

ных мероприятий, невозможности координации деятельности различных органов финансового контроля, а также принятия органами государственной власти единых мер, направленных на совершенствование управления финансовой системой и предотвращение различных форм финансовых нарушений. Кроме того, отсутствие единых информационных баз по объектам контроля препятствует эффективному обмену информацией о результатах проведенных проверок и координации дальнейших планов проведения соответствующих контрольных мероприятий. В результате нечеткое разграничение полномочий, неоднозначно поставленные задачи, отсутствие взаимодействия между органами финансового контроля приводят к снижению эффективности функционирования данного института.

Однако от того, насколько квалифицированно и добросовестно контрольно-финансовые органы справляются с возложенными на них обязанностями, во многом зависит обеспечение финансовой безопасности государства, динамичное развитие

экономики, рациональное использование всех видов государственных ресурсов, а в целом – социально-экономическое благополучие российских граждан. Общество весьма заинтересовано в том, чтобы деятельность органов государственного финансового контроля была эффективной и созидательной и вносила реальный вклад в развитие экономики России и ее регионов.

Литература

1. Шохин С.О. Правовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ (проблемы и перспективы): Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1999.
2. Пансков В.Г. О некоторых вопросах государственного финансового контроля в стране // Финансы. 2002. № 5.
3. Хурсевич С. Оптимизация финансовой поддержки как основа совершенствования бюджетной системы // Бюджетное устройство в РФ. М., 1997.

УДК 321

Чигвинцев В.В.

ДОКТРИНА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ: СТАНОВЛЕНИЕ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ

В статье рассматриваются основные политические и правовые подходы к обеспечению продовольственной безопасности России, определяется роль продовольственной безопасности в системе национальной безопасности РФ, выявляются причины принятия Доктрины продовольственной безопасности российской Федерации и рассматриваются ее основные положения. Проводится анализ российского законодательства в сфере обеспечения потребностей государства продовольствием и анализируются его доктринальные пробелы в постперестроечный период социально-политического и экономического развития России.

The article deals with the basic political and legislative approaches to the ensuring of food security in Russia. It also defines the role of food security in the system of national security of the Russian Federation. The article reveals the reasons of the adoption of food security doctrine in the Russian Federation and considers its main regulations. Authors analyze the Russian legislation in supplying the state demands in food and its doctrinal gaps in post-perestroika period of the socio-political and economic development of Russia.

Ключевые слова: продовольственная доктрина, продовольственная безопасность, национальная безопасность, продовольственная политика, социально-политическое развитие.

Keywords: food doctrine, food security, national security, food policy, socio-political development.

Проблемы обеспечения продовольственной безопасности являются ключевыми для любого государства. Трансформация российской экономики, связанная с переходом к новым рыночным отношениям, потребовала не только экономических, но и институциональных и правовых механизмов предотвращения угроз. Потребовалось изменение и доктринальных подходов к продовольственной безопасности.

Нельзя не согласиться с мнением Б.Н. Чичерина о том, что законодатель «не может черпать руководящие начала из самого положительного права, ибо это именно то, что требуется оценить и изменить, для этого нужны иные, высшие соображения...» [1, с. 1 – 2], их может дать доктрина.

Отражая в себе систему идей и представлений о праве, основываясь на научности и являющейся достоверной в силу ее обоснованности фактами, выражая интересы преобладающих в обществе социальных сил, правовая доктрина, по мнению Н.В. Мишиной выступает, как способ и механизм рационального конструирования правовой действительности. Правовая доктрина выступает, по ее мнению, частью правовой идеологии – той идеологии, которая возникает из научных исследований, признается обществом и государством в качестве обязательной и упорядочивает общественные отношения, совершенствуя правовые нормы и систему права в целом [2, с. 99 – 100].

Рассматривая современную доктрину продовольственной безопасности России, необходимо отметить, что впервые об опасности угроз импортных поставок продовольствия и товаров народного потребления продовольственному рынку страны было заявлено еще в Концепции национальной безопасности Российской Федерации в конце 1997 г. [3].

Концепция национальной безопасности Российской Федерации утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г., № 1300. Последняя ее редакция датируется 10 января 2000 г. (№ 24). В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537 данная Концепция утратила силу в связи с принятием Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.

В Стратегии сформулированы важнейшие направления государственной политики Российской Федерации в области национальной безопасности, но о продовольственной безопасности в ней почти

ничего не было сказано. Отмена Концепции означала, что в политической истории России начался новый период экономических преобразований и принятия мер по обеспечению продовольственной безопасности государства. В первые десять лет были предприняты усилия, направленные на адаптацию сельскохозяйственного производства к условиям рыночной экономики. Решение этой задачи сопровождалось стимулированием сельхозпроизводителя и расширением отечественной доли на продовольственном рынке. Меры носили импульсивный характер, но все же принесли некоторые положительные результаты.

Одним из главных поворотов в политической и правовой жизни Российского государства стала смена Президента РФ в 2000 г. Дефолт 1998 г. показал продовольственную импортозависимость страны, и это детерминировало отход от жестких правил рынка и использование государственных рычагов регулирования сектора сельскохозяйственного производства. Тогда появился ряд Постановлений Правительства РФ, направленных на оживление сельского хозяйства.

Несколько ранее появилось Постановление № 4122-11 ГД от 16.06.1999 г. о внесении на рассмотрение Государственной Думы проекта Федерального закона «О продовольственной безопасности в Российской Федерации». Он определял основные направления государственной политики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации, «являющейся составной частью национальной безопасности государства и необходимым условием соблюдения прав и свобод граждан в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации».

В соответствии с проектом были определены полномочия всех субъектов продовольственного рынка страны и органов власти. Это была вторая попытка Госдумы принять Федеральный закон о продовольственной безопасности. Первый ФЗ был принят Госдумой в декабре 1997 г. Он был одобрен Советом Федерации, но Президент его не подписал. По процедуре того времени закон не был принят. Президент РФ Б.Н. Ельцин расценил зафиксированное в Федеральном законе «О продовольственной безопасности в Российской Федерации» положение о том, что «Правительство Российской Федерации гарантирует гражданам Российской Фе-

дерации обеспечение физической и экономической доступности жизненно важных продуктов питания в соответствии с физиологическими нормами питания, независимо от их возраста, имущественного и должностного положения, места пребывания и жительства», как требующее дополнительных расходов бюджета на его реализацию» [4].

Принятие данного закона могло бы дать механизмы обеспечения продовольственной безопасности граждан РФ, но вместо него в январе 2000 г. был опубликован закон №29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов». Закон регулирует отношения в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека с учетом импортных поставок [5].

Смена вектора политического развития привела и к смене доктринального подхода к обеспечению продовольственной безопасности, что нашло свое отражение в принятой в 2010 г. «Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации».

Доктрина представляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи, и основные направления государственной экономической

политики в области обеспечения продовольственной безопасности России на период до 2020 г.

В ней говорится, что «продовольственная безопасность Российской Федерации является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышения качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения» [6].

Доктрина вписывается полностью в контекст «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». В соответствии с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. ставится задача обеспечения национальных интересов государства на долгосрочную перспективу, повышения конкурентоспособности национальной экономики, превращения России в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира. Стратегической целью

продовольственной безопасности является обеспечение страны качественной и безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбой и иной продукцией биоресурсов и продовольствием. Гарантией ее достижения является стабильность внутреннего производства, а также наличие необходимых резервов и запасов.

Итак, главные факторы продовольственной безопасности: состояние экономики, экономическая и физическая доступность продовольствия для каждого человека, качественный и количественный показатели продовольственной безопасности.

Исходя из требований продовольственной независимости, основными источниками пищевых продуктов следует рассматривать продукцию сельского хозяйства, лесного, рыбного, охотничьего хозяйства, а также пищевой промышленности.

Определяющая роль в обеспечении продовольственной безопасности принадлежит сельскому и рыбному хозяйству и пищевой промышленности.

Доктрина уделяет большое внимание укреплению и развитию сотрудничества с международными и региональными организациями, налаживанию механизмов межгосударственных диалогов и развитию отношений с ведущими государствами всех регионов мира по вопросам продовольственной безопасности согласно Концепции внешней политики Российской Федерации.

В соответствии с Концепцией Доктрина определяет показатели продовольственной безопасности РФ и критерии их оценки.

В ней отмечается, что устойчивость развития экономики страны требует реализации мер государственного регулирования для преодоления: во-первых, низкого уровня платежеспособного спроса населения на пищевые продукты; во-вторых, недостаточного уровня развития инфраструктуры внутреннего рынка; в-третьих, ценовых диспропорций на рынках сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия; а также материально-технических ресурсов; в-четвертых, недостаточного уровня инновационной и инвестиционной активности в сфере производства сельскохозяйственной, рыбной продукции, сырья и продовольствия, в-пятых, дефицита квалифицированных кадров, вызванного различием в уровне жизни городского и сельского населения, и, в-шестых, искусственных конкурентных преимуществ зарубежной продукции, формируемых за счет различных

мер государственной поддержки производства пищевых продуктов в зарубежных странах.

С учетом рисков и угроз Доктрина определяет основные направления государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности. Российской Федерации, выделяя государственную аграрную и морскую политику.

Для обеспечения безопасности продуктов необходимо контролировать соответствие продуктов питания требованиям законодательства Российской Федерации на всех стадиях производства, хранения, транспортировки, переработки и реализации, а также необходимо исключить бесконтрольность распространения генетически модифицированных продуктов.

Предлагается продолжить гармонизацию с международными требованиями показателей безопасности пищевых продуктов на основе фундаментальных исследований в области науки питания.

Следует отметить, что Доктрина определяет и основные направления государственной политики в области устойчивого развития сельских территорий, а также социальное обустройство сельских и прибрежных рыбацких поселений, увеличение финансового обеспечения реализации социальных программ; осуществление мониторинга уровня безработицы и уровня реальных доходов сельского населения, диверсификацию его занятости.

Формирование внешнеэкономической политики должно осуществляться в интересах обеспечения продовольственной безопасности России.

Особое внимание уделяется разработке и реализации программ модернизации, обеспечивающих повышение производительности труда и ресурсосбережение; формирование общего продовольственного рынка и единой товаропроводящей сети в рамках Таможенного союза государств – членов Евразийского экономического сообщества.

Кроме того необходима корректировка продовольственной политики в условиях экологическо-

го кризиса и изменения климата на глобальном и региональном уровнях [7, с. 155]. Это потребовало принятия Климатической доктрина Российской Федерации, которая является концептуальным дополнением Доктрины продовольственной безопасности России.

В заключение необходимо отметить, что современный доктринальный подход к обеспечению продовольственной безопасности не только затрагивает правовые механизмы ее обеспечения, но и предусматривает изменение продовольственной и социально-экономической политики Российского государства в целях преодоления и продовольственной и технологической импортозависимости России.

Литература

1. Чичерин Б.Н. Философия права. М., 1990.
2. Мишина Н.В. Доктринальные детерминанты государственной политики // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 3.
3. Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300, Российская газета 18 декабря 1997 г.
4. См. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации» // «Ведомости ФС РФ», 21.06.1999, № 18, ст. 1208.
5. Федеральный закон от 2 января 2000 г. N 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов. Интернет-портал Российской газеты. 02.01.2000.
6. Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 01.02.2010, N 5, ст. 502.
7. Артюхин О.А. Политические аспекты противодействия экологическим и климатическим угрозам // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2011. № 4.