величества канцелярии, 1830. С. 1-161.

4.2 Указ от 13 декабря 1760 г. «О приёме в Сибирь на поселение от помещиков, дворцовых, синодальных, архиерейских, монастырских, купеческих и государственных крестьян, с зачётом их за рекруты, и о платеже из казны за жён и детей обоего пола тех отправляемых крестьян, по назначенной в сем указе цене» // Полное собрание законов Российской империи. Том 15. СПб.: Типография II отделения собственной его императорского величества канцелярии, 1830. С. 582-584.

4.3 Указ от 20 февраля 1803 г. «Об отпуске помещиком крестьян своих на волю по заключении условий, на обоюдном согласии основанных» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. Том 48. СПб.: Типография II отделения собственной его императорского величества канцелярии, 1830. С. 462-463.

4.4 Манифест от 19 февраля 1861 г. «О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей, и об устройстве их быта» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Том 36. Отд. 1. СПб.: Типография II отделения собственной его императорского величества канцелярии, 1863. С. 128-134.

- 4.5 Постановление Временного правительства от 25 марта 1917 г. «О передаче хлеба в распоряжение государства и о местных продовольственных органах» //Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства. 1917. № 85, ст. 487.
- 4.6 Обращение Петроградского военно-революционного комитета от 25 октября 1917 г. «К гражданам России!» //Декреты Советской власти. Т. I. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 2.
- 4.7 Декрет о мире от 26 октября 1917 г. //Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 28 октября.
- 4.8 Декрет II Всероссийского съезда Советов об образовании Рабочего и Крестьянского правительства от 26 октября 1917 г. // Декреты Советской власти. Т. I. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 20-21.
- 4.9 Декрет о земле от 27 октября 1917 г. //Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 28 октября.
- 4.10 Основной закон о социализации земли от 27 января 1918 г. //Декреты Советской власти. Т. I. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 407-419.
- 4.11 Декрет ВЦИК и СНК от 3 апреля 1918 г. «О реорганизации Народного комиссариата продовольствия и местных продовольственных органов» //Декреты Советской власти. Том II. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1959. С. 307-312.
- 4.12 Декрет ВЦИК от 9 мая 1918 г. «О предоставлении Народному Комиссару Продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими» //СУ РСФСР. 1918. № 35, ст. 468.
- 4.13 Декрет от 11 июня 1918 г. «Об организации и снабжении деревенской бедноты» //Декреты Советской власти. Том II. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1959. С. 416-419.
- 4.14 Декрет СНК РСФСР от 6 августа 1918 г. «Об уборочных и уборочно-реквизиционных отрядах» //Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. 1918. № 166.

- 4.15 Декрет СНК РСФСР от 11 января 1919 г. «О развёрстке между производящими губерниями зерновых хлебов и фуража, подлежащих отчуждению в распоряжение государства» //СУ РСФСР. 1919. № 1, ст. 10.
- 4.16 Декрет ВЦИК от 21 марта 1921 г. «О замене продовольственной и сырьевой развёрстки натуральным налогом» //СУ РСФСР. 1921. № 26, ст. 147.
- 4.17 Обращение XVI конференции ВКП(б) от 29 апреля 1929 г. «Ко всем рабочим и трудящимся крестьянам Советского Союза» //КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 8-е изд. Т. 4. М.: Политиздат, 1970. С. 248-253.
- 4.18 Постановление ЦИК СССР от 7 декабря 1929 г. «Об образовании Народного Комиссариата Земледелия Союза ССР» // СЗ СССР. 1929. № 75, ст. 718.
- 4.19 Постановление ЦК ВКП(б) от 5 января 1930 г. «О коллективизации и мерах помощи государства колхозному строительству» //КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 5. М.: Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, 1984. С. 72-75.
- 4.20 Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 30 января 1930 г. «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации» //Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. Документы и материалы. Том 2. Ноябрь 1929 – декабрь 1930. Москва: РОССПЭН, 2000. С. 126-130.
- 4.21 Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 1 февраля 1930 г. «О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством» //СЗ СССР. 1930. № 9, ст. 105.
- 4.22 Постановление ЦИК СССР от 27 мая 1934 г. «О порядке восстановления в гражданских правах бывших кулаков» //СЗ СССР. 1934. № 33, ст. 257.

4.23 Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 7 апреля 1942 г. «О выделении земель для подсобных хозяйств и под огороды рабочих и служащих» //Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т.2: 1929-1945 гг. М.: Госполитиздат, 1959. С. 723.

4.24 Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 13 апреля 1942 г. № 508 «О повышении для колхозников обязательного минимума трудодней» //СП СССР. 1942. № 4, ст. 61.

4.25 Постановление СНК СССР от 19 февраля 1944 г. «О мерах по дальнейшему развитию и улучшению индивидуального и коллективного огородничества рабочих и служащих в 1944 году» //СП СССР. 1944. № 4, ст. 52.

4.26 Закон СССР от 18 марта 1946 г. «О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946-1950 гг.» //Ведомости ВС СССР. 1946. № 11.

4.27 Постановление Совета Министров СССР от 9 ноября 1946 г. № 2445 «О развёртывании кооперативной торговли в городах и посёлках продовольствием и промышленными товарами и об увеличении производства продовольствия и товаров широкого потребления кооперативными предприятиями» //Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам: сборник документов за 50 лет в 5 т. Т. 3. М.: Политиздат, 1968. С. 350-361.

4.28 Постановление Совмина СССР, ЦК ВКП(б) от 14 декабря 1947 г. № 4004 «О проведении денежной реформы и отмене карточек на продовольственные и промышленные товары» //СП СССР. 1948. № 1, ст. 1.

4.29 Постановление Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) от 20 октября 1948 г. № 3960 «О плане полезащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоёмов для обеспечения высоких устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах Европейской части СССР» //СП СССР. 1948. № 6, ст. 80.

- 4.30 Постановление Пленума ЦК КПСС, принятое 2 марта 1954 года по докладу Н.С. Хрущева. М.: Госполитиздат, 1954. 40 с.
- 4.31 Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 14 февраля 1956 г. № 253 «О мерах по улучшению работы научно-исследовательских учреждений по сельскому хозяйству» //Свод законов СССР. Т. 3. 1990. С. 623.
- 4.32 Постановление Совмина СССР, ЦК КПСС от 3 мая 1957 г. № 495 «О порядке передачи колхозного имущества при преобразовании колхозов в совхозы» //Свод законов СССР. Т. 2. 1990. С. 639.
- 4.33 Закон СССР от 31 марта 1958 г. «О дальнейшем развитии колхозного строя и реорганизации машинно-тракторных станций» //Ведомости ВС СССР. 1958. № 7, ст. 146.
- 4.34 Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 августа 1959 г. «О запрещении содержания скота в личной собственности граждан, проживающих в городах и рабочих посёлках» //Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1959. № 30, ст. 493.
- 4.35 Постановление ЦК КПСС от 28 мая 1976 г. «О дальнейшем развитии специализации и концентрации сельскохозяйственного производства на базе межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции» //Ленинская аграрная политика КПСС. Сборник важнейших документов, март 1965 г. – июль 1978 г. М.: Политиздат, 1978. С. 485.
- 4.36 Закон СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-XI «О кооперации в СССР» //Ведомости ВС СССР. 1988. № 22, ст. 355.
- 4.37 Постановление Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1558-1 «О концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР» //Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 25, ст. 464.
- 4.38 Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» //Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. №15. Ст. 769.

4.39 Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг» //Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 26, ст. 966.

4.40 Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5154-1 «О стандартизации» //Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 25, ст. 917.

4.41 Федеральный закон от 12 июня 2008 г. № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24, ст. 2801.

4.42 Федеральный закон от 24 июня 2008 г. № 90-ФЗ «Технический регламент на масложировую продукцию» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 26, ст. 3009.

4.43 Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 178-ФЗ «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 44, ст. 4984.

5. Судебная практика

5.1 Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов

Государственной Думы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 30, ст. 4658.

5.2 Решение судьи Московского районного суда города Твери по делу № 12-25/2015 // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 17.10.2018 г.).

5.3 Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 июня 2015 г. по делу № А76-27777/2014 // Сайт «Электронное правосудие». URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 17.10.2018 г.).

Литература:

6. Монографии, пособия, книги.

6.1 Агапов А.Б. Административное право. В 2 т. Том 2. Публичные процедуры. Особенная часть: учебник для бакалавриата и магистратуры. 10-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 371 с.

6.2 Аграрное право / отв. ред. М.И. Палладина, Н.Г. Жаворонкова. М.: Проспект, 2014. 432 с.

6.3 Административное право Российской Федерации: Учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма; ИНФРА-М, 2018. 352 с.

6.4 Анисков В.Т. Жертвенный подвиг деревни. Новосибирск: Новосибирское книжное издательство, 1993. 245 с.

6.5 Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. М.: Дело и Сервис, 2004. 816 с.

6.6 Богданов С.М. Продовольственная безопасность и международная торговля в Содружестве Независимых Государств: монография. М.: Весь Мир, 2011. 272 с.

6.7 Богданов С.М. Региональная интеграция и продовольственная безопасность. М.: Весь Мир, 2013. 320 с.

6.8 Грациози А. Великая крестьянская война в СССР. Большевики и крестьяне. 1917-1933. М.: РОССПЭН, 2001. 96 с.

- 6.9 Дадалко В.А., Михалко Е.Р. Продовольственная безопасность: мировое сообщество, сельское хозяйство, экономическая экспансия: Монография. М.: ИНФРА-М, 2017. 704 с.
- 6.10 Дадалко В.А., Михалко Е.Р., Дадалко А.В. Продовольственная безопасность: национальные интересы, проблемы, тенденции, риски, перспективы: Монография. М.: ИНФРА-М, 2017. 696 с.
- 6.11 Деникин А.И. Очерки русской смуты. Том первый. Выпуск первый. Крушение власти и армии. Февраль-сентябрь 1917. Париж: J. Povolozky & Co, 1921. 184 с.
- 6.12 Завадская Л.Н. Механизм реализации права. М.: Наука, 1992. 288 с.
- 6.13 Капустин А.Я. Международные организации в глобализирующемся мире: монография. М.: РУДН, 2010. 320 с.
- 6.14 Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право: учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2014. 573 с.
- 6.15 Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. 444 с.
- 6.16 Кучумов А.В., Воробьёва Е.С. Продовольственное обеспечение регионов как основа продовольственной безопасности России: монография. М.: ИНФРА-М, 2018. 160 с.
- 6.17 Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2004. 512 с.
- 6.18 Пленум ЦК КПСС, 24-26 марта 1965г. Стенографический отчёт. М.: Политиздат, 1965. 243 с.
- 6.19 Поощрительные санкции в праве: общетеоретический и отраслевой аспекты: Монография / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2016. 399 с.
- 6.20 Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. 813 с.
- 6.21 Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Проспект, 1999. 504 с.

- 6.22 Продовольственная безопасность России: проблемы и перспективы / А.А. Анфиногентова, О.В. Ермолова, Н.А. Киреева и др. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2004. 240 с.
- 6.23 Российская правовая политика: курс лекций / Е.В. Вавилин, А.И. Демидов, А.В. Малько [и др.]; под ред. Н.И. Матузова, А.И. Малько. М.: Норма, 2003. 528 с.
- 6.24 Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма; ИНФРА-М, 2019. 566 с.
- 6.25 Сенников Б.В. Тамбовское восстание 1918-1921 гг. и раскрестьянивание России 1929-1933 гг. М.: Посев, 2004. 176 с.
- 6.26 Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006. 199 с.
- 6.27 Степашин С.В. Безопасность человека и общества (политико-правовые вопросы): Монография. СПб.: СПбЮИ МВД России, 1994. 240 с.
- 6.28 Сулакшин С.С., Погорелко М.Ю., Вилисов М.В., Малчинов А.С., Нетёсова М.С., Симонов В.В. Российские доктрины как акты государственного управления. М.: Научный эксперт, 2012. 148 с.
- 6.29 Теория государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. М.: Юридическая литература, 1985. 480 с.
- 6.30 Фаткуллин Ф.Н., Фаткуллин Ф.Ф. Проблемы теории государства и права. Казань: КЮИ МВД России, 2003. 351 с.

7. Статьи

- 7.1 Алтухов А.И. Продовольственная безопасность как фактор внутренней и внешней стабильности России // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 20-26.
- 7.2 Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О мерах по обеспечению защиты прав потребителей, качества продуктов питания и контроля за их безопасностью». 2013. № 16 (500). С. 11-18.

- 7.3 Артемова Е.И., Плотникова Е.В. Совершенствование системы государственного регулирования аграрного производства как фактор импортозамещения // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2017. № 128. С. 1212-1223.
- 7.4 Баранов П.П. Безопасность Российской Федерации: государственная, национальная и конституционная (вопросы теории и практики) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 3. С. 39-45.
- 7.5 Баранов П.П. Конституционная безопасность Российской Федерации: вопросы теории и практики // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 8. С. 106-110.
- 7.6 Белхароев Х.У. Законодательная основа государственной политики обеспечения национальной безопасности в продовольственной сфере Российской Федерации // Чёрные дыры в Российском законодательстве. 2008. № 2. С. 123-125.
- 7.7 Белхароев Х.У. Законодательное обеспечение продовольственной безопасности СССР в период 1939-1991 гг. // История государства и права. 2014. № 19. С. 49-53.
- 7.8 Белхароев Х.У. Правовые реформы сельского хозяйства СССР в период коллективизации и продразвёрстки // Бизнес в законе. 2010. № 1. С. 34-37.
- 7.9 Белхароев Х.У. Становление законодательства в сфере продовольственной безопасности Российской империи // Бизнес в законе. 2011. № 2. С. 153-155.
- 7.10 Васильева И.И., Биксина Н.А. Качество и безопасность пищевых продуктов: современная законодательная и нормативно-методическая база // Эффективные системы менеджмента: качество, инновации, устойчивое развитие. 2014. Т. 1. № 4. С. 86.
- 7.11 Власов В.А. Влияние мирового потепления климата и роста экстремальных погодных катаклизмов на обеспечение глобальной

продовольственной безопасности // Аграрное и земельное право. 2012. № 10. С. 95-101.

7.12 Власов В.А. Влияние мирового потепления климата и роста экстремальных погодных катаклизмов на обеспечение глобальной продовольственной безопасности // Право и государство: теория и практика. 2012. № 9. С. 107-110.

7.13 Власов В.А. Влияние продовольственной политики на обеспечение национальной безопасности (философско-правовой и политико-правовой анализ) // Право и образование. 2012. № 3. С. 123-133.

7.14 Власов В.А. Продовольственная безопасность Российской Федерации как важнейшее стратегическое направление обеспечения национальной безопасности // Национальная безопасность. 2010. № 11-12. С. 96-101.

7.15 Воробьев Д.С. К вопросу о соотношении понятий «безопасность» и «конституционная безопасность» // Современное общество и право. 2012. № 3. С. 81-85.

7.16 Воронин Б.А. Проблемы государственного контроля (надзора) за качеством и безопасностью пищевых продуктов // Управленец. 2010. № 5-6. С. 58-64.

7.17 Воронов А.М., Татарян В.Г. Анализ теории и практики обеспечения национальной безопасности интересов личности, общества и государства // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 35-39.

7.18 Генералова С.В. Импортзамещение в агропродовольственном комплексе России // Островские чтения. 2016. № 1. С. 65-70.

7.19 Горбачева А.А., Купченко А.Ю. Противоречия управления в обеспечении продовольственной безопасности России // Инженерный вестник Дона. 2014. Т. 29. № 2. С. 25.

7.20 Зеленская А.А., Лазько Л.В. Развитие инфраструктуры регионального потребительского рынка // Экономика и управление: актуальные вопросы теории и практики: материалы V международной научно-практической

конференции: в 2-х томах. Краснодар: Краснодарский ЦНТИ, 2016. С. 134-140.

7.21 Калинин Г.И. Государственный ветеринарный надзор за соблюдением требований Технического регламента «О безопасности пищевой продукции» // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 49-51.

7.22 Калинина Л.Е. Административная юстиция как метод обеспечения продовольственной безопасности // Право и экономика. 2014. № 7. С. 56-58.

7.23 Калинина Л.Е. Административно-деликтные правоотношения при применении ст. 14.43 КоАП РФ // Право и экономика. 2014. № 2. С. 54-59.

7.24 Канунникова Н.Г. Актуальные проблемы борьбы с административными правонарушениями // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 5-10.

7.25 Кондрашин В.В. Крестьянство и сельское хозяйство СССР в годы Великой отечественной войны // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2005. № 2. С. 289-300.

7.26 Кузин В.Н. Государственные продовольственные резервы в контексте проблемы продовольственной безопасности // Бизнес в законе. 2010. № 2. С. 7-10.

7.27 Лазько Л.В. Проблемы государственного регулирования молочнопродуктового подкомплекса АПК России // Экономика и управление: актуальные вопросы теории и практики: материалы IV международной научно-практической конференции. Краснодар: Краснодарский ЦНТИ, 2016. С. 206-212.

7.28 Ленчевский И.Ю. О некоторых аспектах продовольственной безопасности России // Достижения науки и техники АПК. 2003. № 1. С. 6-9.

7.29 Макаревич М.Л. Качество и безопасность пищевых продуктов как необходимые условия обеспечения продовольственной безопасности России // Актуальные проблемы науки и практики. 2015. № 1. С. 28-35.

7.30 Макарейко Н.В. Механизм правового обеспечения экономической безопасности // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2008. № 1. С. 15-21.

- 7.31 Мальцев В.А. Конституционная безопасность – составляющая национальной безопасности // Юридические записки. 2003. № 16. С. 145-163.
- 7.32 Масленникова О.А., Чиченко Д.В. Продовольственная безопасность: основные элементы многоуровневой системы // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 49-57.
- 7.33 Масленникова О.А. Экономические аспекты обеспечения продовольственной безопасности России // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 44-49.
- 7.34 Мельникова Т.А. Реализация государственной аграрной программы в СССР второй половины 1920-х – начале 1930-х гг. // Историческая и социально-образовательная мысль. 2011. № 1-2. С. 72-83.
- 7.35 Мотревич В.П. Обязательные поставки государству как форма изъятия сельскохозяйственной продукции в условиях тоталитарного режима // Аграрный вестник Урала. 2012. № 10. С. 35-38.
- 7.36 Назаренко В.И. Продовольственная безопасность России в условиях изменения мировой конъюнктуры рынка продуктов питания // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 58-60.
- 7.37 Овлащенко А.В. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации и современные тенденции в международно-правовом регулировании добычи морских биоресурсов // Юридический мир. 2013. № 13. С. 7-13.
- 7.38 Овчинников А.И. Конституционно-правовая сущность национальной безопасности и конституционная безопасность // Юрист-Правовед. 2014. № 3. С. 33-37.
- 7.39 Осинцев Д.В. Резервный потенциал внешнеторговых ограничений и запретов // Российский юридический журнал. 2014. № 6 (99). С. 102-108.
- 7.40 Пантелеев В.Ю., Братановский С.Н. Необходимость и особенности публично-правового регулирования экономической безопасности в сфере потребительского рынка в России // Государство и право. 2018. № 8. С. 67-76.

- 7.41 Плотникова Е.В.Использование программно-целевого подхода к государственному регулированию развития семейных животноводческих ферм (СЖФ) в крае // Проблемы и перспективы развития аграрного рынка: сборник научных статей / под ред. М.П. Дулина. Краснодар, 2013. С. 240-245.
- 7.42 Плотникова Е.В.Тенденции развития подотраслей животноводства в Краснодарском крае // InternationalScientificandPracticalConferenceWorldscience. 2016. Т. 5. № 1 (5). С. 47-51.
- 7.43 Преснякова О.П.Проблемы продовольственной безопасности // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 62-66.
- 7.44 Симонова Н.В.Правовое регулирование вопросов качества и безопасности пищевых продуктов в Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2017. № 4. С. 162-169.
- 7.45 Соколов А.Ю., Лакаев О.А.К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 8-11.
- 7.46 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Меры процессуального принуждения по законодательству об административном судопроизводстве в системе мер административного принуждения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 4. С. 173-179.
- 7.47 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правовая регламентация мер предварительной защиты по административному иску // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 4. С. 183-189.
- 7.48 Сталин И.В. Год великого перелома: к XII годовщине Октября //Правда. 1929. 3 ноября.
- 7.49 Тарасов В.И., Ильина З.М., Оспанов Б.С.Основные положения концепции обеспечения продовольственной безопасности ЕврАзЭС // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 15-20.

- 7.50 Тихомиров Ю.А. Механизм социалистического государственного управления // Советское государство и право. 1975. № 4. С. 20-28.
- 7.51 Тихомиров Ю.А. О модернизации государства // Журнал российского права. 2004. № 4. С. 3-16.
- 7.52 Ушачёв И.Г. Обеспечение продовольственной безопасности России: проблемы и пути решения // Аграрное и земельное право. 2009. № 1. С. 9-15.
- 7.53 Федотова Ю.Г., Рогов А.С. О категориях «конституционная безопасность» и «национальная безопасность»: терминологический анализ // Государственная служба. 2014. № 3. С. 6-9.
- 7.54 Чернова О.А., Степенко В.Е. «Продовольственная безопасность»: научно-теоретические подходы к определению терминологии // Юридический мир. 2006. № 10. С. 44-48.
- 7.55 Чуйко Н.А. Влияние права Всемирной торговой организации на регулирование безопасности пищевых продуктов в Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 5. С. 908-915.
- 7.56 Чупина И.П., Трясцин М.М. Современные научные представления о продовольственной независимости и продовольственной безопасности на федеральном и региональном уровнях // Аграрный вестник Урала. 2012. № 10-2. С. 72-74.
- 7.57 Юсупов Т.З. К вопросу о правовом обеспечении продовольственной безопасности в России // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 3. С. 227-230.
- 7.58 Ярош Г.Ф. Продовольственная безопасность России: административно-правовой аспект // Современные проблемы организации и деятельности публичной власти: сборник научных трудов по материалам Междунар. науч.-практ. конф., посвящённой 50-летию образования кафедры адм. и муницип. права ФГБОУ ВПО «СГЮА» (Саратов, 10 июня 2014 г.) Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2014. С. 35-37.

8. Диссертации и авторефераты диссертаций.

- 8.1 Валетова Ю.А. Международно-правовое обеспечение продовольственной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 223 с.
- 8.2 Кузнецов С.А. Уголовно-правовая защита продовольственной безопасности (по материалам города Москвы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 179 с.
- 8.3 Максимов С.Н. Административно-правовое обеспечение экономической безопасности в Российской Федерации: концептуальные и методологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 298 с.
- 8.4 Малхасян А.В. Аграрно-правовые проблемы в сфере обеспечения продовольственной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 167 с.
- 8.5 Старостин В.В. Совершенствование системы управления продовольственной безопасностью региона: автореф. ... канд. экон. наук. Владимир, 2002. 154 с.
- 8.6 Стеценко С.В. Становление и развитие таможенного законодательства и его роль в государственно-правовом механизме обеспечения продовольственной безопасности России в XIX–XX вв. (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. 26 с.
- 8.7 Чуйко Н.А. Международно-правовое регулирование безопасности пищевых продуктов в рамках Всемирной торговой организации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 192 с.

9. Словари

- 9.1 Большой толковый словарь русского языка. Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб.: Норинт, 1998. 1536 с.

10. Интернет-ресурсы

- 10.1 Доклад Федеральной службы государственной статистики «Социально-экономическое положение России. Январь – июль 2017 г.» С. 95-96. Опубликован на официальном сайте Федеральной службы государственной

статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/social/osn-07-2017.pdf (дата обращения: 18.03.2018 г.).

10.2 Официальный сайт прокуратуры Астраханской области. URL: https://www.astrprok.ru/n_9150_po_rezultatam_prokurorskoj_proverki_regionalny_m_ministrom_prinyaty_mery_k_predotvraweniyu_konflikta_interesov.html (дата обращения: 23.10.2018).

10.3 Письмо Россельхознадзора № П-ФС-СД-2/94 от 26 апреля 2016 г. Опубликовано на официальном сайте Россельхознадзора // URL: <http://www.fsvps.ru/> (дата обращения: 10.06.2016 г.)

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Проект внесения изменений и дополнений в Положение об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике, утверждённое Указом Президента РФ от 21 июня 2004 г. № 791

«3. Основными задачами Управления являются:

... подготовка, обобщение и представление Президенту Российской Федерации материалов о состоянии продовольственной безопасности, а также предложений Президенту Российской Федерации по вопросам развития агропромышленного комплекса и взаимодействия главы государства с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, структурами гражданского общества по вопросам продовольственного обеспечения населения».

Приложение 2. Проект внесения изменений и дополнений вч. 2 ст. 15 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства»

«Статья 15. Участие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в реализации государственной аграрной политики

... 2. Уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации при реализации государственной аграрной политики:

- 1) утверждают региональные планы по импортозамещению в сфере агропромышленного комплекса;
- 2) обеспечивают интеграцию и кооперацию организаций агропромышленного комплекса на уровне субъектов Российской Федерации и на межрегиональном уровне;

3) обеспечивают участие должностных лиц указанных органов в межрегиональных и международных форумах по организации импортозамещающих производств в агропромышленном комплексе;

4) обеспечивают содействие производителям сельскохозяйственной продукции в её реализации на зарубежных рынках;

5) организуют выставочные мероприятия в сфере агропромышленного комплекса и участвуют в них;

6) организуют выпуск в средствах массовой информации сведений об импортозамещающей сельскохозяйственной продукции регионального производства;

7) оказывают государственную поддержку организациям агропромышленного комплекса при реализации инвестиционных проектов в областях растениеводства и животноводства;

8) создают условия для увеличения производства сельскохозяйственной продукции в крестьянских (фермерских) хозяйствах».

Приложение 3. Проект внесения изменений и дополнений в ст. 6 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов»

«Статья 6. Полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов

... 2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов посредством:

... информирования населения через средства массовой информации и информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» по вопросам качества и безопасности пищевых продуктов, в том числе содержащих генно-

инженерно-модифицированные организмы, регуляторы роста, искусственные пищевые добавки, оказывающие влияние на здоровье человека;

содействия развитию добровольной сертификации услуг и внедрению международной системы менеджмента качества в организациях потребительского рынка на базе международных стандартов;

проведения совместных семинаров, конференций, выставок-ярмарок и других мероприятий, осуществляемых в рамках взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, производителями и поставщиками пищевых продуктов, иными органами и организациями с целью обеспечения качества и безопасности поставляемых, производимых и находящихся в обороте на территории субъекта Российской Федерации пищевых продуктов и повышения потребительской грамотности населения;

содействия деятельности в области исследования влияния на здоровье человека пищевых продуктов, содержащих генетически модифицированные источники, пестициды, регуляторы роста, искусственные пищевые добавки;

создания экспертно-консультативных совещательных органов по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов при высших исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

предоставления производителям пищевых продуктов права на добровольную маркировку пищевых продуктов информационным знаком, свидетельствующим о том, что пищевые продукты изготовлены в соответствующем субъекте Российской Федерации из натурального продовольственного сырья, соответствуют по составу и нормам сырьевых компонентов установленным требованиям и имеют подтверждение стабильности выпуска продукции высокого качества;

учреждения и предоставления производителям премий качества, свидетельствующих о том, что данные пищевые продукты не содержат генетически модифицированных источников и соответствуют всем

установленным нормативными документами требованиям к качеству и безопасности пищевых продуктов;

стимулирования сбыта товаров, производимых добросовестными производителями пищевых продуктов, посредством информирования потребителей через средства массовой информации о компетентном выборе качественных и безопасных пищевых продуктов, производимых на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и поступающих из-за его пределов.

3. Экспертно-консультативные совещательные органы по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов при высших исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют:

анализ статистических и иных материалов, касающихся качества и безопасности пищевых продуктов, их производства и оборота на территории субъекта Российской Федерации;

разработку мероприятий по предотвращению попадания немаркированных пищевых продуктов, полученных из генетически модифицированных источников, фальсифицированной продукции на потребительский рынок;

разработку предложений по совершенствованию методов качественного и количественного определения генетически модифицированных источников в пищевых продуктах;

разработку рекомендаций: по увеличению выпуска хозяйствующими субъектами экологически чистых пищевых продуктов, расширению производства витаминизированной продукции и продукции, обогащенной микронутриентами, использованию в производстве пищевых продуктов высококачественного сырья и минимизации использования генетически модифицированных источников, а также по производству продуктов питания в соответствии с требованиями технических регламентов и государственных стандартов; по оптимизации лабораторной базы, способной обеспечить

выявление в пищевых продуктах генетически модифицированных источников; по совершенствованию нормативных правовых актов в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов; по проведению новых видов исследований в целях выявления вредных для здоровья и жизни человека пищевых и иных добавок, а также фактов фальсификации продуктов;

информирование населения через средства массовой информации и сеть «Интернет» по вопросам качества и безопасности пищевых продуктов, в том числе содержащих генетически модифицированные источники».