

Озенбаева А.Т.,
Нұрмуханқызы Д.

**Азық-түлік қауіпсіздігін
құқықтық қамтамасыз ету
саласында АҚШ-тың заңдары
мен тәжірибесін
салыстырмалы талдау**

Ozenbayeva A.T.,
Nurmukhankyzy D.

**A comparative analysis of the law
and experience of food security
in the USA**

Озенбаева А.Т.,
Нұрмуханқызы Д.

**Сравнительный анализ закона
и опыт правового
обеспечения
продовольственной
безопасности в США**

Бұл мақалада авторлар азық-түлік қауіпсіздігін құқықтық қамтамасыз ету саласында АҚШ-тың заңдары мен тәжірибесін салыстырмалы талдай отырып, Қазақстан Республикасының осы сала бойынша заңдарды жетілдіру жолдары қарастырылған.

Түйін сөздер: азық-түлік, азық-түлік қауіпсіздігі, ауылшаруашылығы.

In this article the author considers the comparative analysis of the law and experience of food security in the United States, as well as ways of improving the legislation of the Republic of Kazakhstan in the field.

Key words: nutrition, food security, agriculture.

В данной статье автор рассматривает сравнительный анализ закона и опыт правового обеспечения продовольственной безопасности в США, а также пути совершенствования законодательства Республики Казахстан в этой области.

Ключевые слова: питание, продовольственная безопасность, сельское хозяйство.

**АЗЫҚ-ТҮЛІК
ҚАУІПСІЗДІГІН
ҚҰҚЫҚТЫҚ
ҚАМТАМАСЫЗ ЕТУ
САЛАСЫНДА
АҚШ-ТЫҢ ЗАҢДАРЫ
МЕН ТӘЖІРИБЕСІН
САЛЫСТЫРМАЛЫ
ТАЛДАУ**

АҚШ азаматтарының азыққа деген қажеттіліктерін қанағаттандыру мақсатында АҚШ-тың аграрлық секторында көбіне өсімдік шаруашылығы мен мал шаруашылығы өнімдерін өндіреді. Өкінішке орай, әр жылы американдықтардың кейбір бөлігінің аштыққа шалдығуы және тамаққа тоймау жағдайлары кездеседі. Мысалы, АҚШ-тың Ауылшаруашылық министрлігінің жанындағы Экономикалық зерттеу қызметінің есептеуінше, 11,1 пайыз (немесе 13 млн.) американдықтар үйде отырғандықтан, яғни жұмыссыз болғандықтан, кез келген уақытта өздерінің және отбасы мүшелерінің белсенді, дені сау өмір салтын қамтамасыз ету мақсатында азыққа толыққанды қол жеткізу мүмкіндігінен айырылған. Осыған орай, азық-түлік қауіпсіздігі мәселесін шешу үшін, тағам өнімдерін жеткілікті көлемде өндіруге өте көп күш жұмсау керек (тағам өнімдерін жеткілікті көлемде өндіруге жолымен қамтамасыз ету және азық-түліктің бағасын төмен ұстауды қолдау қажет). Ғалымдардың ойынша, осы мәселеге баға үлкен орынға ие. Өйткені ауылшаруашылық өнімдері азық-түлік өнімдерінің бағасына әсер етпей қоймайды [1].

Ішкі және халықаралық азық-түлік қауіпсіздігіне көп жағдайда ауылшаруашылық өнімдерінің бағасына шикізаттардың, ауа райының қолайсыздығы, әлемдік нарықта сұраныстың көбеюі, ауылшаруашылық өнімдері үшін бәсекеге қабілетті болуы әсер етеді.

Әрбір ел азық-түлік заң жүйесін белсенді ету үшін жеткілікті қаржы ресурсы, адекватты техникалық сараптама, арнайы дайындалған қызметкері, құқық қорғау органдары жұмысының тиімді болуына азық-түлік қауіпсіздігі мәселесін шешеді. Өкінішке орай, дамыған АҚШ елінде де азық-түлік қауіпсіздігі бойынша нормативтік құқықтық актілер базасында көптеген кемшіліктер кездеседі [2].

80 жылдары ауылшаруашылығы заңдары көбіне басшылық фермерлікке қолдау жасады.

АҚШ-тың мемлекеттік аграрлық саясаты негізгі сегіз бағыттардан құралған. Оларға:

1-бағыт: Ауылшаруашылық өндірушілердің бағаларын кепілдендіру арқылы кірістерін қолдау;

2-бағыт: Кепіл операциясы және тікелей бюджеттік төлем;

3-бағыт: Ауылшаруашылық өнімдік инфрақұрылым құрылысы (жол құрылысы, электр желісі және телефон желісі, қойма бөлмесі, мелиоранттық объектілер);

4-бағыт: Фермерлерге кредиттік қызмет көрсету ұйымы;

5-бағыт: Ауылшаруашылық білім алуы, ғылыми зерттеуі, тәжірибеде табысқа жетуі үшін қарыжыландыру және ұйымдастыру;

6-бағыт: Жер және су ресурстарын қорғау;

7-бағыт: Азық-түлік сапасын және қоршаған ортаны бақылау;

8-бағыт: Азық-түлік экспортты және импортты реттеу [3].

Ал АҚШ мемлекетінде 1985 жылы «АҚШ-тың азық-түлік қауіпсіздігі туралы» Жалпы Конгресте қабылданған заңы, ауылшаруашылығы дамуының негізі болды[4]. Бұл заңда мал шаруашылығынан өндірілетін өнімдердің қауіпсіздігі туралы қарастырылып өткен.

Бұл заң екі бағытта жүргізілді:

Елдің коммерциялық ауылшаруашылығын тұрақтандыру, яғни ірі шаруашылықты дамытуда мемлекеттің үлес қосуы.

Ауыл аудандарының деңгейін қамтамасыз ете отырып, ауыл аумағының әлеуметтік тұрақтандыру, сонымен қатар ауылшаруашылығына мемлекеттік субсидиялау тетігін кіргізу, орта фермерге қолдау жасауы көрсетілген.

1985 жылы «АҚШ-тың азық-түлік қауіпсіздігі туралы» заңы елдің ішкі саяси жағдайын өзгеріске ұшырата отырып, заңи негіз ауылшаруашылығының дамуында жаңа сатыға өтті. Бәрінен бұрын ауылшаруашылығы өнімдері экономиканың ерекше саласы АҚШ үшін стратегиялық маңыздылығы болды. Сонымен қатар бюджет қаражаты есебінен ауылшаруашылығын кеңінен субсидиялауды сақтау болды. Осы уақытты елдің ауылшаруашылығы ресурстарын, қолдану мәселелері, оның ішінде оның азық-түлік қауіпсіздігін қамтамасыз ету мәселелері мемлекеттік тәсілін өзгертті [5].

Осы заңның тағы бір ерекшелігі шаруалардың барлығына жер ресурстарын пайдалануда топырақ эрозиясының алдын алу, топырақты жақсарту шараларын жасауын міндеттеді. Егер осы міндетті орындамаған жағдайда шаруа мемлекеттік субсидиядан айырылады.

1990 жылы «Ауылшаруашылығын қорғау, азық-түлікті және тауарларды қамтамасыз ету туралы» заңына сәйкес өсімдік шаруашылығы және мал өнімдері, балық өнімдері, құс өнімдері, шошқа өнімдерімен қамтамасыз ету және оны өндірудегі мәселелер көрсетілген [6].

Бұл заң шаруалар мен қоғамдықты (мемлекеттік субсидияны пайдалануды) біріктіру, ауылшаруашылығындағы негізгі мәселені шешу болды. 1990 жылдардың басында мемлекет бөлінген субсидияны жоғарылатып, шаруалар мен ауылшаруашылықтарының қаржылық тұрақтылығын қолдады.

1996 жылы қабылданған «Ауылшаруашылығын реформалау және жетілдіру туралы» заңында елдің ауылшаруашылығы ресурстарын, сондай-ақ оның азық-түлік қауіпсіздігін қорғауға бағытталған. Осы уақытта азық өнімдеріне жағдай жасау тетігіне айтарлықтай өзгерістер енгізді. Заңға реттеудің жаңа тетігі пайда болды: ауылшаруашылығы өнімдеріне мемлекеттік инвестициясының барлық жалпы санын өндірудің жеке бөліктеріне, сондай-ақ барлық шаруалар арасында өндірілген әрбір өндірушілердің қатысушыларына бөлді. Қорытындысында мемлекет жеке азық өндірушілердің артықшылығын нақты анықтауға мүмкіндік туындап, ал фермер – өзінің өндірісінің құрылысын таңдау еркіндігі пайда болды. Американдық заңнамалардың (1985-2002 жж.) өзгеруі ауылшаруашылық өнімдеріне елдің азық-түлік қауіпсіздігін қамтамасыз ету және оны тұрақтандыру мақсатында мемлекеттік әсер етуді күшейту туралы қорытынды жасауға болады [7, 59 б.].

2001 жылдың қыркүйек айында «Азық-түлік және ауылшаруашылық саясаты: жаңа ғасырға сыншыл ойлар» атты жаңа аграрлық саясат жарияланып, ол жерде келесі негізгі қағидаларды көрсетті:

– Ауылшаруашылық саясаты мен бағдарлама тығыз байланысты болуы керек;

– Ауылшаруашылық саясаты ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз етеді, нарықтық қатынастар негізінде ұзақ уақытқа тәуелді мемлекеттік қолдауды өзгертусіз, фермерлердің жағдайын тұрақты жақсартуды жасау міндетті;

– Сыртқы сауда саясаты экспорттың бағасына қарамастан, шет елдік ауылшаруашылығы нарығына қолайлы экономикалық қолжетімді төмендетілген тариф негізінде алу және субсидияны жою;

– Ішкі ауылшаруашылық саясаты америкалық ауылшаруашылық азықтардың бәсекеге қабілеттілігін арттыру, осы уақытта сыртқы сауда фермерлер үшін жаңа экспорттық мүмкіндіктерді табу керек;

– Нарықтық инфрақұрылым, ауылшаруашылық өндірісінің өсуі мен тиімділігіне байланысты қайта бағдарлау бүгінгі шынайы азық-түлік кешенінің әрбір түйіні салым есебіне сәйкестендіруді міндеттенеді;

– Ауылшаруашылығы жерлерін қамтамасыз ете отырып, қазіргі талаптарға сәйкес қоршаған ортаны қорғау саясаты;

– Төменгі табысы бар жанұяға азық-түлік көмегін күшейте отырып, американдықтарға таза және нәрлі тамаққа қолжетімді кепілдендіруді қамтамасыз ету басымдылығы;

– Ауылдық жерді дамыту саясатымен келісе отырып, ауылдық жұмысшыларды оқыту, табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану, сонымен қатар энергия көздерін жандандыруды дамыту және көміртек газдарды тастауды қысқарту [8].

Осы жағдайда, американдық жүйе ауылшаруашылық өнімдерін экономикалық ынталандыру, ауылшаруашылықты мемлекеттік реттеуді күшейтуге бағытталған.

«Азық-түлік қауіпсіздігін жаңашаландыру туралы» АҚШ-тың заң актісі 2009 жылы 4 ақпанда Конгрессте қабылданған. Бұл заңда Денсаулық сақтау және әлеуметтік қызмет көрсету министрлігі аумағындағы Азық-түлік қауіпсіздігі әкімшілігі қоғамның денсаулығын қорғай отырып, тамақтан уланудың алдын алу, азық-түлік қауіпсіздігін қамтамасыз ету, тамақтан жұғатын жұқпалы аурудан, ластанудан алдын алу мақсатында азық-түлік қауіпсіздігін жақсартуды, ластану бойынша тексеруді жақсартуды жүзеге асырады.

Көптеген азық-түлік және ауылшаруашылығы туралы заңдар мен ережелер қабылдау кезінде көптеген қаржыны, құжаттарды, тұлғаларды талап етеді. Мысалы, «Азық-түлік қауіпсіздігін жаңашаландыру туралы» 2009 жылы қабылданған АҚШ-тың заң актісіне сәйкес, мынандай көптеген міндеттерді алдыға қойған: тәуекелді талдау, мониторинг, бақылауды жүзеге асыру, есепті, тексеруді әрекетті нақты жасау және жазбаша жоспар мен құжаттарды жасау, жоспардың қайтадан анализін талап ету жатады. Осындай құжаттарды жасауға, ережелерді сақтауға шағын кәсіпкердің кадрлар мен қаражаты жеткіліксіз болады. Заңдар шағын бизнестердің жұмысына кедергі жасамайтындай болу керек, сондай-ақ белгілі бір мақсатқа жету үшін мүмкіндіктер мен жеңілдіктерді жасап отыру керек [9].

Шағын кәсіпкерлер немесе шағын операцияларды жүзеге асырғанда азық-түлік және ауылшаруашылық жүйесі мәселелері бойынша жеке ережелер реттеуді федералдық үкіметі қамтиды. Мысалы, өндірушілер жылына 1000 тауықтан төмен өндірсе, онда олар мемлекеттік бақылаудан босатылады, ал өндірушілер жылына 3000 жұмыртқа немесе тауық сатса, онда

олар жұмыртқа сату талаптарын тексеруден босатылады. «Тағам өнімдері, дәрілер, косметикалар туралы» федералдық заңға сәйкес, шағын кәсіпкерлер тағам өнімдерін маркировка жасау арнайы талаптардан босатылады [10].

2009 және 2010 жылдары Конгресте азық-түлік қауіпсіздігі бойынша бірнеше ұсыныстарды талқылады, онда фермада және шаруашылықта өңдеу кезінде тікелей және туынды жаракат алғандығында көрсетілді. Бұл ұсыныстарды шаруашылық органдар реттейді және кейбір стандарттарды фермада қауіпсіздікке арнап жасалды, сондай-ақ ол міндетті болып табылады. Бір уақытта азық-түлік қауіпсіздігі бойынша президент Обама әкімшіліктен ведомствоаралық жұмыс топтарын құрып, Азық-түлік қауіпсіздігі және дәрілер әкімшілігі және Ауылшаруашылық министрлігі жаңа азық-түлік қауіпсіздігі стандарттармен қабылданып, қадағалау жүргізуде [11].

«Азық-түлік қауіпсіздігін жаңашаландыру туралы» заңы 4 қаңтар 2011 жылы АҚШ Президенті Обама қол қойып қайта қабылданды. Бұл заңда бекітілген негізгі орган Азық-түлік және дәрілер әкімшілігі (FDA) азық-түлік қауіпсіздігін қамтамасыз ете отырып, азаматтардың денсаулықтарын қорғау қажет. Бұл орган азық-түлік тапшылығының алдын алу болып табылады. Бұл заңда жаңа атқарушы органдар – қауіпсіздікке байланысты азық-түлік қауіпсіздігі стандарттардан туындайтын тәуекелдерді және басқа да туындаған мәселелерді, жоғарғы деңгейде бағытталған қызметтерді қарастырады. Сонымен қатар Азық-түлік және дәрілер әкімшілігі (FDA) импортталған азық-түлікті тексеру үшін сол стандарттар бойынша жаңа құралдар өте маңызды, мемлекеттік және жергілікті билік органдары ынтымақтастығымен азық-түлік ұлттық қауіпсіздік бірлестігін жасай отырып, отандық азық-түлікті Әкімшілікке бағыттайды [12].

Бұл заң төрт бөлімнен тұрады:

1-бөлім. Азық-түлік қауіпсіздігі мәселелердің алдын алудың күш қуатын күшейту.

2-бөлім. Азық-түлік қауіпсіздігі мәселелердің ықпал ету және әсер ету күш қуатын күшейту.

3-бөлім. Импортталған азық-түліктің қауіпсіздігінің жоғарылауы.

4-бөлім. Басқа да жағдайлар.

Тағам өнімдерін өндіруде міндетті профилактикалық басқару құралы: Азық-түлікті алдын ала бақылау жоспарының жазбаша орындалуы талап етіледі. Оған мыналар жатады [13]:

1) азық-түлік қауіпсіздігіне қауіптілікті бағалау әсер етеді;

2) қауіптіліктің алдын алу немесе төмендету үшін профилактикалық шаралар жүргізу;

3) объектінің анықтаушы әдісі осы қадағалаудың дұрыс жүргізілгендігін қадағалау;

4) ескішелікке негізделген жазба мониторингі;

5) туындаған мәселелерді түзетуде объект белгілі бір әрекетті жүзеге асырады.

Жоғарыдағы АҚШ мемлекетінің заңдары мен тәжірибесін талдай отырып, мынандай қорытындыға келдік, азық-түлік қауіпсіздігін қамтамасыз етуде осы елдің заңдары мен тәжірибелері толыққанды ашылып, әр түрлі мысалдар жасалды және азық-түлік қауіпсіздігі заңдарындағы көрініс тапқан нормаларды біздің құқық шығармашылығына қолдану керектігі туындауда.

Дамыған мемлекеттерде азық-түлік қауіпсіздігін қамтамасыз ету үшін арнайы кешенді

нормативтік құқықтық актінің қабылдану жағдайы орын алған. Осы елде азық-түлік қауіпсіздігі ұлттық қауіпсіздік ретінде саналады, оны қамтамасыз ету мемлекеттің негізгі саясаты болып табылады. Сол себепті шет елдер негізгі осы саланы реттейтін нақты нормативтік актілерді қабылдап, осы актілер қызмет атқаруда. Жоғарыда байқағанымыздай, дамыған АҚШ-та нақты азық-түлік қауіпсіздігін реттейтін актілердің жүзеге асырылып жатқанын көрдік. Осындай жоғарғы деңгейдегі елдер азық-түлік қауіпсіздігін басты орынға қойып, оны мемлекет тарапынан алдын алу шараларын жасап, нақты арнайы актілерді қабылдап, ол актілердің заманның талабына сай өзгертіп, кемшіліктердің алдын алуға тырысуда. Сол себепті біздің елдің де азық-түлік қауіпсіздігі көкейкесті мәселе болғандықтан, азық-түлік қауіпсіздігін ұлттық қауіпсіздік ретінде санап, «Азық-түлік қауіпсіздігін қамтамасыз ету туралы» заңды қабылдау қажеттігі туындап тұр.

Әдебиеттер

- 1 Lal R. Soil carbon sequestration impacts on global climate change and food security. – 2004 // <http://www.westlaw.com>
- 2 Allen P. Reweaving the food security safety net: mediating entitlement and entrepreneurship // *Agriculture and Human Values*. – 1999. – №16. – P. 117–129.
- 3 Cone C.A., Myhre A. Community-supported agriculture: a sustainable alternative to industrial agriculture? // *Human Organization*. – 2000. – №59(2). – P. 187–197.
- 4 Dobbs T.L., Cole J.D. Potential effects on rural economies of conversion to sustainable farming systems // *American Journal of Alternative Agriculture*. – 1992. – №7(1/2). – P. 70–80.
- 5 The Food Security Act of 1985 (USA) // <http://www.congress.gov>.
- 6 Food, Agriculture, Conservation, and Trade (FACT) Act of 1990 (USA) // <http://www.congress.gov>.
- 7 Андреева Н. Сельское хозяйство США: факторы, определяющие высокую эффективность отрасли. Институт мировой экономики и международных отношений РАН // *Человек и труд*. – 2008. – №8. – С. 59–68.
- 8 Food and Agricultural Policy Taking Stock for the New Century of 2001 // <http://www.usda.gov>
- 9 The Food Security Act of 2009 (USA) // <http://www.congress.gov>
- 10 Federal Food, Drug, and Cosmetic Act of 1962 (USA) // <http://www.congress.gov>
- 11 Dan Flynn. NH Food Freedom Bill Calls for Jailing Feds, *Food Safety News*. – 2012, January – 25//
- 12 The New FDA Food Safety Modernization Act (FDA) (USA) // <http://www.fda.gov>.
- 13 Food Labeling – An Overview. The National Agricultural Law Center // <http://www.nationalaglawcenter.org>

References

- 1 Lal R. Soil carbon sequestration impacts on global climate change and food security. – 2004 // <http://www.westlaw.com>
- 2 Allen P. Reweaving the food security safety net: mediating entitlement and entrepreneurship // *Agriculture and Human Values*. – 1999. – №16. – P. 117–129.
- 3 Cone C.A., Myhre A. Community-supported agriculture: a sustainable alternative to industrial agriculture? // *Human Organization*. – 2000. – №59(2). – P. 187–197.
- 4 Dobbs T.L., Cole J.D. Potential effects on rural economies of conversion to sustainable farming systems // *American Journal of Alternative Agriculture*. – 1992. – №7(1/2). – P. 70–80.
- 5 The Food Security Act of 1985 (USA) // <http://www.congress.gov>.
- 6 Food, Agriculture, Conservation, and Trade (FACT) Act of 1990 (USA) // <http://www.congress.gov>.

- 7 Andreeva N. Sel'skoe hozjajstvo SShA: faktory, opredeljajushhie vysokuju jeffektivnost' otrasli. Institut mirovoj jekonomiki i mezhdunarodnyh otnoshenij RAN // Chelovek i trud. – 2008. – №8. – S. 59-68.
- 8 Food and Agricultural Policy Taking Stock for the New Century of 2001// <http://www.usda.gov>
- 9 The Food Security Act of 2009 (USA) // <http://www.congress.gov>
- 10 Federal Food, Drug, and Cosmetic Act of 1962 (USA) // <http://www.congress.gov>
- 11 Dan Flynn. NH Food Freedom Bill Calls for Jailing Feds, Food Safety News. – 2012, january – 25// <http://www.foodsafetynews.com>
- 12 The New FDA Food Safety Modernization ActFDA(USA) // <http://www.fda.gov>.
- 13 Food Labeling – An Overview. The National Agricultural Law Center // <http://www.nationalaglawcenter.org>