

К вопросу о законодательном регулировании надежного обеспечения
страны продовольствием в условиях введения экономических санкций
западных стран в отношении России
On the issue of legislative regulation of reliable food supply to the country
in the context of the introduction of economic sanctions
by Western Countries against Russia

Х. У. Белхароев,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент программы «Международная экономическая безопасность»
Института мировой экономики и бизнеса РУДН,
заместитель директора федерального
государственного унитарного предприятия
«Оборонпромэкология»
Министерства обороны России, Россия
x101010x@yandex.ru

Н. М. BELKHAROEV,

Cand. Sci (Law), Associate Professor,
Associate Professor of the program
"International economic security",
Institute of world Economics and business of PFUR,
Deputy Director of the Federal state unitary enterprise
«Oboronpromecology» of the Ministry of Defense, Russia
x101010x@yandex.ru

© Х. У. Белхароев, 2021

DOI: 10.17803/2587-9723.2021.4.059-063

Аннотация. В статье раскрываются ограничительные меры, введенные странами Запада против нашей страны и ответные меры, принятые в целях обеспечения национальной безопасности. Рекомендовано изучить опыт реформирования и развития сельскохозяйственной отрасли Китайской Народной Республики. Аргументируется, что при правильном использовании введенные санкции будут способствовать развитию отечественного внутреннего рынка, особенно в агропромышленном комплексе, что активизирует и другие сектора экономики.

Ключевые слова: защита, безопасность, закон, санкции, экономические меры.

Abstract. The article reveals the restrictive measures imposed by Western countries against our country and the retaliatory measures taken to ensure national security. It is recommended to study the experience of reforming and developing the agricultural sector of the People's Republic of China. It is argued that if used correctly, the sanctions imposed will contribute to the development of the domestic market, especially in the agro-industrial complex, which will spur other sectors of the economy.

Keywords: protection, security, law, sanctions, economic measures.

Китайская Народная Республика, находясь под постоянным международным давлением, поэтапно реализует национальную аграрную политику по обеспечению продовольственной безопасности. Начав реформы во второй половине XX в., в XXI в. Китай вошел с динамично развивающимся агропромышленным комплексом. Являясь самой крупной страной в мире по численности населения (около 1,5 млрд человек), Китай по основным

видам продуктов питания достиг уровня самообеспеченности.

Открывая национальный продовольственный рынок иностранным поставщикам сельскохозяйственного сырья и продовольствия, Китай успешно занял место экспортера продовольствия на мировом рынке. Примерами являются Дальний Восток и приграничные территории Российской Федерации и стран СНГ. В своем исследо-

вании В. А. Ерохин и Гао Тяньмин отмечают, что «объем производства продовольствия и сельскохозяйственного сырья в 2018 г. превзошел на 30 % показатель 1996 г. (660 млн тонн). Китай обеспечивает себя зерновыми на 95 %, импорт риса и пшеницы составляют 6 %»¹.

Опыт Китая необходимо использовать нашей стране, так как введенные ограничительные меры странами Запада (секторальные санкции) против Российской Федерации наложили запрет на доступ на рынок капитала, оборудования, вооружения и товаров оборонного сектора двойного назначения, в том числе и на экспорт. В целях защиты интересов граждан и страны в целом Российская Федерация ввела защитные меры экономического специального характера, в соответствии с Федеральными законами от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»² и от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах»³.

Федеральный закон «О безопасности» определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, предполагает прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности, разработку и применение комплекса оперативных и долгосрочных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления; применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности, организацию научной деятельности и правовое регулирование в области обеспечения безопасности.

Федеральный закон «О специальных экономических мерах» регулирует основу реализации специальных мер экономической направленности, которые основываются на Конституции и законах Российской Федерации, нормах и принципах международного права, международных договорах и соглашениях Российской Федерации, ведомственных нормативных правовых актах. Экономические меры специального характера применяются при возникновении обстоятельств, требующих незамедлительных ответных мер для предотвращения угрозы безопасности и интересам России при нарушении общепризнанных прав граждан России, а также в соответствии с резолюциями Совбеза ООН.

Целями применения мер экономического характера являются защита интересов и обеспечение безопасности России, минимизации и ликви-

дации угрозы населению. Меры экономического характера применяются исходя из принципов обоснованности, законности, объективности, гласности и носят ограниченный временной характер.

Решение по вопросу о применении мер специального экономического воздействия и временных сроках в отношении иностранного государства, граждан и организаций принимается главой государства с учетом предложений Совбеза России, с незамедлительным и обязательным информированием обеих палат Федерального Собрания о принятом решении. Одновременно предложения о применении мер специального экономического воздействия могут вносить на рассмотрение Президента России обе палаты Федерального Собрания.

В своем исследовании Э. Н. Чижиков и В. Н. Лукин отмечают, что «в 2014—2015 гг. из 193 стран (членов ООН) 47 ввели санкции против нашей страны»⁴.

В ответ на введенные санкции против Российской Федерации и в целях защиты национальных интересов Российской Федерации, в соответствии с Федеральными законами «О специальных экономических мерах» и «О безопасности» издан Указ Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»⁵.

В соответствии с Указом всем государственным органам, юридическим и физическим лицам во внешнеэкономической деятельности в течение одного года был запрещен импорт продовольствия, сельскохозяйственной продукции и сырья, произведенных в странах, которые ввели экономические санкции против сотрудничества с российскими компаниями и физическими лицами. Указ предписал Правительству РФ определить необходимый перечень продовольствия, сельскохозяйственной продукции и сырья, ввоз которой запрещен, и одновременно принять необходимые меры для предотвращения роста цен в торговых сетях на указанную продукцию, разработать механизм по увеличению предложений аналогичных отечественных товаров.

Во исполнение Указа Правительством РФ издано постановление от 7 августа 2014 г. № 778 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности

¹ Ерохин В. А., Гао Тяньмин. Продовольственная безопасность Китая: современное состояние и стратегические ориентиры // Маркетинг и логистика. 2019. № 25. С. 2—3.

² СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

³ СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 44.

⁴ Чижиков Э. Н., Лукин В. Н. Стратегическая культура как инструмент национальной безопасности // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2016. № 2-2 (14). С. 94.

⁵ СЗ РФ. 2014. № 32. Ст. 4470.

Российской Федерации»⁶. Постановлением был введен запрет на импорт в течение одного года продовольствия, сельскохозяйственной продукции и сырья, произведенных в Австралии, США, Канаде, странах Европейского союза, Норвегии.

Правительственной комиссии по мониторингу и оперативному реагированию на изменение конъюнктуры продовольственных рынков⁷ во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации было поручено отслеживать необоснованное повышение цен в торговых сетях и на товарных рынках на продовольствие, сельскохозяйственную продукцию и сырье; организовать контроль и мониторинг за состоянием товарных рынков продовольствия, разработать и осуществить мероприятия для увеличения предложения продовольствия на товарном рынке, обеспечить соответствующую координацию совместной деятельности по недопущению роста цен.

Перечень продукции, запрещенной к импорту в Российскую Федерацию, произведенной в Австралии, США, Канаде, ЕС, Норвегии, приведен в указанном постановлении.

В связи продлением ограничительных мер против Российской Федерации странами Запада, в 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 и 2020 гг. Президентом Российской Федерации изданы указы «О продлении действия отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»⁸.

Правительством Российской Федерации в порядке реализации указов Президента Российской Федерации изданы постановления: от 20 августа 2014 г. № 830, от 25 июня 2015 г. № 625, от 13 августа 2015 г. № 842, от 16 сентября 2015 г. № 981, от 21 декабря 2015 г. № 1397, от 1 марта 2016 г. № 157, от 27 мая 2016 г. № 472, от 30 июня 2016 г. № 608, от 10 сентября 2016 г. № 897, от 22 октября 2016 г. № 1086, от 20 мая 2017 г. № 604, от 4 июля 2017 г. № 790, от 25 октября 2017 г. № 1292, от 12 июля 2018 г. № 816, от 26 ноября 2018 г.

№ 1418, от 25 июня 2019 г. № 806, от 7 октября 2019 г. № 1293, от 27 декабря 2019 г. № 1877, от 6 апреля 2020 г. № 453⁹.

Кроме того, изданы постановления Правительства РФ от 31 июля 2015 г. № 774 «Об утверждении Правил уничтожения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, включенных в перечень сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки, страны Европейского союза, Канада, Австралия и Королевство Норвегия и которые до 5 августа 2016 г. (включительно) запрещены к ввозу в Российскую Федерацию»¹⁰, и от 13 августа 2015 г. № 842 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 2014 г. № 778 и от 31 июля 2015 г. № 774»¹¹. В них установлены правила по уничтожению продукции, поступающей из стран, против которых введены ответные ограничительные меры.

По официальным данным Россельхознадзора, в рамках исполнения указанных нормативных правовых актов на 9 июля 2018 г. задержано 25 377,23 тонны продукции (растительного происхождения — 24 441,28 тонны, животного происхождения — 935,95 тонны), 25 088,702 тонны из них уничтожены¹².

На заседании Государственного совета 18 сентября 2014 г. по развитию отечественного бизнеса и повышению его конкурентоспособности на мировом рынке в условиях членства России в ВТО, Президент Российской Федерации В. В. Путин заявил, что «введенные против нашей страны ограничения — это не что иное, как отказ от базовых принципов ВТО некоторыми нашими партнерами. Нарушается принцип равенства условий доступа всех стран — участников экономической деятельности к рынкам товаров и услуг, игнорируется режим наибольшего благоприятствования в торговле и принцип справедливой и свободной конкуренции, и делается это все политизированно. Мы понимаем, что есть вещи, которые для наших партнеров являются, видимо, более

⁶ СЗ РФ. 2014. № 32. Ст. 4543.

⁷ Постановление Правительства РФ от 29 октября 2010 г. № 875 «О Правительственной комиссии по мониторингу и оперативному реагированию на изменение конъюнктуры продовольственных рынков» (вместе с Положением о Правительственной комиссии по мониторингу и оперативному реагированию на изменение конъюнктуры продовольственных рынков) // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5858.

⁸ СЗ РФ. 2015. № 26. Ст. 3878; 2016. № 27 (ч. III). Ст. 4458; 2017. № 27. Ст. 4022; 2018. № 29. Ст. 4421; № 26. Ст. 3415; 2020. № 47. Ст. 7510.

⁹ СЗ РФ. 2015. № 26. Ст. 3913; 2015. № 33. Ст. 4856; № 39. Ст. 5402; № 52 (ч. I). Ст. 7620; 2016. № 10. Ст. 1426; № 23. Ст. 3320; № 28. Ст. 4733; № 38. Ст. 5546; № 44. Ст. 6142; 2017. № 22. Ст. 3161; № 28. Ст. 4164; № 45. Ст. 6659; 2018. № 31. Ст. 4996; № 49 (ч. VI). Ст. 7622; 2019. № 26. Ст. 3457; № 41. Ст. 5724; 2020. № 1. (ч. I). Ст. 67; № 15. (ч. IV). Ст. 2305.

¹⁰ СЗ РФ. 2015. № 31. Ст. 4702.

¹¹ СЗ РФ. 2015. № 33. Ст. 4856.

¹² Официальный сайт федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору. URL: <http://www.fsvps.ru> (дата обращения: 11.01.2021).

важными, чем нормальное состояние мировой экономики. Бог им судья, это их решение. Но мы прежде всего при принятии ответных мер думаем о своих интересах, о задачах развития, о защите своих товаропроизводителей и своих рынков от недобросовестной конкуренции»¹³.

Ответные санкции России дают понять оппонентам, что Россия является ключевой геополитической страной мира, любые политические и экономические санкции принесут ущерб прежде всего странам, которые инициировали их.

Санкции, при правильном использовании, должны способствовать развитию отечественного внутреннего рынка (импортозамещению), особенно в агропромышленном комплексе, который подстегнет и другие сектора экономики. Для этого нужно развивать отечественный агропромышленный комплекс, а не искать новые страны — импортеры продовольствия. Необходимо наращивать производство продукции сельского хозяйства за счет улучшения семенного материала, России необходимо преодолеть порог продовольственной безопасности в соответствии с требованиями Доктрины продовольственной безопасности¹⁴.

Как писал А. М. Малько (директор Россельхозцентра), «в Российской Федерации ежегодно в ходе посевных работ на селе высевают семян на 100—120 млрд рублей. Соответственно, можно считать отечественный рынок семян одним из ведущих в мире и привлекательным для экспортеров из других стран». Для сравнения: в Бразилии этот показатель составляет 2,6 млрд долларов США, в Германии — 1,2 млрд долларов, в Индии — 2 млрд долларов, в Китае — 9 млрд долларов, в США — 12 млрд долларов, во Франции — 3,6 млрд долларов. «В развитых странах семеноводство — налаженный и прибыльный бизнес, ключевой элемент эффективности агропромышленного комплекса. Отечественная отрасль семеноводства в ходе реформирования 1990-х и последующих годов из-за недофинансирования проигрывает в конкуренции поставщикам семян, доля семян в России по импорту составляет 95,7 %»¹⁵.

Уменьшение производства продовольствия, снижение плодородия земли, разрушение налаженной системы семеноводства приводят к нерегулируемому ввозу в Российскую Федерацию продуктов сельского хозяйства и пищевой промышленности по заниженным (демпинговым) ценам. Многократное увеличение импорта продовольственных товаров, свертывание отечественных

производственных мощностей по производству товаров для продовольственного рынка, представляет реальную угрозу стабильности финансовой системы страны и платежному балансу.

В историческом прошлом сельское хозяйство — основная отрасль экономики, ее назначение — обеспечить продуктами питания население, сырьем пищевую промышленность. Взаимодействуя с другими отраслями промышленности, сельское хозяйство образует агропромышленный комплекс, ключевая роль которого — это обеспечение продовольственной безопасности страны. Специфика сельскохозяйственного производства носит сезонный характер, ведется на огромных пространствах, с разнообразным климатом, рельефом и почвой. Природные условия оказывают воздействие на результат и процесс сельскохозяйственного труда, а уровень развития определяется качеством и количеством собранного урожая.

Нашей стране необходимо учитывать опыт зарубежных стран, лидирующих по производству сельскохозяйственного сырья и продовольствия. Особенно интересен опыт Китайской Народной Республики. При равных площадях пахотных земель с нашей страной, Китай, находясь постоянно под международным давлением и санкциями США, обеспечивает продовольствием почти 1,5 млрд граждан, при этом экономически развивается, ежегодно увеличивая валовой внутренний продукт.

Сюй Даньтун и Б. Н. Паньшин отмечают, что «преобразования, начавшиеся в 1990-х гг., способствовали осуществлению перехода от человека как производственной единицы к человеку общества, человеку общины и человеку рынка, обеспечивающему себя социальными благами»¹⁶.

Введение ограничительных мер (санкций) на поставки продовольствия в Российскую Федерацию может привести к дефициту продуктов питания, непредвиденному росту цен и неуправляемой социальной напряженной обстановке в стране. Особая важность продовольственной безопасности заключается в том, что питание является необходимым условием жизнедеятельности человека¹⁷. С целью исключения социальной напряженности после введения ответных ограничительных мер Правительство РФ вынуждено было искать иных импортеров продовольствия.

Система продовольственной безопасности России должна быть готова к импортозамещению, предупреждению и ликвидации угроз, связанных

¹³ Доклад Президента Российской Федерации В. В. Путина на заседании Государственного совета от 18 сентября 2014 г.) // Российская газета. 2014. 19 сентября.

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 5. Ст. 502.

¹⁵ Малько А. М. Мировой рынок семян и место России в нем // Картофель и овощи. 2013. № 4, С. 3.

¹⁶ Сюй Даньтун, Паньшин Б. Н. Китайская модель реформирования // Наука и инновации. Минск, 2015. № 7/8. С. 29.

¹⁷ Прохожев А. А., Карманова И. А. Регионы России: социальное развитие и безопасность : монография. М., 2004. С. 8.

с нарушением обеспечения населения продовольствием при любых угрозах.

В качестве важнейших критериев, уровня обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации необходимо выделить:

- уровень удовлетворения и обеспечения физиологических потребностей, нужд населения в питании, соответствие рациона потребляемого питания для активной жизнедеятельности и поддержания здоровья;
- степень экономической и физической доступности продовольствия для населения различных групп, ценовую стабильность на отечественном продовольственном рынке;
- уровень обеспечения населения продовольствием и материального обеспечения аграрного сектора от закупок по импорту;
- степень развития отраслей аграрного сектора, потенциал обеспечения воспроизводства;
- размеры государственного продовольственного резерва, стратегических и оперативных продовольственных резервов.

Главным параметром продовольственной безопасности является отсутствие вредных веществ в потребляемом продовольствии для здоровья населения или превышения их допустимых норм, определенных правовыми документами.

Стабильность отечественного продовольственного рынка обуславливается объемами запасов и производства сельскохозяйственной продукции, уровнем розничных и закупочных цен на продукты питания.

Продовольственную безопасность России можно считать достаточной, исходя из того, что удельный вес произведенной продукции отечественным товаропроизводителем по основным видам потребляемой населением продукции в течение года будет не ниже 80 %.

Необходимое количество импорта продовольственных товаров нужно учитывать дифференцированно, исходя из возможности производства агропромышленного комплекса Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ерохин В. А., Гао Тяньмин. Продовольственная безопасность Китая: современное состояние и стратегические ориентиры // Маркетинг и логистика. — 2019. — № 25.
2. Доклад Президента Российской Федерации В. В. Путина на заседании Государственного совета от 18 сентября 2014 г. // Российская газета. — 2014. 19 сент.
3. Малько А. М. Мировой рынок семян и место России в нем // Картофель и овощи. — 2013. — № 4.
4. Прохожев А. А., Карманова И. А. Регионы России: социальное развитие и безопасность : монография. — М., 2004.
5. Сюй Даньтун, Паньшин Б. Н. Китайская модель реформирования // Наука и инновации. — Минск, 2015. — № 7/8.
6. Чижигов Э. Н., Лукин В. Н. Стратегическая культура как инструмент национальной безопасности // Национальная безопасность и стратегическое планирование. — 2016. — № 2—2 (14).