

### **И.В. Панова**

судья Высшего Арбитражного  
Суда Российской Федерации  
профессор, заведующая  
кафедрой административного  
права Национального  
исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»,  
доктор юридических наук

### **Е.А. Городецкая**

аспирантка кафедры  
административного  
права Национального  
исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»

## Агропромышленному комплексу необходимо новое законодательное обеспечение

*В статье аргументируется необходимость разработки и принятия федерального закона о государственном регулировании деятельности агропромышленного комплекса (далее также — АПК) с учетом международного регулирования и требований Всемирной торговой организации. Предлагается определить в качестве одной из основных целей регулирования обеспечение продовольственной безопасности, включить в новый комплексный закон ряд новых мер государственного регулирования, расширить круг субъектов АПК, обладающих правом на государственную поддержку, и четко определить условия, при которых она предоставляется. Обосновывается необходимость определения в федеральном законе понятий «агропромышленный комплекс», «субъект агропромышленного комплекса», а также создания и ведения единого реестра сельхозпроизводителей и субъектов АПК.*

**Ключевые слова:** закон, сельское хозяйство, государственное регулирование, агропромышленный комплекс, Всемирная торговая организация.

Агропромышленный комплекс является важнейшей частью экономики России, обеспечивает общество жизненно важной продукцией, в нем сосредоточен огромный экономический потенциал. Развитие агропромышленного комплекса в решающей мере определяет состояние всего народно-хозяйственного потенциала, уровень продовольственной безопасности государства и социально-экономическую обстановку в обществе<sup>1</sup>. При устойчивом состоянии экономики один работник сельскохозяйственной отрасли способен обеспечить работой семь-восемь рабочих других отраслей. «Именно высокий уровень развития сельскохозяйственного производства, его платежеспособность, возможность и необходимость приобретать и поглощать материально-технические ресурсы (технику, запчасти, средства химизации, энергоресурсы и т.д.), являющиеся продукцией десятков отраслей, опреде-

<sup>1</sup> Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2001. № 6 (42). <http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2001/bulletin/schpal6422001bull6-11.htm> (дата обращения: 22 июня 2011 г.).

ляет устойчивое развитие всего народно-хозяйственного комплекса»<sup>2</sup>. Обострение продовольственной ситуации требует установления и апробации новых механизмов государственного регулирования АПК.

В целях обеспечения предсказуемости административно-правового воздействия, его качества и позитивности административно-правовая доктрина должна выработать новые комплексные инструменты регулирования деятельности агропромышленного комплекса — правовые режимы, обеспечивающие оптимальное соотношение эффективности государственной аграрной политики и соблюдения общественного интереса. Основной целью государственной аграрной политики должно быть обеспечение продовольственной безопасности страны и экономического роста аграрной системы, который возможен только посредством обеспечения необратимого качественного изменения хозяйствующих субъектов в сфере АПК. Одним из этапов этой работы должны стать разработка и принятие нового федерального закона, регулирующего деятельность всего агропромышленного комплекса страны. Стоит отметить, что в настоящее время на федеральном уровне в законодательных актах Российской Федерации вообще отсутствует единое понятие агропромышленного комплекса. Существовавшее в действовавшем до июня 2004 г. законе от 24 мая 1999 г. № 100-ФЗ «Об инженерно-технической системе агропромышленного комплекса» определение агропромышленного комплекса как совокупности отраслей экономики, связанных с агропромышленным производством, нельзя было признать вносящим максимум ясности в структурную наполненность АПК и обеспечивающим полноту законодательного регулирования.

Традиционно считается, что агропромышленный комплекс включает в себя четыре сферы деятельности: сельское хозяйство (растениеводство, животноводство, фермерские хозяйства, личные подсобные хозяйства и т.д.); обеспечивающие сельское хозяйство средствами производства и материальными ресурсами отрасли производства (производители сельхозтехники, минеральный удобрений, химикатов и т.д.); перерабатывающие предприятия (пищевой, легкой промышленности); инфраструктура АПК: организации, которые осуществляют заготовку, транспортировку, упаковку, хранение, реализацию сельскохозяйственной продукции, научное, образовательное, кадровое обеспечение агропромышленного комплекса.

Несмотря на то что вопрос о необходимости рассмотрения сельского хозяйства во взаимосвязи с отраслями, занимающимися закупкой, переработкой, транспортировкой продукции сельскохозяйственного производства, ее реализацией, производством и поставками сельскохозяйственной техники, агрохимикатов, обладает большой актуальностью, на законодательном уровне единство этих сфер пока еще не формализовано в общей дефиниции. Следует обратить внимание на то, что закон «О развитии сельского хозяйства» оперирует понятием федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, никак само понятие агропромышленного комплекса не раскрывая. Большинство стран на постсоветском пространстве таким же образом определяют только понятие сельского хозяйства, одного из структурных элементов агропромышленного комплекса, относя к нему деятельность, обеспечивающую получение выращенной, переработанной или произведенной сельскохозяйственной продукции.

<sup>2</sup> Там же.

Между тем, учитывая, что ряд законодательных положений связывает наступление тех или иных правовых последствий с принадлежностью соответствующего субъекта к агропромышленному комплексу, представляется необходимым конкретизировать включаемые в него сферы деятельности.

Анализируя эффективность использования государством способов регулирования экономики, Ю.А. Тихомиров аргументирует зависимость степени эффективности регулирования от тщательной регламентации его методов и четкого определения в нормативных актах уполномоченных органов, субъектов и объектов регулирования<sup>3</sup>. С данным выводом следует согласиться, но отметим, что в аграрной сфере в рамках предлагаемого закона существует насущная необходимость выделения в качестве отдельных субъектов регулирования субъектов агропромышленного комплекса. Кроме того, на федеральном уровне нуждается в более четком разграничении и определении и объем полномочий исполнительных органов (в частности, Роспотребнадзора и Россельхознадзора).

До настоящего времени действует Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1490-1 «О приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами», определяющий субъектный состав организаций, на которые распространяются защитные государственные механизмы в целях обеспечения приоритетности сельскохозяйственной отрасли в народном хозяйстве. В нем устанавливаются льготы для производителей сельскохозяйственной продукции, порядок регулирования цен, финансирования и кредитования, которые в настоящее время не соответствуют положениям принятых позднее законодательных актов. Несмотря на фактическую отмену этих положений в связи с последующим принятием специальных законов, закон «О приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами» продолжает действовать и нарушает целостность и непротиворечивость правового регулирования данной сферы общественных отношений. По нашему мнению, это обуславливает актуальность его отмены с одновременным сохранением отдельных положений в новом комплексном законе.

В большинстве стран на постсоветском пространстве на законодательном уровне определение агропромышленного комплекса не сформулировано. В то же время Закон Республики Казахстан от 8 июля 2005 г. «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий», например, достаточно широко определяет агропромышленный комплекс, обозначая его как совокупность отраслей экономики, включающих производство, заготовку, хранение, транспортировку, переработку и реализацию продукции сельского, рыбного хозяйства, а также пищевую промышленность, сопутствующие производства и сферы деятельности, обеспечивающие их современной техникой, технологическим оборудованием, деньгами, информационными и другими ресурсами, ветеринарно-санитарную и фитосанитарную безопасность, научное обеспечение и подготовку кадров. Закон Республики Таджикистан закрепляет понятие агропромышленного комплекса как совокупности отраслей экономики, включающих в себя производство, заготовку, хранение, транспортировку, переработку и реализацию продукции сельского и рыбного хозяйства, пищевой промышленности, другие сопутствующие

<sup>3</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. 2000. № 5. С. 3-6.

производства и сферы деятельности, в том числе обеспечивающие их современной техникой, технологическим оборудованием, информационными и другими ресурсами, ветеринарно-санитарную и фитосанитарную безопасность, научное обеспечение и подготовку кадров<sup>4</sup>.

Включение в состав агропромышленного комплекса транспортировки сельскохозяйственной продукции, а также отраслей, обеспечивающих сельхозтоваропроизводителя сельскохозяйственной техникой, информационными технологиями и кадрами, представляет интерес для имплементации такого подхода в федеральное законодательство России.

Четкое законодательное определение агропромышленного комплекса, по нашему мнению, будет способствовать расширению перечня хозяйствующих субъектов, которые будут вправе претендовать на меры государственной поддержки. В настоящее время на федеральном уровне таковая оказывается, как правило, только субъектам, имеющим статус сельскохозяйственного товаропроизводителя и отвечающим установленным в федеральном законе «О развитии сельского хозяйства» критериям, т.е. минимальной 70-процентной доле от реализации произведенной сельскохозяйственной продукции в общей доле выручки от реализации товаров, работ, услуг. Полагаем, что предлагаемые меры по увеличению числа объединенных одними целевыми ориентирами субъектов хозяйствования, по сути образующих целостную экономическую цепочку, увеличат количество создаваемых в данной сфере кластеров и, как следствие, позволят сконцентрировать интеллектуальные, трудовые и производственные ресурсы и за счет синергетического эффекта обеспечить большую производительность и сократить затраты производителя.

Следует отметить, что субъекты Российской Федерации иначе подходят к определению круга поддерживаемых субъектов и включают в их состав обслуживающие сельскохозяйственное производство организации. Например, согласно ст. 4 закона «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Новосибирской области», право на получение государственной поддержки наряду с осуществляющими сельскохозяйственное производство организациями имеют и организации, осуществляющие поставку, ремонт и техническое обслуживание техники, инновационное, консультационное, информационное сопровождение. Аналогично обстоят дела в Бурятии. В Астраханской области, напротив, государственная поддержка предоставляется только организациям, крестьянским фермерским хозяйствам и индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным в Астраханской области, занятым в сельскохозяйственном производстве и переработке сельскохозяйственной продукции, а также гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство<sup>5</sup>. Приведенные примеры свидетельствуют о необходимости установления в федеральном законодательстве основ единообразия с закреплением возможности субъектам федерации учитывать региональные особенности.

С.А. Боголюбов отмечает необходимость обсуждения целесообразности определения в федеральном законе вместо категории «сельскохозяйственный произ-

<sup>4</sup> Закон Республики Таджикистан «О государственной поддержке отраслей агропромышленного комплекса Республики Таджикистан» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2007. № 3. Ст. 174; 2008. № 12. Ч. 2. Ст. 1, 1007.

<sup>5</sup> Закон Астраханской области от 16 августа 2006 г. № 51/2006-ОЗ «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Астраханской области».

водитель» перечня организаций, предпринимателей и иных граждан, имеющих право на получение государственной поддержки, и перечня условий, при которых она предоставляется<sup>6</sup>. Всецело разделяя обоснованность данного предложения, полагаем оптимальным его воплощение в жизнь в консолидированном законе о государственном регулировании агропромышленного комплекса. По нашему мнению, способом реализации данной идеи должно служить более четкое определение на федеральном уровне понятия «сельскохозяйственный товаропроизводитель» и введение понятия «субъект агропромышленного комплекса» с определением для каждой категории своего набора мер государственной поддержки и жесткого закрепления перечня условий, при которых таковая предоставляется.

Исследуя зарубежный опыт законодательного регулирования сельскохозяйственной сферы общественных отношений, следует признать, что в США, согласно федеральному законодательству, к сельскохозяйственной деятельности причисляются транспортировка, хранение, распространение продуктов питания. При этом в США сельскохозяйственной деятельностью признается только предпринимательская деятельность. Законы штатов к сельскохозяйственной деятельности относят и сопутствующую: сортировку, упаковку, очистку, сушку и т.д., вплоть до конечной реализации сельскохозяйственной продукции потребителю. Сельскохозяйственной деятельностью признается даже агротуризм<sup>7</sup>, что является вполне положительным опытом регулирования.

В Республике Беларусь ранее действовавшим постановлением Кабинета Министров Республики Беларусь от 3 января 1996 г. № 4 «О структуре агропромышленного комплекса Республики Беларусь» был определен состав АПК, куда включались субъекты хозяйственной деятельности независимо от формы собственности и ведомственной принадлежности, для которых основными видами деятельности являются:

- производство сельскохозяйственной продукции;
- заготовка, переработка и реализация сельскохозяйственной продукции, производимой в Республике Беларусь;
- производство продуктов питания (продовольствия);
- подготовка кадров для отраслей АПК;
- научное, техническое, производственно-техническое, ветеринарное и транспортное обслуживание, материально-техническое обеспечение АПК, строительство и ремонт объектов АПК производственного и непроизводственного назначения и другие виды деятельности, связанные с функционированием АПК.

Полагаем, что *агропромышленный комплекс* возможно определить как систему (совокупность) взаимосвязанных отраслей промышленности, сферы услуг и сельского хозяйства, специализированных учреждений, задачей которой является финансирование, производство, заготовка, переработка, хранение и реализация сельскохозяйственной продукции и доведение ее до потребителя, включая ее упаковку, транспортировку, обеспечение технологическим оборудованием, а также учреждений, осуществляющих информационное, научное, кадровое и образовательное

<sup>6</sup> См.: Правовой механизм государственного регулирования и поддержки агропромышленного комплекса / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Норма, 2009. С. 32.

<sup>7</sup> См.: Аграрное законодательство зарубежных стран и России / отв. ред. канд. юрид. наук Е.Л. Минина. М.: Юстицинформ, 2011. С. 16.

обеспечение указанных видов деятельности, ее фитосанитарную и ветеринарную безопасность.

В пользу разработки и принятия нового закона, регулирующего агропромышленный комплекс, свидетельствует и ряд недостатков федерального закона «О развитии сельского хозяйства», устранить которые возможно полной его переработкой. Так, в частности, Е.Л. Минина отмечает несоответствие обозначенной в названии сферы регулирования закона «О развитии сельского хозяйства» его содержанию. По мнению ученой, закон не регулирует всех отношений, складывающихся в области сельского хозяйства, и не охватывает всех направлений его развития. Федеральный закон № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»<sup>8</sup> сменил действовавший с 1997 г закон от 14 июля 1997 г. № 100-ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства»<sup>9</sup>. Данный законодательный акт определял государственное регулирование агропромышленного производства как экономическое воздействие государства на производство, переработку и реализацию сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, включая рыбу и морепродукты, а также на производственно-техническое обслуживание и материально-техническое обеспечение агропромышленного производства<sup>10</sup>.

Нетрудно заметить отсутствие в подобной дефиниции указания на меры и методы прямого административного регулирования агропромышленного производства. Предусматривая в ст. 2 закона «О государственном регулировании агропромышленного производства» в качестве одной из задач защиту интересов отечественных товаропроизводителей при осуществлении внешнеэкономической деятельности, безусловно, решаемой и с помощью административно-правовых методов регулирования (защитные и протекционистские меры — ст. 17 закона «О государственном регулировании агропромышленного производства»), законодатель на момент принятия закона упустил в нем указание на административно-правовую составляющую методологии регулирования деятельности АПК.

Федеральный закон «О государственном регулировании агропромышленного производства» содержал упоминание обо всех актуальных на тот момент методах государственного регулирования деятельности АПК, однако носил скорее декларативный и обобщенный характер, не раскрывая сути того или иного метода. Так, определяя в качестве метода регулирования антимонопольное регулирование цен в агропромышленном производстве, ст. 12 этого закона фактически содержит лишь отсылочную норму. Специалисты отмечают низкую эффективность указанного законодательного акта по причине его оторванности от существовавших на тот момент реалий.

Ранее учеными, в частности Е.Г. Быстровым<sup>11</sup>, высказывалась мысль о реформировании аграрного законодательства в направлении создания аграрного кодекса, однако, выражая солидарность с мнением Е.Л. Мининой, подчеркнем отсутствие необходимости объединения норм всех отраслей законодательства, затрагиваю-

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3501.

<sup>10</sup> [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_52240.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_52240.html)

<sup>11</sup> См.: *Быстров Е.Г.* Развитие сельскохозяйственной кооперации и аграрного законодательства России в современных условиях // Актуальные проблемы аграрного права России: теория и практика. М.: Изд. дом «Государство и право», 2004. С. 60.

щих сельское хозяйство, в том числе гражданского, трудового, административно-го, в одном законе.

Полагаем, что перспективным направлением законотворчества в сфере регулирования агропромышленного комплекса является разработка комплексного (консолидированного) закона, включающего в себя базовый понятийный аппарат и весь механизм государственного регулирования не только сельского хозяйства, но и всего агропромышленного комплекса. В.С. Елисеев придерживается иного мнения, утверждая, что попытки регламентации методов государственного регулирования одним законом «приводят к отсутствию общей стабильности аграрных правоотношений, поскольку включение достаточно разных задач в один нормативный акт «автоматически» влечет необходимость как минимум ежегодной его корректировки.»<sup>12</sup> Автор исходит из концепции детального определения всех мер государственного регулирования, включая и те, пределы которых определяются в законе о бюджете.

Однако целесообразным, по нашему мнению, является принятие комплексного закона о регулировании деятельности в сфере агропромышленного комплекса и определение в нем понятия агропромышленного комплекса, перечня видов государственной поддержки, форм и методов регулирования АПК, их основной концепции, но ни в коей мере не конкретных объемов поддержки и круга ее субъектов в тех случаях, когда такой круг не является константой. Данный закон составил бы базу законодательства о государственном регулировании аграрных отношений.

Например, одним из основных инструментов государственной поддержки субъектов агропромышленного комплекса еще со столыпинских времен является субсидирование государством определенной доли ставки рефинансирования по коммерческим кредитам. Условия предоставления этой меры поддержки ежегодно устанавливаются подзаконными актами, что существенно влияет как на эффективность этой меры, так и на возможность предприятий прогнозировать свою деятельность и оптимально распределять финансовые ресурсы. Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных на осуществление государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей и на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам в российских кредитных организациях, Счетная палата Российской Федерации отмечала недостаточную эффективность этих мер именно по той причине, что правила ее оказания ежегодно меняются и доводятся до адресатов поддержки в апреле-мае, т.е. когда подготовка к севу основных сельскохозяйственных культур уже окончена<sup>13</sup>. В связи с этим полагаем, что большую

<sup>12</sup> *Елисеев В.С.* О концепции трехуровневого построения законодательства о государственном регулировании сельского хозяйства // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 11. С. 40-43.

<sup>13</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных на осуществление государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей и регулирование рынка сельскохозяйственной продукции (на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам в российских кредитных организациях, компенсацию части затрат по страхованию, на проведение закупочных и товарных интервенций), а также субсидирование затрат на дизельное топливо, в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, федеральном государственном унитарном предприятии «Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка», организациях, осуществляющих страхование и хранение запасов интервенционного фонда, открытом акционерном обществе «Россельхозбанк», иных организациях — получателях субсидий» // Бюллетень Счетной палаты Российской Феде-

эффективность реализации такой меры государственного регулирования АПК, как субсидирование кредитной ставки и субсидирование затрат на страхование сможет иметь, если в федеральном законе будут базово определены субъекты поддержки и основные условия ее предоставления, а на подзаконном уровне ежегодно будет устанавливаться конкретный размер субсидирования и дополнительные условия, которые не целесообразно вводить на постоянной основе.

Также представляется оправданным выделение из круга субъектов государственной поддержки тех, которым она оказывается в преимущественном порядке (крестьянско-фермерские хозяйства; хозяйства, функционирующие в зоне рискованного земледелия, на неорошаемых землях). Академик И.Г. Ушачев, в частности, выражает обоснованные сомнения в равной потребности крупных и мелких сельскохозяйственных организаций в мерах государственной поддержки<sup>14</sup>. Однако это предложение имеет смысл реализовать только при условии определения в новом комплексном законе минимального размера государственной поддержки всех субъектов АПК, устанавливаемого в процентном отношении к общей сумме доходов федерального бюджета. Конкретный размер общего объема ежегодной поддержки целесообразно устанавливать в законе о федеральном бюджете на соответствующий период.

Разумным направлением совершенствования аграрного законодательства России представляется предложенный российскими фермерами механизм размера привязки дотаций к одному гектару пашни и одной голове крупного рогатого скота. По мнению С.Л. Белякова, такая поддержка компенсировала бы отрицательную земельную ренту и обеспечила бы уровень расширенного воспроизводства для сельхозтоваропроизводителей среднего уровня всех форм собственности<sup>15</sup>. Погектарные субсидии пока предусмотрены только в проекте Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 гг., внесенном Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации<sup>16</sup>.

Представляется возможным наметить вероятную структуру нового федерального закона о государственном регулировании деятельности агропромышленного комплекса. Полагаем, что в новом законе должны найти свое отражение цели и принципы государственного регулирования АПК; определение субъектов государственного регулирования с четким разделением их компетенции и объема полномочий; открытый, не исчерпывающий перечень организаций, индивидуальных предпринимателей и граждан, которые вправе рассчитывать на государственную поддержку, и перечень условий, при соблюдении которых она предоставляется; общий порядок предоставления мер поддержки по сферам АПК (производство сельскохозяйственных культур, растениеводство, животноводство; транспортировка,

рации. 2007. № 4 (112) // [http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2007/ACH200705251310/ACH200705251310\\_p\\_011.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2007/ACH200705251310/ACH200705251310_p_011.htm)

<sup>14</sup> См.: Социально-экономические проблемы развития малых форм хозяйствования на селе / И.Г. Ушачев, вице-президент Российской академии сельскохозяйственных наук, директор Всероссийского НИИ экономики сельского хозяйства, академик Россельхозакадемии.

<sup>15</sup> См.: Совершенствование нормативно-правовой базы государственного регулирования малых форм хозяйствования на селе / С.Л. Беляков, председатель Ассоциации крестьянских хозяйств и сельхозкооперативов Вологодской области, лауреат национальной премии им. П.А. Столыпина «Аграрная элита России»: матер. Всероссийской науч.-практ. конференции, 17 декабря 2010 г. М., 2011.

<sup>16</sup> <http://www.mcx.ru/documents/document/show/16834.342.htm>

реализация, хранение, упаковка продукции АПК и т.д.), меры по развитию сельских территорий; порядок оказания информационной, консультационной поддержки, поддержки инновационной деятельности и научных исследований, меры по стимулированию образования и труда работников сельского хозяйства.

Важным аспектом совершенствования аграрного законодательства представляются детализация и усиление положений об обеспечении устойчивого развития сельских территорий. Федеральное законодательство должно формироваться с ориентацией на повышение качества жизни сельского населения, повышение роста доходов лиц, занятых в сельском хозяйстве, создание материальной базы устойчивого развития сельских территорий и достойных условий жизни сельского населения через создание условий для развития растениеводства, животноводства, рыбного хозяйства, переработки сельскохозяйственного сырья и пищевой промышленности, обеспечения ветеринарно-санитарной и фитосанитарной безопасности, технической оснащенности и других сопутствующих сфер деятельности, развития социальной и инженерной инфраструктуры сельских территорий. По мнению Комитета Государственной Думы Российской Федерации по аграрным вопросам, действующий федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» нуждается в коррекции и касательно уточнения устойчивого развития сельских территорий посредством выделения в самостоятельную статью вопросов устойчивого развития сельских территорий, четкого определения в ней понятий «сельские территории» и «устойчивое развитие сельских территорий», целей и задач государственной политики в сфере устойчивого развития сельских территорий<sup>17</sup>.

Представляется возможным в качестве недостатка закона «О развитии сельского хозяйства» отметить отсутствие в перечне целей государственной аграрной политики такой значимой, по нашему мнению, целевой категории, как обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации. Напомним, что федеральный закон от 14 июля 1997 г. «О государственном регулировании агропромышленного производства» в ст. 1 выделял в числе первоочередных задач государственного регулирования сельского хозяйства проблему продовольственной безопасности России.

Доктрина продовольственной безопасности<sup>18</sup> как сосредоточение целевых ориентиров в качестве одной из основных задач определяет обеспечение продовольственной безопасности независимо от изменения внешних и внутренних условий, а также своевременное прогнозирование, выявление и предотвращение внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности, что обуславливает необходимость развития этих положений в специальных законодательных актах.

Примечателен в качестве примера возможной реализации в российском законодательстве опыт Беларуси, где в качестве целей государственной аграрной политики установлены:

- создание для сельскохозяйственных товаропроизводителей паритетных с другими отраслями условий образования доходов и прибыли, поддержание эквивалентности товарообмена между сельским хозяйством и отраслями промышленности;

<sup>17</sup> См.: Актуальные вопросы развития сельского хозяйства // Комитет Государственной Думы Российской Федерации по аграрным вопросам // <http://www.komitet2-20.km.duma.gov.ru/site.xp/050049124055048056.html>

<sup>18</sup> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 // <http://www.mcx.ru/ministry/department/show/74.htm>

- поддержание природного равновесия, адаптация сельскохозяйственного производства к условиям окружающей среды<sup>19</sup>.

Полагаем, что приведенные положения заслуживают имплементации в законодательство Российской Федерации, особенно с учетом совместного членства в Евразийском экономическом сообществе и Таможенном союзе.

Полагаем необходимым и четкое указание на равенство в обозначенных учебном аспектах, что заслуживает своего закрепления в данном законодательном акте. Данная точка зрения происходит из соответствующих рекомендаций научного сообщества: Г.Е. Быстров, например, в качестве принципов государственной аграрной политики выделяет:

- равную доступность и адресность государственной поддержки для всех сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- равную доступность информации о рынках и о государственной аграрной политике для всех субъектов продовольственных рынков.

Новый закон должен стать основой для системного и единообразного нормативного правового регулирования в сфере агропромышленного комплекса в целом на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации с учетом территориальных особенностей.

По нашему мнению, следует имплементировать в российское законодательство опыт Франции, в которой все физические и юридические лица, регулярно осуществляющие виды сельскохозяйственной деятельности, указанные в ст. L311-1 Кодекса сельского хозяйства и рыболовства, должны регистрироваться в сельскохозяйственном реестре, являющемся общедоступным и находящемся в ведении Сельскохозяйственной палаты<sup>20</sup>. Перспективным представляется установление на федеральном уровне требования о ведении единого реестра субъектов агропромышленного комплекса. Такая норма в несколько ином виде уже действует в ряде субъектов федерации. Например, Закон Красноярского края от 1 декабря 2011 г. № 13-6670 «О дополнительных мерах государственной поддержки агропромышленного комплекса края» предусматривает ведение органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование, функции по оказанию государственных услуг, управлению и распоряжению государственной собственностью в сфере агропромышленного комплекса края, реестра вновь созданных производителей пищевых продуктов.

Институт государственного управления агропромышленным комплексом включает в себя основные направления государственного управления в данной сфере; установленную компетенцию государственных органов, уполномоченных на управление в сфере АПК; совокупность методов государственного регулирования в данной сфере общественных отношений; совершение юридически значимых действий (проведение государственной регистрации, осуществление властных распорядительных мероприятий, выдачу официальных разрешительных документов). Полагаем, что эффективность государственного управления во многом зависит от качества, непротиворечивости и актуальности закона, регулирующего соответствующую сферу управления. Как справедливо указывает Е.Л. Минина, определе-

<sup>19</sup> См.: Гусаков В.Г. Экономика и организация сельского хозяйства в условиях становления рынка: научный поиск, проблемы, решения. Минск: Белорус. наука, 2008. С. 61.

<sup>20</sup> Там же. С. 143.

ние сельского хозяйства, перечень отраслей и видов деятельности, включаемых в сельское хозяйство, имеет значение прежде всего потому, что в большинстве стран эффективное развитие сельского хозяйства и устойчивое развитие сельских территорий имеют государственную значимость и нуждаются в мерах государственной поддержки<sup>21</sup>.

Одним из серьезных аргументов в пользу активной работы в направлении совершенствования аграрного законодательства России, в том числе и посредством принятия консолидированного законодательного акта о государственном регулировании АПК, является вступление России в ВТО, уже ставшее юридическим фактом с момента ратификации Государственной Думой Российской Федерации 13 июля 2012 г. Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации (ВТО) от 15 апреля 1994 г.<sup>22</sup>

26 июня 2012 г. на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации поступил пакет законопроектов, предусматривающих дополнительные меры налоговой и финансовой поддержки сельхозтоваропроизводителей Российской Федерации с целью минимизации негативных последствий вступления России в ВТО. В частности, предусматривается предоставление сельхозтоваропроизводителям субсидий из федерального бюджета для компенсации до 35% затрат на приобретение сельскохозяйственной техники и оборудования. Одним из включенных в пакет законопроектов предлагается исключить возможность продажи по частям имущества сельхозпредприятия, проходящего процедуру банкротства<sup>23</sup>.

В связи с вступлением России в ВТО Правительством Российской Федерации предполагается подвергнуть коррективам и закон «О развитии сельского хозяйства», предусмотрев в нем возможность установления критериев неблагоприятных для сельхозпроизводства территорий, которые, по правилам ВТО, не могут включаться в расчет средств, подлежащих регулированию напрямую нормами и правилами ВТО<sup>24</sup>. Данные предложения также преследуют цель ослабления возможного негативного влияния распространения на российских сельхозтоваропроизводителей требований Соглашения ВТО по сельскому хозяйству 1993 г., что является оправданным и своевременным.

Полагаем, что разработка и принятие комплексного федерального закона о государственном регулировании деятельности агропромышленного комплекса предоставят правоприменителям современный и модернизированный правовой инструментарий, который окажет хозяйствующим субъектам в сфере АПК необходимую поддержку в данный период, осложненный для отечественных субъектов агропромышленного комплекса усиливающейся конкуренцией и необходимостью перестройки своей деятельности в соответствии с требованиями ВТО.

<sup>21</sup> См.: Аграрное законодательство зарубежных стран и России. С. 18.

<sup>22</sup> <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20120710170755.shtml>

<sup>23</sup> См.: *Николай Панков*. На рассмотрение в Госдуму внесен пакет законопроектов, которые окажут поддержку АПК при вступлении России в ВТО // <http://www.komitet2-20.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124056053056.html>

<sup>24</sup> См.: Сельскому хозяйству недород в помощь. Минсельхоз скроет господдержку от ВТО в скудных землях // Газета «Коммерсантъ». 2012. № 48 (4833) // <http://www.kommersant.ru/doc/1896629>