

§7 ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Калинина Л. Е.

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

Аннотация. Предметом исследования являются общественные отношения в сфере продовольственной безопасности, закрепленные права, являющиеся основой продовольственной безопасности. Объектом исследования является совокупность правовых норм, регулирующих продовольственную безопасность как субинститут безопасности. В работе анализируются противоречия понятийного аппарата и отсутствие стройности системы формального закрепления норм о безопасности. Автор рассматривает понятие продовольственной безопасности с учетом международных норм. В статье анализируется возможность применения на национальном уровне выработанных в международном праве подходов к продовольственной безопасности. Предлагаются практические подходы к формированию норм о продовольственной безопасности. Методологической основой исследования послужили как общенаучные методы: дедукция, индукция, анализ, синтез, – так и частно-научные методы исследования: сравнительно-правовой, юридико-догматический, логический в сочетании с системным анализом исследуемых явлений, метод анализа нормативной базы и обобщение практики ее применения. Основным вкладом автора является формулирование определения продовольственной безопасности. Основным выводом является необходимость закрепления права на нормальное питание, как конституционного права. Автор формулирует необходимость доработки отдельных институтов социального, трудового, гражданского, административного, аграрного законодательства для формирования правового режима продовольственной безопасности как системного явления.

Ключевые слова: Административное право, государственное управление, национальная безопасность, продовольственная безопасность, стратегия, проблемы реализации, анализ законодательства, нормативные требования, права граждан, публичные отношения.

Review. *The subject of this research is public relations in the area of food safety and the codified rights that are the foundation for food safety. The object is the combinations of legal norms that regulate food safety as a sub-institution of safety. The contradictions of the conceptual apparatus and the absence of the strict system of formal codification of the safety norms are being analyzed in this work. The author explores the notion of food safety with consideration of the international norms, as well as the possibility of implementation on the national level of the developed within the international law approaches towards food safety. Practical approaches towards establishment of the norms on food safety are being proposed. Author's main contribution is formulation of the definition of food safety. The main conclusion consists in the need for codification of the right for healthy nutrition as a constitutional right. The author formulates the necessity to make improvements in the separate institutions of social, labor, civil, administrative, and agrarian legislation for the purpose of establishing the regime of food safety as a systemic phenomenon.*

Keywords: *Administrative law, public administration, national security, food security, strategy, problems of realization, analysis of law, regulatory requirements, the right of citizens, public relations, administrative law, public administration, national security, food security, strategy, problems of implementation, analysis of the legislation, regulatory requirements, rights of citizens, public relations.*

Состояние экономического и социального секторов современной России все больше и больше требует акцентов на безопасности. При этом, ориентирами выступает безопасность народа, территории его проживания. Анализ определений понятия «безопасность» позволяет отнести его к статическим категориям, так как в большинстве случаев термин выражается через категорию состояние, то есть нахождение во внешних и внутренних обстоятельствах. Правовое регулирование безопасности должно определять максимально большое правовое поле для создания обстоятельств/условий, необходимых для общественного развития. Однако, Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ «О безопасности» не содержит определения безопасности, выделяя такие виды как безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, иные виды (ст. 1). Структура указанного закона позволяет сделать вывод, что основным направлением является безопасность государства, так как 6 статей из 20 определяют статус Совета безопасности.

Не формулируя понятия безопасности, Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ закрепляет за Президентом РФ полномочие по утверждению стратегии национальной безопасности. В отличие от Федерального закона Стратегия формулирует понятие «национальная

безопасность» [1], по сути, определяющее безопасность в целом для правового регулирования. Данный аспект не позволяет с уверенностью сказать, что Стратегия является ориентирным актом одного из направлений регулирования Федерального закона от 28.12.2010 N 390-ФЗ «О безопасности». Скорее даже закон имеет более узкое правовое регулирование, чем программный документ.

В Стратегии используются термины «государственная безопасность», «общественная безопасность», однако, выделить обособленные признаки каждого из понятий из документа не возможно. Большая часть вопросов общественной безопасности дана через связь гражданина с государством. Тем не менее, следует говорить о том, что государственная и общественная безопасность категории разные, требующие разных подходов и правового регулирования.

В рамках общественной безопасности следует говорить о состоянии общества, характеризующегося сохранением человека как биосоциального существа, многонационального уклада, культуры, традиций, экономики на существующей территории, с предотвращением деградации и потери целостности. Данное определение позволяет заложить общественные характеристики (не связанные с государством), а именно, возможность существования последующих поколений, характеризующихся общей культурой,

традициями и обычаями с предками, межнациональные связи и взаимодействие, сохранность территории совместного проживания, материальное обеспечение общества.

Вопросы государственной безопасности должны быть частью общественной безопасности, с учетом того, что государство выступает политической формой организации жизни общества, и означать сохранность политической системы. Здесь следует сказать, что формы государства могут меняться, а общество на территории не прекращает существовать. При этом, если происходит разрушение общества, то о сохранности государственности речи быть не может.

Одним из направлений обеспечения общественной безопасности является продовольственная безопасность. Внимания к данному термину в современном правовом регулировании достаточно. В российском праве можно найти несколько определений продовольственной безопасности, наиболее полным из которых, по мнению автора является «...Продовольственная безопасность государства – состояние экономики государства, при котором за счет собственного производства обеспечивается продовольственная независимость страны и гарантируется физическая и экономическая доступность основных видов продовольствия и чистой питьевой воды для всего населения в количестве и качестве, необходимых для активной и здоровой жизни, обеспечения демографического роста...» [2].

Более узкое понятие закреплено в Указе Президента РФ от 30.01.2010 N 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» «...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 объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни...» [3].

Необходимо определиться с качественными характеристиками данного понятия, для достижения общественной безопасности.

В материалах ООН четко различают понятия «голод» (hunger), «недоедание» (undernourishment), «неправильное или несбалансированное питание» (malnutrition). Продовольственная безопасность рассматривается как важная составляющая обеспечения права на пищу. Само понятие «продовольственная безопасность» применяется с 1996 года и закреплено в Римской Декларации о всемирной продовольственной безопасности и План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия.

Основой продовольственной безопасности в международном праве являются право на адекватное питание и основное право каждого на свободу от голода. Причиной же необеспечения продовольственной безопасности рассматривается бедность, причем сельское население беднее городского.

Римская декларация позволяет выявить следующие направления деятельности для решения проблемы:

- Создание рабочих мест (занятость населения дает возможность реализовать право на питание самостоятельно, путем приобретения на основании договора купли-продажи).
- Доступ к различным ресурсам (земельные, водные и кредитные ресурсы), который также должен помочь увеличить доходы населения.
- Следование продовольственной и общей торговой политике, которая будет поощрять производителей и потребителей к использованию доступных ресурсов правильно и устойчиво с точки зрения экономики.
- Проведение совместной и устойчивой политики в области продовольствия, сельского, рыбного и лесного хозяйства, а также развития сельских районов с высокими и низкими потенциальными возможностями [4].

Для российского государства разработка теории продовольственной безопасности связана с отсутствием законодательства и единых представлений о самом термине. Использование международных терминов вызывает значитель-

ную трудность, так как смысл их может быть многогранен.

Начнем с права на адекватное питание. С учетом текста Декларации адекватное питание должно удовлетворять энергетические и продовольственные потребности. Энергетические потребности включают в себя категории полноценности и безвредности. Принятые международные стандарты предусматривают, что при рождении дети нуждаются в 300 ккал в день, в возрасте от 1 до 2 лет – в 1000 ккал, до 5 лет – в 1600 ккал в день. В зависимости от условий жизни и профессиональной деятельности, взрослым людям требуется от 2000 до 2700 ккал. Такие диапазоны потребностей в калориях в зависимости от возраста человека приняты в мае 1999 года [5]. С учетом данных значений должны выстраиваться потребительские корзины государств, и в том числе регионов. По размеру и структуре (набору жизненных благ) потребительской корзины можно судить о достигнутом уровне и качестве жизни в каждой конкретной стране. В развитых странах потребительская корзина насчитывает несколько сотен наименований товаров и услуг. Так, в США она включает св. 250 различных товаров и услуг. В Российской Федерации потребительская корзина выглядит более чем минималистично.

Однако, энергетическую ценность можно корректировать, добавляя химические витамины, белковые наполнители, сухие (порошковые) продукты, генномодифицированное сырье. В данной ситуации энергетическая ценность должна быть увязана с качеством питания. Но в Российской Федерации и к качеству достаточно сложное отношение, как у производителя, так и законодателя. Вопросы безвредности должны регулироваться в рамках технического законодательства, но за 10 лет работающей системы такого законодательства не получили. Понятие безвредности означает что вреда нет, но и пользы тоже. Таким образом, потребление продуктов не дает организму человека полезных веществ.

Удовлетворение продовольственных потребностей предполагает, что количества пищи будет достаточно и разнообразно (в физическом смысле) для населения государства. При этом

достаточность может достигаться различными способами.

Первый способ: внутреннее сельскохозяйственное производство, рыбный промысел с адекватными и надежными поставками продовольствия. Самый надежный и необходимый способ, требующий усилий государства и общества в целом. Здесь следует говорить о необходимости разработки комплексного аграрного права, со всеми программами (в том числе образовательными, финансовыми), стимулирующими комплексами. В качестве отрицательного момента можно назвать вступление России в ВТО, при котором поддержка сельского хозяйства не рассматривалась. Таким образом, нормы российского права, направленные на сельское хозяйство должны быть теперь увязаны с условиями ВТО-договора.

Второй способ: интенсивное и разнообразное производство продовольствия. Двусмысленный способ, который будет зависеть от добросовестности производителя. Добавление к натуральным продуктам химических составляющих, низкосортного сырья тоже можно рассмотреть как разнообразие. Требования к пищевым производствам (именно к производствам, технологиям), а не к результату их деятельности должны быть жесткими.

Третий способ: удовлетворение основных потребностей в импорте продовольствия. Самый болезненный, с точки зрения автора, способ. Если внимательно прочитать нормы Римской декларации «...поощрять производителей и потребителей к использованию доступных ресурсов правильно и устойчиво с точки зрения экономики», то получится следующее: если экономичнее покупать импортное продовольствие, то не зачем производить свое. А с данных позиций о безопасности государства вообще невозможно говорить, так как продовольственная зависимость напрямую влияет на все международные политические процессы, вплоть до посягательства на суверенитет страны. К сожалению, продовольственный импорт включает в себя не только само продовольствие, но и сельскохозяйственные удобрения, семена и др. составляющие. Однако и в рамках продовольствия порог продовольственной безопасности зарубежными госу-

дарствами рассматривается на уровне 18–35% от общего объема. В Российской Федерации это цифра доходит до 50% [6].

Право на адекватное питание обусловлено обязанностью сохранения собственного здоровья и жизни и будущего поколения. При этом это обязанность не только государственная, но и частная (личная). Формирование культуры питания – это общественный системный процесс, в котором государство играет не последнюю роль. В этом вопросе вряд ли будет достаточно пирамиды питания, изучаемой в первом классе современной школы.

Наличие самих продуктов питания требует экономической возможности их приобретения, то есть экономической доступности. Данный аспект продовольственной безопасности заключается в развитии экономики, в общем, и в том числе создание предприятий с увеличением занятости населения в частности. При этом занятость напрямую связана с заработной платой. Оплата труда должна без напряжения позволить реализовать право на адекватное питание. При этом необходимы программы стимулирования населения на получение дополнительных доходов, например, от использования различного рода ресурсов. К сожалению, в сложившемся трудовом и социальном законодательстве заработная плата увязана с потребительской корзиной и прожиточным минимумом, а не с социальными стандартами проживания. С учетом этого понятие бедности в Российской Федерации совпадает по параметрам с понятием «нищета» в международно-правовом регулировании, но в статистических отчетах цифры выглядят оптимистично – в пределах 13 % населения получают доходы ниже величины прожиточного минимума [7].

И последний аспект – экологический. Использование природных ресурсов в сельском хозяйстве не должно привести к уничтожению самих ресурсов. В Римской декларации закрепляется необходимость борьбы с природной угрозой продовольственной безопасности, в особенности с засухой и опустыниванием, сельскохозяйственными вредителями, разрушением биологического разнообразия и ухуд-

шения качества земель, водных природных ресурсов, а также в целях восстановления базы природных ресурсов, включая воду и водоразделы в истощенных и чрезмерно используемых районах для повышения производительности.

Собственно говоря, это часть аграрного права, включающая административно-правовые нормы по контролю за оборотом земель сельскохозяйственного назначения, использованием агрохимикатов, гидромелиоративное законодательство, а также ответственность собственника за нерачное отношение к земле.

С учетом предложенного анализа можно предложить следующее.

Во-первых, под продовольственной безопасностью понимать состояние общества, в котором уровень экономического развития позволяет за счет собственного производства обеспечить продовольственную независимость страны и гарантировать реализацию права на нормальное питание и чистую воду для всего населения в количестве и качестве, необходимых для активной и здоровой жизни, обеспечения демографического роста, при сохранении и воспроизводстве биологических ресурсов.

Во-вторых, закрепить в Конституции РФ право на нормальное питание, а именно, на полноценное и безопасное питание в количестве и качестве, необходимом для активного физиологического существования, а также отсутствие голода.

В-третьих, реализация закрепленного права потребует доработки:

- социального законодательства: разработку социальных стандартов, закрепление методик расчета уровня бедности, прожиточного уровня, потребительской корзины исходя из физиологических потребностей человека, поддержка сельского жителя, формирование образовательных программ для села;

- трудового законодательства: в части оплаты труда, позволяющей жить в нормальных условиях при 40-часовой рабочей неделе;

- гражданского законодательства: в части разработки институтов получения дополнительных доходов; механизмов гражданско-правовой ответственности собственников сельскохозяйственных угодий;

– аграрного законодательства как комплексного института: семенное и животноводческое воспроизводство, оборот земель сельхозназначения, контроль за использованием удобрений и ядохимикатов; поддержка и развитие личных хозяйств; логистические программы для доставки сельхозпродукции к потребителю.

– административного законодательства в рамках государственного управления сельским хозяйством, определения направлений деятельности, разработкой норм-стимулов и норм административно-правовой ответственности для собственников и пользователей земель сельхозназначения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. ст. 2444.
2. О Концепции продовольственной безопасности Евразийского экономического сообщества: Решение N 464 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (Принято в г. Санкт-Петербурге 11.12.2009)// СПС Консультант плюс.
3. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 30.01.2010 N 120 // Собрание законодательства РФ. 2010. N 5. ст. 502.
4. Римская Декларация о всемирной продовольственной безопасности и План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия / http://www.rau.su/observer/N3-4_97/019.htm (25.09.2013).
5. Кудряшева А. А., Преснякова О. П. Международные права человека на пищу и адекватное питание // <http://intercom.name/?p=40> (25.09.2013).
6. Калинин Г. И. Полномочия по контролю и надзору за качеством и безопасностью пищевых продуктов животного происхождения. // Административное и муниципальное право. 2012. №
7. С. 41. 7. Пузыня Т. А. Оценка продовольственной безопасности России // Экономическая безопасность. 2012. №11.

REFERENCES

1. O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda: Ukaz Prezidenta RF ot 12.05.2009 N 537 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2009. № 20. st. 2444.
2. O Kontseptsii prodovol'stvennoi bezopasnosti Evraziiskogo ekonomicheskogo soobshchestva: Reshenie N 464 Mezghosudarstvennogo Soveta Evraziiskogo ekonomicheskogo soobshchestva (Prinyato v g. Sankt-Peterburge 11.12.2009)// SPS Konsul'tant plus.
3. Ob utverzhdenii Doktriny prodovol'stvennoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii: Ukaz Prezidenta RF ot 30.01.2010 N 120 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2010. N 5. st. 502.
4. Rimskaya Deklaratsiya o vseмирной prodovol'stvennoi bezopasnosti i Plan deistvii Vseмирной vstrechi na vysshem urovne po problemam prodovol'stviya / http://www.rau.su/observer/N3-4_97/019.htm (25.09.2013).
5. Kudryasheva A. A., Presnyakova O. P. Mezhdunarodnye prava cheloveka na pishchu i adekvatnoe pitanie // <http://intercom.name/?p=40> (25.09.2013).
6. Kalinin G. I. Polnomochiya po kontrolyu i nadzoru za kachestvom i bezopasnost'yu pishchevykh produktov zhivotnogo proiskhozhdeniya. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2012. №
7. S. 41. 7. Puzynya T. A. Otsenka prodovol'stvennoi bezopasnosti Rossii // Ekonomicheskaya bezopasnost'. 2012. № 11.