

УДК 336.741.28

А.А. Есекеева

Магистр права, старший преподаватель кафедры таможенного,
финансового и экологического права юридического факультета
Казахского национального университета имени аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы
e-mail: akim_ainash@mail.ru

Тенденции развития законодательства в области обеспечения продовольственной безопасности Республики Казахстан

Статья посвящена проблемам совершенствования государственного регулирования агропромышленного комплекса в целях обеспечения продовольственной безопасности. Необходимость государственного регулирования сельскохозяйственного производства обуславливается тем, что государство ответственно перед своими гражданами за создание им нормальных условий для жизни, обеспечение продовольствием и другими сельскохозяйственными товарами. В статье исследуется понятие и цели и совершенствование государственного регулирования агропромышленного комплекса, проблемы обеспечения продовольственной безопасности и пути решения данных проблем.

Ключевые слова: государственное регулирование, агропромышленный комплекс, продовольственная безопасность, правовое обеспечение, функции государства.

А.А. Yessekeyeva

Trends in the development of legislation in the area of food safety in Republic of Kazakhstan

The purpose of this article is to describe challenges associated with enhancement of government control over agroindustrial sector in order to maintain food security. The need for government control over agricultural industry stems from the fact that the State is accountable to its citizens for establishing their standard living conditions, food and other agricultural product supplies. This article explores the concepts, objectives and enhancement techniques for government control over agroindustrial sector, challenges associated with maintaining food security and the ways to address these challenges.

Key words: Government Control, Agroindustrial Sector, Food Security, Legal Support, Government Functions.

А.А. Есекеева

Қазақстан Республикасының азық-түлік қауіпсіздігін қамтамасыз ету саласындағы заңнамалардың даму үрдістері

Мақала азық-түлік қауіпсіздігін қамтамасыз ету мақсатындағы агроөнеркәсіптік кешенді мемлекеттік реттеудің жетілдіру мәселелеріне арналған. Ауыл шаруашылығы өнімдерін мемлекеттік реттеудің қажеттілігі негізделді, мемлекет өзінің азаматтары алдында өмір сүруге қолайлы жағдай жасауға, азық-түлік қауіпсіздігі мен басқа да ауыл шаруашылық тауарларын қамтамасыз етуге жауапты. Мақалада агроөнеркәсіптік кешенді мемлекеттік реттеуді жетілдірудің түсінігі мен мақсаттары және азық-түлік қауіпсіздігін қамтамасыз етудің мәселелері мен оларды шешу жолдары зерттеледі.

Түйін сөздер: мемлекеттік реттеу, агроөнеркәсіптік кешен, азық-түлік қауіпсіздігі, құқықтық қамтамасыз ету, мемлекет қызметтері.

Продовольственная безопасность – ситуация, при которой все люди в каждый момент времени имеют физический и экономиче-

ский доступ к достаточной в количественном отношении безопасной пище, необходимой для ведения активной и здоровой жизни. В «Рим-

ской декларации по всемирной продовольственной безопасности» говорится об обязанности любого государства обеспечивать право каждого человека на доступ к безопасным для здоровья и полноценным продуктам питания в соответствии с правом на адекватное питание и правом на свободу от голода.

Продовольственная безопасность является одной из главных целей аграрной и экономической политики государства. В своём общем виде она формирует вектор движения любой национальной продовольственной системы к идеальному состоянию. В этом смысле стремление к продовольственной безопасности – непрерывный процесс. При этом для ее достижения зачастую происходит смена приоритетов развития и механизмов реализации аграрной политики.

Во всём мире продовольственная безопасность выступает основой национальной безопасности и важным направлением развития аграрного сектора экономики. Без собственного продовольствия все остальные составляющие национальной безопасности утрачивают свою значимость.

Продовольственная безопасность выступает как часть концепции национальной экономической безопасности, суть которой состоит в обеспечении уровня и качества экономического роста, позволяющих максимально удовлетворить насущные потребности людей и общества и иметь достаточные государственные резервы, активный платежный и торговый балансы. Без обеспечения общей экономической безопасности невозможно решать внутренние экономические и социальные задачи, влиять на происходящие мировые процессы, отстаивая государственные интересы страны. Вот почему проблему продовольственной безопасности следует рассматривать в тесной увязке с проводимыми в настоящее время реформами в аграрном секторе и во взаимосвязи с механизмом решения экономической безопасности. В Послании Главы государства народу Казахстана от 28 января 2008 г. «Рост благосостояния граждан Казахстана – главная цель государства» отмечается, что «...должна быть обеспечена продовольственная безопасность страны. Для этого необходимо увеличить привлечение инвестиций в сельское хозяйство и пищевую промышленность». И, соответственно, осуществить все это на деле у нас возможности есть.

Подчеркивается необходимость рассмотрения продовольственной безопасности в контексте национальной безопасности.

В этой связи в закон «О национальной безопасности» введено понятие «продовольственная безопасность», в перечень национальных интересов включено устойчивое развитие отечественного агропромышленного комплекса для сохранения продовольственной независимости государства. А также введена дополнительная глава «Обеспечение продовольственной безопасности».

Для оказания регулирующего воздействия на рынок при возникновении диспропорций между спросом и предложением на продовольствие в законе «О государственном материальном резерве» предусмотрена компетенция правительства РК по определению перечня организаций, участвующих в выпуске материальных ценностей из государственного материального резерва, их объема и цен в случае оказания регулирующего воздействия на рынок.

В законе «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий» законодательно закреплена компетенция Министерства сельского хозяйства и местных исполнительных органов областей по обязательному проведению мониторинга состояния продовольственной безопасности в отношении внутренних ресурсов продовольствия.

В целях обеспечения продовольственной безопасности будут формироваться, помимо государственных ресурсов зерна, ресурсы других социально-значимых сельскохозяйственных продуктов в соответствии с Правилами формирования стабилизационных ресурсов. Кроме того, определены критерии и основные направления обеспечения продовольственной безопасности.

В законе также предусмотрена возможность закупа продовольствия при проведении закупочных операций на внешних рынках, что позволит оказывать регулирующее воздействие на рынок по продовольственным товарам, не производимым в республике либо производимым в малых объемах.

«Место Казахстана в мировом производстве продовольствия известно, оно солидное. Но нам для обеспечения внутренней безопасности по продовольствию надо поработать, во-первых. Во-вторых, надо работать дальше, чтобы нам

развивать сельское хозяйство, как одну из отраслей инновационной экономики, увеличить добавленную стоимость сельского хозяйства, увеличить его объемы, ВВП нашей страны и общий объем экспорта», – заявил Н. Назарбаев.

«Это большая сложная задача, мы впервые ставим аграрный комплекс на первое место», – подчеркнул он.

Как отметил президент, «начиная с 2003 года, государство направило на поддержку сельского хозяйства более 500 млрд тенге». «Мы по производству пшеницы на душу населения – более чем 1 тонны – занимаем первое место в мире. Это хорошая цифра, но это не говорит о качественных показателях в вопросах производства по другой продукции», – отметил Н. Назарбаев.

«Это наша стратегическая задача на ближайшие 10 лет, которую мы поделим на две пятилетки, и будем решать этот вопрос», – заключил он.

В последнее время направленные на усовершенствование сельскохозяйственные реформы новые шаги выделяются своей системностью. Но правовое регулирование аграрного сектора пока еще отстает от нормы. К сожалению, в законодательных документах и актах нет еще таких законов, которые прямо касались бы продовольственной безопасности. В Законе «О зерне» основной принцип конкретно не сформулирован. По нашему мнению, необходимость принятия специального Закона является велением времени.

С учётом интересов национальной экономической безопасности и социально-политической стабильности в обществе продовольственный и аграрный комплексы следует считать стратегически важными отраслями экономики.

В казахстанской столице разместится штаб-квартира нового института Организации исламского сотрудничества, который займется вопросами продовольственной безопасности. Это решение было озвучено в Астане в ходе совещания правительственных экспертов государств-членов организации.

Главным пунктом повестки дня стало согласование уставного документа института ОИС по продовольственной безопасности. «Данный институт начнет функционировать с 2014 года. Штаб-квартира будет в Астане. Тем самым Казахстан берет на себя работу по анализу, мониторингу состояния продовольственной безопасности стран ОИС, по выработке рекомендаций».

Как известно, инициативу о создании системы продовольственной безопасности на пространстве ОИС выдвинул президент Казахстана Нурсултан Назарбаев, выступая на 38-й сессии министров иностранных дел государств-членов ОИС в Астане. Создание такой системы стало одним из главных направлений казахстанского председательства в данной организации. Стоит отметить, что наша страна придерживается последовательного курса по обеспечению устойчивого развития в мире, одним из главных условий которого считается продовольственная безопасность. В Организации исламского сотрудничества предложение казахстанского лидера нашло горячую поддержку, да и в целом взаимодействие с нашей республикой в организации оценивают весьма высоко.

Создаваемый по инициативе Казахстана институт ОИС по продовольственной безопасности может стать эффективным инструментом по снижению угроз в этом направлении. Он позволит координировать усилия государств-членов организации по разработке соответствующей политики и мер реагирования на такие вызовы, как голод и неполноценное питание, а также будет способствовать обеспечению физической и экономической доступности продовольствия. Данный институт будет также заниматься разработкой стратегий развития агропромышленного комплекса стран ОИС, оказывать методологическую и консультативную поддержку министерствам сельского хозяйства государств-членов организации. Входит в его функции и оказание продовольственной помощи.

Напомним, ОИС является крупнейшей международной организацией после ООН по числу участников и географическому охвату, организация объединяет 57 государств с общим населением около 1,5 миллиарда человек.

Рассмотрение продовольственной безопасности Казахстана в аспекте общей экономической безопасности является актуальной проблемой, так как в этом процессе отражены реальные тенденции развития сельскохозяйственного производства, состояния внутреннего рынка и положения на нем потребителей, определяется степень вовлеченности и зависимости национальной экономики от мирового рынка продовольствия, используется механизм государственной стратегии с учетом внутренних и внешних факторов развития страны.

Особое значение вопросам продовольственной безопасности государства как политико-экономической категории, влияющей на внутреннюю и внешнюю безопасность страны, уделяется в казахстанском законодательстве. Правовой основой продовольственной безопасности являются Конституция РК, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РК, Гражданский кодекс РК, законы РК, а также иные нормативно-правовые акты, в которых закреплены основы правового регулирования агропромышленного производства. Следует отметить, что в развитых странах мира для обеспечения продовольственной безопасности приняты специальные законодательные акты. В Казахстане в настоящее время в этом направлении проводится большая работа. Так, в Республике уже приняты новые законы по защите внутреннего рынка Казахстана; выпуску сельскохозяйственной продукции мирового стандарта; охране селекционных достижений; стандартизации; внесены изменения в Таможенный кодекс страны и др. Однако все эти законодательные акты имеют не совсем прямое отношение к продовольственной безопасности. Поэтому возникает потребность законодательно определить ряд понятий, напрямую отражающих эту проблему. Так, в Законе Республики Казахстан «О зерне» (от 19.01.2001 г. № 143-III-ЗРК) дано следующее определение продовольственной безопасности: «Продовольственная безопасность – состояние экономики, в том числе ее агропромышленного комплекса, обеспеченное соответствующими ресурсами, потенциалом и гарантиями, независимо от внешних и внутренних условий, при котором удовлетворяются потребности населения в продуктах питания в соответствии с физиологическими нормами питания». Приведенное в данном законодательном акте определение не раскрывает полностью сути рассматриваемой категории. Для решения существующих проблем в рамках разработанных документов, в частности, «Государственной агропродовольственной программы Республики Казахстан на 2003–2005 годы» от 5 июня 2002 г., № 889, где для Казахстана приоритетными объявлены три составляющих обеспечения продовольственной безопасности: физическая, экономическая доступность продовольствия, безопасность питания. В «Концепции устойчивого развития агропромышленного комплекса Рес-

спублики Казахстан на 2006-2010 годы» также подчеркивается вопрос обеспечения продовольственной безопасности страны. Особую полноту нормативно-правовой базе мог бы придать Закон «О продовольственной безопасности». Однако данный закон до сих пор не разрабатывался и не ставился в повестку дня. В то же время имеются все методологические и практические предпосылки для принятия этого закона в Казахстане. Почти 10 лет назад на четырнадцатом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств СНГ от 16 октября 1999 г. в Санкт-Петербурге был принят Модельный закон «О продовольственной безопасности СНГ (постановление № 14-10 от 16 октября 1999 г.)». Названный документ определяет основные направления государственной политики стран СНГ в области обеспечения продовольственной безопасности, являющейся составной частью их безопасности, а также необходимым условием обеспечения основных прав и свобод граждан в соответствии с действующими нормами международного права.

В модельном законе были сформулированы основные понятия, которые должны быть в национальных законодательных актах по продовольственной безопасности стран СНГ:

– продовольственная безопасность государства – состояние экономики государства, при котором обеспечивается продовольственная независимость страны и гарантируется физическая и экономическая доступность продовольствия для всего населения в количестве, необходимом для активной и здоровой жизни;

– обеспечение продовольственной безопасности – разработка и осуществление экономических, организационных и иных мер, направленных на предупреждение продовольственных кризисов, удовлетворение потребностей населения в жизненно важных продуктах на уровне физиологических норм питания;

– продовольственный кризис – ситуация, в которой обеспечение населения жизненно важными продуктами питания в соответствии с физиологическими нормами находится под угрозой на всей или значительной части территории государства и в которой данная угроза может быть устранена только с применением мер специального государственного регулирования;

– физиологические нормы питания – научно обоснованные и утвержденные в законодатель-

ном порядке нормы потребления пищевых веществ, при которых полностью удовлетворяется потребность практически всех здоровых людей в необходимых пищевых веществах и энергии;

- жизненно важные продукты питания – продукты питания, являющиеся по структуре и объемам основой пищевого рациона населения государства; продовольственная независимость государства – условие обеспечения продовольственной безопасности, при котором в случае прекращения поставок продуктов питания из-за рубежа не возникает продовольственного кризиса;

- государственный продовольственный резерв – часть государственного материального резерва, состоящая из неснижаемого оперативного запаса продовольственных товаров и предназначенная для использования в условиях продовольственного кризиса.

В соответствии модельным законом были разработаны и приняты соответствующие законы в таких мегаполисах России, как Москва (2006 г.), Санкт-Петербург (2007 г.), и в ряде субъектов РФ (Волгоградской, Тюменской области, Ставропольском крае и др). Аналогичный закон в свое время принял Туркменистан (от 15 июня 2000 г. № 29-П), хотя он и не входил в состав СНГ (конечно, без ссылки на модельный закон стран СНГ. Во введении закона было подчеркнуто, что он разработан в соответствии с социально-экономической стратегией президента Сапармурата Турменбаши). Несколько раз инициировались рассмотрение и попытки принятия Закона «О продовольственной безопасности» высшими представительными органами Беларуси, Украины (с 2005 г.), Кыргызстана. В Российской Федерации обсуждение и принятие данного Закона в течение последних лет несколько раз инициировались законодателями в Госдуме, но он так и не был принят. Во всех странах мира такой закон существует. Этот закон расписывает и определяет количество необходимой сельскохозяйственной продукции, которая производится в каждой стране. И если проанализировать и посмотреть, как с этим обстоит дело, к примеру, в США, во Франции или Германии, то станет ясно, что этот закон во многом определяет национальную безопасность государства.

Таким образом, продовольственное обеспечение рассматривается как структурированная по функциональному, организационному, ре-

сурсному и технологическому признакам система взаимосвязанных подсистем.

Степень продовольственной безопасности государства зависит, прежде всего, от базового потенциала сельскохозяйственного производства и инвестирования в сферу производства продовольствия, включая агропромышленный комплекс. Анализ состояния продовольственной безопасности требует тщательного изучения проблем, связанных с поддержанием или увеличением уровня сельскохозяйственного производства. Основными среди них являются:

- численность населения;
- земельная база для производства продуктов питания;
- урожайность и состояние агросферы.

В целях контроля за состоянием продовольственной безопасности в стране и регионах необходимо осуществлять систему мониторинга, установить перечень показателей, порядок сбора, обработки и анализа информации.

В соответствии с законодательством информация в области продовольственной безопасности должна включать в себя данные о:

- состоянии производства продуктов питания, снабжении ими и об их потреблении и динамике изменений такого состояния;
- государственном и региональных балансах необходимого и фактического уровней производства продовольствия;
- состоянии и тенденциях развития внутреннего и внешнего рынка сельскохозяйственного сырья и продовольствия;
- выполнении государственных целевых программ и об осуществлении мероприятий по обеспечению продовольственной безопасности;
- государственных и отраслевых стандартах, нормах и нормативах в области продовольственной безопасности (прежде всего по набору из основных продуктов, характеризующему минимальный уровень питания населения по количеству, ассортименту, содержанию в рационе питательных веществ и его энергетической ценности).

Исключительно важная составляющая концепции продовольственной безопасности страны – внешнеэкономическая деятельность государства и субъектов экономики, так как одной из ее целей является наполнение внутреннего продовольственного рынка. При этом экономика страны должна быть ориентирована на про-

довольственное самообеспечение, а участие в международном разделении труда должно играть лишь сопутствующую роль. Может быть использована модель международной кооперации и интеграции производства и торговли продовольствием, с одной стороны, и создания механизма внутреннего и внешнего протекционизма в целях защиты интересов отечественных товаропроизводителей от иностранных конкурентов и стимулирования экспорта избыточного продовольствия и импорта жизненно необходимых продуктов – с другой.

Для этих целей государству необходимо осуществлять тарифное и нетарифное регулирование экспортно-импортных операций с учетом состояния внутреннего рынка по каждому отдельному виду продуктов питания. Весьма выгодной сферой сотрудничества является переход от импорта продовольствия и сырья для его производства к закупкам средств его производства, прогрессивных технологий и лицензий. Таким образом, достижение оптимального уровня продовольственной сбалансированности – это не

только важная национальная, но и актуальная международная проблема.

Обеспечение продовольственной безопасности является приоритетным направлением государственной политики, так как охватывает широкий спектр национальных, экономических, социальных, демографических и экологических факторов. В ходе реализации продовольственной безопасности пересекаются проблемы проведения агропромышленной и экономической реформ, объективные тенденции развития производства сельскохозяйственной и продовольственной продукции, насыщение внутреннего рынка, степени его зависимости от мирового рынка продовольствия, социального положения и платежеспособности потребителей в Казахстане.

Таким образом, продовольственная безопасность является важнейшим элементом не только экономической, но и его политической и экологической безопасности государства, определяя ведущую роль продовольственной безопасности в национальном масштабе.

Литература

1. Римская декларация по всемирной продовольственной безопасности. Архивировано из первоисточника 24 марта 2012 года.
2. Гаврилова Л.В., Давыдова М.А. Правовое регулирование продовольственной безопасности в субъектах РФ // Вестник института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского. – Иркутск: Институт зак-ва и правовой информации им. М.М. Сперанского. – 2010. – № 4 (7). – С. 27-39.
3. Алтухов А. Методология и методика определения уровня продовольственной безопасности страны // АПК: экономика, управление. – 2006. – № 8.
4. Колесняк А. Продовольственное обеспечение как система // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2005. – № 2.
5. Зельднер А. Концептуальные подходы к обеспечению продовольственной безопасности России // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2004. – № 4.
6. Новости KazakhstanToday Президент РК подписал поправки в законодательство по вопросам продовольственной безопасности. – Астана, 2009. – 12 декабря.
7. KazakhstanToday. Казахстан взял на себя ответственность за продовольственную безопасность стран ОИС. – Астана, – 12 июня. 2013.
8. Кайгородцев А.А. Товаропроводящая система АПК как фактор продовольственной безопасности Казахстана / А.А. Кайгородцев. // Современный научный вестник. – 2006. – № 2. – С. 28-32.
9. Agricultural cooperatives critical to fight hunger // <http://www.fao.org/news/story/en/item/162479/icode/>
10. Закон Республики Казахстан. О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий от 8 июля 2005 года // http://adilet.minjust.kz/rus/docs/P100001052_
11. The State of Food Insecurity in the World 2012 // <http://www.fao.org/publications/sofi/ru/>

References

1. Rome Declaration on World Food Security. Archived from the original on March 24, 2012.
2. Gavrilova LV, Davydov, MA Legal regulation of food safety in the Russian regions // Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information behalf MM Speranskii. – Irkutsk Institute of Zack Island and legal information to them. MM Speranskii, 2010, № 4 (7). – S. 27-39.

3. Altukhov A. Methodology and methods of determining the level of food security // AIC: economics, management. 2006. Number 8.
4. Kolesnyak A. Food supply as a system // International Agricultural Journal. – 2005. – № 2.
5. Zeldner A. Conceptual approaches to ensuring food security in Russia // International Agricultural Journal. – 2004. – № 4.
6. Kazakhstan Today news President signed amendments to the legislation on food safety Astana. 2009 December 12.
7. Kazakhstan Today. Kazakhstan took over the responsibility for food security of the countries of the OIC. Astana June 12, 2013.
8. Kaigorodtsev AA Commodity Distribution System APC as a factor in food security in Kazakhstan / AA Kaigorodtsev. // Modern scientific bulletin. – 2006. – № 2. – S. 28-32.
9. Agricultural cooperatives critical to fight hunger // <http://www.fao.org/news/story/en/item/162479/icode/>
10. The Law of the Republic of Kazakhstan. On state regulation of agriculture and rural areas from July 8, 2005 // http://adilet.minjust.kz/rus/docs/P100001052_
The State of Food Insecurity in the World 2012 // <http://www.fao.org/publications/sofi/ru/>