

Научная статья

УДК 349.42

doi: 10.46741/2713-2811.2022.19.4.021

Правовая трансформация государственной аграрной политики в условиях современных вызовов и угроз

НАТАЛЬЯ ПАВЛОВНА ВОРОНИНА

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, 79315016167@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7783-608X>

Аннотация. В настоящей статье рассмотрены основные направления стратегического планирования и правового регулирования сельскохозяйственной деятельности. Обозначены риски и угрозы, обуславливающие изменения государственной аграрной политики и стратегического планирования сельскохозяйственной деятельности. Автор приходит к выводу о необходимости внесения изменений в федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации». Правовой трансформации подлежат нормы понятийного аппарата, классификации сельскохозяйственных кооперативов, изменения регулятора сельскохозяйственных кредитных кооперативов, членства в ревизионных союзах, распределения прибыли, субсидиарной ответственности.

Ключевые слова: государственная аграрная политика; вызовы; угрозы; правовая трансформация; сельскохозяйственная кооперация.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

Для цитирования: Воронина Н. П. Правовая трансформация государственной аграрной политики в условиях современных вызовов и угроз // *Ius publicum et privatum: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права.* 2022. № 4 (19). С. 195–202. doi: 10.46741/2713-2811.2022.19.4.021.

Original article

Legal Transformation of the State Agrarian Policy in the Context of Modern Challenges and Threats

NATAL'YA P. VORONINA

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, 79315016167@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7783-608X>

Abstract. This article discusses key directions of strategic planning and legal regulation of agricultural activities. The risks and threats that cause changes in the state agrarian policy and strategic planning of agricultural activities are identified. The author comes to the conclusion that it is necessary to amend the federal law “On

agricultural cooperation". The norms of the conceptual apparatus, classification of agricultural cooperatives, changes in the regulator of agricultural credit cooperatives, membership in audit unions, profit distribution, subsidiary liability are subject to legal transformation.

Key words: state agrarian policy; challenges; threats; legal transformation; agricultural cooperation.

5.1.2. Public law (state law) sciences.

5.1.3. Public law (civil) sciences.

For citation: Voronina N.P. Legal transformation of the state agrarian policy in the context of modern challenges and threats. *Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2022, no. 4 (19), pp. 195–202. doi: 10.46741/2713-2811.2022.19.4.021.

Обеспечение продовольственной безопасности – одна из целей государственной аграрной политики. Это стратегическая составляющая национальной безопасности государства как основного приоритета аграрной политики России [2, с. 39].

Указы Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах Российской Федерации на период развития до 2024 года» [6] и от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [7] предусматривают ряд национальных целей, реализовать которые предполагается и в сфере сельского хозяйства.

Пункт 2 Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации [9] (далее – Доктрина 2020 г.) определяет, что продовольственная безопасность Российской Федерации – состояние социально-экономического развития, при котором обеспечивается продовольственная независимость, гарантируется физическая и экономическая доступность продовольствия для российских граждан соответствующего качества, предусмотренного законодательными требованиями в объемах рациональных норм потребления, позволяющих вести активный и здоровый образ жизни.

В Доктрине 2020 г. сформулированы национальные интересы Российского государства в сфере обеспечения продовольственной безопасности. Среди них: улучшение качества жизни россиян; обеспечение их качественным и безопасным продовольствием; устойчивое развитие сельского хозяйства; модернизация агропромышленного комплекса (далее – АПК); производство сельскохозяйственной продукции при соответствии ее экологическим, санитарным и ветеринарным требованиям; усиление эффективности государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей; развитие стратегически важных видов сельскохозяйственной деятельности (племенного животноводства, селекции растений, семеноводства и аквакультуры); развитие аграрной науки; восстановление и повышение плодородия сельскохозяйственных земель; запрет ввоза ГМО с целью их посева, выращивания, разведения, оборота; совершенствование технического регулирования, санитарно-эпидемиологического, ветеринарного и фитосани-

тарного контроля (надзора); подготовка высококвалифицированных кадров для АПК.

Значительно расширился перечень задач обеспечения продовольственной безопасности, среди которых: 1) устойчивое развитие сельскохозяйственного производства; 2) своевременное прогнозирование, выявление и предотвращение угроз продовольственной безопасности; 3) обеспечение физической и экономической доступности продовольствия; 4) обеспечение безопасности пищевой продукции; 5) экспорт сельскохозяйственной продукции с учетом приоритета самообеспечения страны и развития ЕАЭС; 6) совершенствование инфраструктуры в сельской местности; 7) формирование принципов здорового образа жизни; 8) развитие научных исследований в аграрной сфере; 9) улучшение механизма подготовки кадров для сельского хозяйства.

Также в Доктрине 2020 г. предусматриваются основные направления, механизмы и организационные основы в сфере обеспечения продовольственной безопасности, включая импортозамещение.

Импортозамещение предполагает, чтобы в сельском хозяйстве был научно обеспечен «переход к высокопродуктивному и экологически чистому агро- и аквахозяйству, разработку и внедрение систем рационального применения средств химической и биологической защиты сельскохозяйственных растений и животных, хранение и эффективную переработку сельскохозяйственной продукции, создание безопасных и качественных, в том числе функциональных, продуктов питания» [10].

С 2014 г. Россия живет в условиях санкций. По мнению А. И. Алтухова, «зарубежные санкции, с одной стороны, придали поиску новых стратегических подходов к решению проблем продовольственной безопасности особую актуальность, а с другой – значительно могут обострить сложившиеся и вызывать дополнительные трудности в надежном обеспечении населения страны отечественным продовольствием даже по тем его видам, для наращивания производства которых она имеет необходимые условия» [1, с. 216].

Процессы импортозамещения, с одной стороны, положительно отразились на признании важности аграрной сферы и государственной поддержки производителей сельскохозяйственной продукции. С другой стороны, отечественный АПК оказался неготовым занять своей агропродукцией свободную нишу [17, с. 337]. Также были риски ускоренного развития импортозамещения в АПК: высокая зависимость отдельных отраслей сельского хозяйства от импортных семян, генетического материала, технологий, оборудования, химических средств защиты растений, ветеринарных препаратов; неразвитость кооперации; недоступность заемных средств при высокой закредитованности сельскохозяйственных товаропроизводителей; невысокие темпы модернизации сельского хозяйства; неразвитость инфраструктуры агропродовольственного рынка; зависимость от инвестиционной деятельности; уменьшение демографического потенциала села [1, с. 217].

Существует немало рисков для современного АПК. Их можно подразделить на три группы: 1) санкционные и торговые; 2) продовольственные; 3) кли-

матические и погодные [16, с. 6]. Именно на преодоление этих и иных рисков должна быть направлена государственная аграрная политика.

Последнее десятилетие показывает, что осуществляемая государственная аграрная политика, определяемая Федеральным законом от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» [8] и другими документами стратегического планирования в сфере АПК, дает положительные результаты. По данным Росстата, в 2020 г. по сравнению с 2019 г. производство картофеля составило 88,8 %, овощей – 98,3 %, плодов и ягод – 104,6 %, крупного рогатого скота – 100,5 %, свиней – 108,8 %, птицы – 100,1 %, молока – 102,8 % [15].

Вместе с тем российский АПК должен учитывать глобальные факторы и быть готовым к преодолению внешних и внутренних угроз. К ключевым глобальным факторам относятся увеличение населения планеты, урбанизация, изменение потребительских предпочтений, дефицит воды, земельных и иных природных ресурсов. Внешние угрозы – зависимость от импорта определенных видов сырья; географическая концентрация экспорта в страны Азиатско-Тихоокеанского региона рыбной продукции; конкуренция; ограничение добычи водных биологических ресурсов; возникновение и распространение заболеваний населения; снижение привлекательности сельского образа жизни; усиление протекционизма. К внутренним факторам относятся: влияние спроса на рыбную продукцию и низкая динамика его изменения; уменьшение покупательной способности населения; недофинансирование аграрных наук; низкие темпы обновления логистической инфраструктуры; недостаточность обеспечения АПК кадрами.

Также сельское хозяйство России необходимо адаптировать к последствиям изменения климата [5, с. 24–25]. Есть отдельные проблемы, преодоление которых требует трансформации государственной аграрной политики и правового регулирования отношений в сфере сельского хозяйства. Это, в частности, нарушение логистики, зависимость от импортных семян и сельскохозяйственных машин, поиск новых дружественных стран-импортеров сельскохозяйственной продукции, семян и техники, недостаточность кооперативных связей между сельскохозяйственными товаропроизводителями.

Сельскохозяйственная кооперация – это интеграционный механизм объединения сельскохозяйственных товаропроизводителей (особенно малых и средних форм сельскохозяйственной деятельности) в целях совместного производства, переработки, сбыта сельскохозяйственной продукции, позволяющий аккумулировать организационные и финансовые ресурсы.

Сельскохозяйственная кооперация хорошо зарекомендовала себя в мире. В России, к сожалению, сельскохозяйственные кооперативы не показывают эффективные результаты. Вместе с тем развитие сельской кооперации – это стратегическая задача, обозначенная Президентом Российской Федерации.

Развитию сельскохозяйственной кооперации препятствуют прежде всего теоретические проблемы. Среди них отсутствие единообразного понимания сущности и правовой природы сельскохозяйственной кооперации, кооперативной собственности, управления, ответственности [18]. Кроме того, есть несовершенство правового регулирования сельскохозяйственной ко-

операции. В частности, это запрет на распределение прибыли сельскохозяйственными потребительскими кооперативами [4], распространение на сельскохозяйственные потребительские кооперативы норм, общих для всех потребительских кооперативов, без учета специфики сельскохозяйственных кооперативов [13; 11; 3], сохранение субсидиарной ответственности членов кооператива, обязательное членство в ревизионных союзах [12], финансовые требования к сельскохозяйственным кредитным кооперативам [19] и др.

Отсутствует и единый документ стратегического планирования в сфере сельскохозяйственной кооперации. Существующие документы стратегического планирования как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов направлены на государственную поддержку только сельскохозяйственных потребительских кооперативов. Сельскохозяйственные производственные кооперативы участвуют в механизме государственной поддержки на общих с иными сельскохозяйственными товаропроизводителями условиях. Между тем не только экономическая, но и социальная направленность деятельности сельскохозяйственных производственных кооперативов обуславливает их особую роль в развитии сельских территорий. Разрыв стратегического планирования производственных и потребительских кооперативов не позволяет сформировать систему сельскохозяйственной кооперации. Поэтому необходим общий документ стратегического планирования в сфере сельскохозяйственной кооперации.

Также необходима кардинальная переработка федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» с учетом изменившихся общественных отношений с момента его принятия в 1995 г. Правовой трансформации подлежат нормы понятийного аппарата, классификации сельскохозяйственных кооперативов, изменения регулятора сельскохозяйственных кредитных кооперативов, членства в ревизионных союзах, распределения прибыли, субсидиарной ответственности.

Таким образом, подводя итог, можно отметить, что современные вызовы, угрозы, санкции недружественных стран обуславливают необходимость трансформации государственной аграрной политики. Российский АПК из «чересчур открытой агропромышленной системы» должен быть переориентирован в устойчивую и самодостаточную систему, предусматривающую защиту сельского хозяйства от внешнего влияния [16, с. 7].

5 апреля 2022 г. Президент России дал поручение по корректировке стратегии развития АПК в части уточнения целевых индикаторов, сроков, мер государственной поддержки, объема бюджетных средств, включая мелиорацию и вовлечение земель в сельскохозяйственный оборот, а также формирование новых направлений экспорта готовой продукции.

В перечне поручений Президента Российской Федерации отмечено, что необходимы постоянный контроль за обеспечением сельскохозяйственных товаропроизводителей минеральными удобрениями; обеспечение ценовой стабильности на рынке сельскохозяйственной продукции, рост производства сельскохозяйственной техники и оборудования, строительства судов рыбопромыслового флота, рост взаимодействия сельскохозяйственных товаро-

производителей и научных организаций; обеспечение участия сельскохозяйственных товаропроизводителей в потребности в отечественных семенах сельскохозяйственных культур и племенной продукции [14]. Также необходимо использование инструментов как традиционных для российского АПК (сельскохозяйственной кооперации), так и инновационных (цифровизация, работизация, биотехнологии). В документах стратегического планирования подлежат уточнению целевые индикаторы, сроки, меры государственной поддержки, а также требуется пересмотр расчета уровня самообеспечения Российской Федерации сельскохозяйственной продукцией.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алтухов, А. И. Обеспечение продовольственной безопасности страны в условиях зарубежных санкций / А. И. Алтухов // АПК: экономика, управление. – 2014. – № 12. – С. 215–219.
2. Власов, В. А. Отдельные системные проблемы развития сельского хозяйства в контексте обеспечения продовольственной безопасности России / В. А. Власов, П. М. Матвеева, В. А. Зуева // Аграрное и земельное право. – 2021. – № 2. – С. 38–42.
3. Воронина, Н. П. К вопросу об организационно-правовой форме коллективного садоводства, огородничества и дачного строительства / Н. П. Воронина, Г. И. Наумова // Актуальные проблемы экономики и права. – 2016. – № 1. – С. 124–132.
4. Воронина, Н. П. Новеллы в гражданско-правовом регулировании статуса кооперативов: шаг вперед или два назад? / Н. П. Воронина // Образование и право. – 2014. – № 9 (61)–10 (62). – С. 151–164.
5. Воронина, Н. П. Сельскохозяйственная кооперация как механизм обеспечения продовольственной безопасности в системе национальных приоритетов России : монография / Н. П. Воронина. – Москва : Проспект, 2021. – 192 с. – ISBN 978-5-392-36570-8.
6. О национальных целях и стратегических задачах Российской Федерации на период развития до 2024 года : указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 // Российская газета. – 2018. – 9 мая.
7. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президент Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 // Российская газета. – 2020. – 21 июля.
8. О развитии сельского хозяйства : федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ // Российская газета. – 2007. – 11 января.
9. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президент Российской Федерации от 21.01.2020 № 20 // Президент России : сайт. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45106> (дата обращения: 21.01.2020).
10. Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы : постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2017 № 996 // Правительство России : официальный сайт. – URL: <http://static.government.ru/media/files/EIQtiyxIORGXoTK7A9i497tyyLAmnlrs.pdf> (дата обращения: 04.06.2022).
11. Палладина, М. И. Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие организации граждан и проблемы определения их правового статуса / М. И. Палладина, Н. П. Воронина // Аграрное и земельное право. – 2013. – № 10 (106). – С. 60–77.
12. Палладина, М. И. Саморегулируемые организации ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов / М. И. Палладина, Н. П. Воронина // Государство и право. – 2014. – № 7. – С. 48–73.

13. Палладина, М. И. Сельскохозяйственные потребительские кооперативы: правовые вопросы / М. И. Палладина, Н. П. Воронина // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2014. – № 1. – С. 53–58.
14. Перечень поручений по итогам совещания о развитии агропромышленного, рыбохозяйственного комплексов и смежных отраслей промышленности // Президент России : сайт. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/68293> (дата обращения: 27.04.2022).
15. Показатели, характеризующие импортозамещение в России // Федеральная служба государственной статистики : сайт. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11188> (дата обращения: 04.06.2022).
16. Седова, Ю. Г. Академик А. В. Петриков: «настало время усилить защиту отечественного сельского хозяйства и АПК от внешнего влияния» / Ю. Г. Седова // Аграрная наука. – 2022. – № 4. – С. 6–7.
17. Семькин, В. А. Обеспечение продовольственной безопасности России в условиях экономическо-политических санкций: успехи и проблемы / В. А. Семькин, И. Я. Пигорев, Д. А. Зюкин // Азимут научных исследований: экономика и управление. – 2019. – Том 8, № 3 (28). – С. 336–339.
18. Шилова, Н. П. Понятие и классификация кооперативов в трудах отечественных кооператоров: историко-правовой анализ / Н. П. Шилова // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 11, часть 5. – С. 1282–1285.
19. Шилова, Н. П. Правовое регулирование сельскохозяйственной кредитной кооперации : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Шилова Наталья Павловна. – Москва, 2003. – 270 с.

REFERENCES

1. Altukhov A.I. Ensuring food security of the country in the conditions of foreign sanctions. *APK: ekonomika, upravlenie=Agroindustrial complex: economics, management*, 2014, no. 12, pp. 19–29. (In Russ.).
2. Vlasov V.A., Matveeva P.M., Zueva V.A. Some systemic problems of agricultural development in the context of ensuring food security in Russia. *Agrarnoe i zemel'noe pravo=Agrarian and Land Law*, 2021, no. 2, pp. 38–42. (In Russ.).
3. Voronina N.P., Naumova G.I. On the issue of the organizational-legal form of collective gardening and summer cottages construction. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava=Actual Problems of Economics and Law*, 2016, no. 1, pp. 124–132. (In Russ.).
4. Voronina N.P. Novelties in the civil law regulation of the status of cooperatives: a step forward or two backwards? *Obrazovanie i pravo=Education and Law*, 2014, no. 9 (61)–10 (62), pp. 151–164. (In Russ.).
5. Voronina N.P. *Sel'skokhozyaistvennaya kooperatsiya kak mekhanizm obespecheniya prodovol'stvennoi bezopasnosti v sisteme natsional'nykh prioritetov Rossii: monografiya* [Agricultural cooperation as a mechanism for ensuring food security in the system of national priorities of Russia: monograph]. Moscow: Prospekt, 2021. 192 p. ISBN 978-5-392-36570-8.
6. On the national goals and strategic objectives of the Russian Federation for the development period up to 2024: Decree of the President of the Russian Federation No. 204 of May 7, 2018. *Rossiiskaya gazeta=Russian Newspaper*, 2018, May 9. (In Russ.).
7. On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030: Decree of the President of the Russian Federation No. 474 of July 21, 2020. *Rossiiskaya gazeta=Russian Newspaper*, 2020, July 21. (In Russ.).
8. On the development of agriculture: Federal Law No. 264-FZ of December 29, 2006. *Rossiiskaya gazeta=Russian Newspaper*, 2007, January 11. (In Russ.).
9. On the approval of the Food Security Doctrine of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation No. 20 of January 21, 2022. *Prezident Rossii: sait*

[President of Russia: website]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45106> (In Russ.). (Accessed January 21, 2020).

10. On the approval of the Federal Scientific and Technical Program for the Development of Agriculture for 2017–2025: Decree of the Government of the Russian Federation No. 996 of August 25, 2017. *Pravitel'stvo Rossii: ofitsial'nyi sait* [Government of Russia: official website]. Available at: <http://static.government.ru/media/files/EIQtiyxIORGXoT-K7A9i497tyyLAmnlrs.pdf> (In Russ.). (Accessed April 6, 2022).

11. Palladina M.I., Voronina N.P. Horticultural, horticultural and suburban non-profit organizations of citizens and problems of determining their legal status. *Agrarnoe i zemel'noe pravo=Agrarian and Land Law*, 2013, no. 10 (106), pp. 60–77. (In Russ.).

12. Palladina M.I., Voronina N.P. Self-regulating organizations of audit unions of agricultural cooperatives. *Gosudarstvo i pravo=State and Law*, 2014, no. 7, pp. 48–73. (In Russ.).

13. Palladina M.I., Voronina N.P. Agricultural consumer cooperatives: legal issues. “*Chernye дыры*” v Rossiiskom zakonodatel'stve=“*Black Holes*” in Russian Legislation, 2014, no. 1, pp. 53–58. (In Russ.).

14. List of instructions on the results of the meeting on the development of agro-industrial, fishery complexes and related industries. *Prezident Rossii: sait* [President of Russia: website]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/68293> (In Russ.). (Accessed April 27, 2022).

15. Indicators characterizing import substitution in Russia. *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki: sait* [Federal State Statistics Service: website]. Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/11188> (In Russ.). (Accessed April 4, 2022). (In Russ.).

16. Sedova Yu.G. Akademik A. V. Professor Petrikov: “It is time to strengthen the protection of domestic agriculture and the agro-industrial complex from the external influence”. *Agrarnaya nauka=Agrarian Science*, 2022, no. 4, pp. 6–7. (In Russ.).

17. Semykin V.A., Zyukin D.A., Pigorev I.Ya. Ensuring food security of Russia in conditions of economic and political sanctions: successes and problems. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie=Azimuth of Scientific Research: Economics and Administration*, 2019, vol. 8, no. 3 (28), pp. 336–339. (In Russ.).

18. Shilova N.P. The concept and classification of cooperatives in the works of domestic cooperators: historical and legal analysis. *Fundamental'nye issledovaniya=Fundamental Research*, 2012, no. 11, part 5, pp. 1,282–1,285. (In Russ.).

19. Shilova N.P. *Pravovoe regulirovanie sel'skokhozyaistvennoi kreditnoi kooperatsii: dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Legal regulation of agricultural credit cooperation: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Moscow, 2003. 270 p.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

НАТАЛЬЯ ПАВЛОВНА ВОРОНИНА – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, 79315016167@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7783-608X>

NATAL'YA P. VORONINA – Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, professor at the Department of Civil Law Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, 79315016167@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7783-608X>

Статья поступила 21.07.2022