

КОЛЛЕКТИВНАЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ЕАЭС: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

А. И. Михнюк

*Институт правовых исследований Национального центра законодательства и
правовых исследований Республики Беларусь, ул. Ложинская, 16-19, 220125, г. Минск,
Беларусь, cleo_m@inbox.ru*

Рассматривается сложившаяся система правового обеспечения коллективной продовольственной безопасности ЕАЭС. Обращено внимание, что система коллективной безопасности предусматривает одновременно достижение не только экономических, но и социальных целей в интересах населения всех стран, входящих в ЕАЭС. Отмечается, что на современном этапе интеграционного взаимодействия в рамках ЕАЭС реализация согласованной агропродовольственной политики осуществляется исходя из приоритета национального продовольственного суверенитета государств-членов.

Ключевые слова: коллективная продовольственная безопасность; согласованная агропромышленная политика; Евразийский экономический союз.

Одной из целей формирования межгосударственных союзов выступает разработка и принятие комплекса согласованных мер, направленных на углубление экономической интеграции между их членами для повышения устойчивости в различных аспектах, в том числе в обеспечении безопасности, неотъемлемым элементом которой вступает продовольственная безопасность как основа экономического развития и социальной стабильности. Вопросы использования потенциала коллективной продовольственной безопасности в рамках ЕАЭС как никогда актуальны в свете сложившейся геополитической обстановки в современном мире. Особенно остро данные проблемы стоят перед Республикой Беларусь, где благодаря проводимой государственной аграрной политике удалось построить эффективное экспортоориентированное агропромышленное производство, однако агрессивное внешнее санкционное давление создает угрозы снижения устойчивости сложившейся системы продовольственной безопасности.

Важно отметить, что до недавнего времени прямых санкций, касающихся продовольственной сферы, не вводилось, однако установленные рядом стран ограничительные меры повлекли закрытие доступа к международным рынкам капитала, нарушение логистических цепочек, обострили проблемы зависимости от импорта семенной продукции, сельскохозяйственной техники и т.д. А 22 февраля 2024 г. Латвия впервые официально ввела ограничения в отношении продовольствия из Республики Беларусь и Российской Федерации. Так, латвийский Сейм в окончательном чтении внес поправки в Закон "О развитии села и сельского хозяйства", запретив

импорт сельскохозяйственных продуктов из России и Беларуси. Поправки предусматривают, что запрет будет действовать до 1 июля 2025 года, а в дальнейшем при необходимости он может быть продлен [1].

Учитывая сложившуюся ситуацию, важно использовать потенциал коллективной продовольственной безопасности ЕАЭС, что требует выработки единых подходов к правовому регулированию вопросов продовольственного обеспечения на уровне Союза – в интересах гарантирования права населения стран евразийского пространства на питание [2, с. 261].

Основная часть

Проблемы обеспечения продовольственной безопасности в ЕАЭС неоднократно поднимались на самом высоком уровне. Для углубления интеграции в этой сфере в 2019 г. был разработан проект Концепции коллективной продовольственной безопасности государств – членов ЕАЭС, которая рассматривалась как основа для формирования согласованной агропромышленной политики для решения продовольственного вопроса. Определение на уровне Союза направлений, мер регулирования и единых подходов в области оценки продовольственной безопасности должны были создать системный подход, позволяющий странам ЕАЭС своевременно выявлять, упреждать и противодействовать угрозам обеспечения национальной продовольственной безопасности на коллективной основе. Между тем данный проект подвергся критике, поскольку предложенные Евразийской экономической комиссией подходы к мониторингу и оценке продовольственной безопасности являлись устаревшими и не носили инклюзивный характер, поэтому принятие Концепции в предложенной редакции не оказало бы влияния на улучшение состояние продовольственной безопасности в странах ЕАЭС [3]. Кроме того, казахская сторона не поддержала принятие этого документа исходя из того, что многие положения указанной Концепции выходят за рамки экономической интеграции, а в положениях Договора о ЕАЭС отсутствуют правовые основания для регулирования подобных вопросов на уровне ЕАЭС, следовательно, проблемы обеспечения продовольственной безопасности относятся к национальной компетенции.

Безусловно, формирование системы коллективной продовольственной безопасности требует разработки комплексного организационно-правового механизма, обеспечивающего достижения не только экономических, но и ряда социальных целей исходя из современного понимания продовольственной безопасности, базирующегося на основополагающих критериях, выработанных Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (далее - ФАО). В настоящее время эксперты ФАО рассматривают продовольственную безопасность как состояние, характеризующееся постоянным физическим, социальным и

экономическим доступом для всех людей к достаточному по объему, безопасному и питательному продовольствию, необходимому для удовлетворения их потребностей в полноценном питании и пищевых привычек и поддержания активного и здорового образа жизни [4, с. 56].

Обострение продовольственных проблем, вызванных пандемией COVID-19, а затем и усилением внешнеполитического давления на членов Союза, вновь актуализировали проблематику продовольственной безопасности. Для определения направлений развития евразийской интеграции в данной сфере Евразийской экономической комиссии необходимо было определить, какой подход будет положен в основу: один связан с регулированием вопросов обеспеченности сельскохозяйственной продукцией и продовольствием исключительно за счет национальных производственных ресурсов, другой - с использованием коллективной модели, которая предполагает реализацию экономического потенциала всех стран ЕАЭС [5]. На повестке дня стоял вопрос разработки документа, реализация положений которого позволила бы не только повысить уровень самообеспеченности, но и минимизировать риски возникновения в ЕАЭС дефицита продовольственных товаров, а также предпринимать согласованные действия при обеспечении продовольственной безопасности [6, с. 33].

Первый подход базируется на концепции «продовольственного суверенитета», сформулированной в рамках Всемирного продовольственного саммита ООН в 1996 г., предполагающей преимущественную защиту интересов отдельного государства в целях гарантии своим гражданам права на питание как неотъемлемого компонента права на достойную жизнь [2, с. 264]. На практике реализация такой стратегии заключается в установление национальным законодательством обязательной доли продовольственной продукции, произведенной местными субъектами, что отчетливо прослеживается в актах, регулирующих вопросы продовольственной безопасности в государствах-членах ЕАЭС. К примеру, в п. 9 Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 20 от 21 января 2021 г. определены пороговые значения объемов отечественного производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия к объему внутреннего потребления и варьируются, исходя из типа продукции, в пределах от 80 до 95 %. Интересно, что подобный подход в стратегических документах Российской Федерации сохранился и после одобрения ею Совместного заявления по всемирной продовольственной безопасности, в котором неоднократно подчеркивается важность сохранения открытости рынков и отказа от протекционизма [7].

Исходя из положений Доктрины национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года, утвержденной

постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 962 от 15 декабря 2017 г., система обеспечения продовольственной безопасности в нашем государстве строиться также исходя из национальных приоритетов, однако с учетом роли Республики Беларусь в обеспечении коллективной продовольственной безопасности государств-членов ЕАЭС, что обусловлено формированием сложной интегрированной конкурентной среды, к тому же конъюнктура продуктовых рынков оказывает все более значительное воздействие на развитие АПК государств – членов ЕАЭС и их конкурентоспособность [8, с. 18].

Второй подход предполагает переход от концепции национальной продовольственной безопасности (предполагающей защиту внутреннего рынка) к концепции коллективной продовольственной безопасности ЕАЭС (подразумевающей доверие к партнерам по ЕАЭС и акцент на замещении импорта из третьих стран) [9, с. 99]. В данном случае потребуются обеспечить «реальный» переход к согласованной сельскохозяйственной политике, предполагающей частичное делегирование полномочий национальных правительств на наднациональный уровень [10, с. 309].

В 2021 г. Совет Евразийской экономической комиссии утвердил Общие принципы и подходы к обеспечению продовольственной безопасности государств-членов ЕАЭС [11]. Были сформулированы четыре принципа: недопустимость дискриминации; сочетание национальных интересов и целей ЕАЭС; обеспечение устойчивого развития; учёт международного опыта при оценке продовольственной безопасности государств-членов. К общим подходам относится повышение уровня национальной безопасности; реализация потенциала взаимной торговли; снижение зависимости государств-членов от импорта материально-технических ресурсов из третьих стран [12]. Однако, как отмечает заместитель директора Аграрного центра МГУ Роман Ромашкин, представленные в документе направления не в полной мере способствуют эффективному развитию общего агропродовольственного рынка и ориентированы на весьма узкое понимание продовольственной безопасности, оставляя за рамками общих подходов решение вопросов качества питания и экономической доступности продовольствия. Поэтому необходимо продолжить работу по закреплению в интеграционной повестке ЕАЭС единых подходов к оценке уровня продовольственной безопасности в странах-участницах и реализации совместной программы по обеспечению продовольственной безопасности, основанной на современных научных знаниях и международной практике поддержки уязвимых групп населения [13].

Заключение

Учитывая разногласия между государствами-членами ЕАЭС по ряду чувствительных проблем, касающихся анализируемой сферы, полагаем, что важным направлением углубления интеграционных процессов в области обеспечения продовольственной безопасности может стать сочетание

национальных интересов с коллективными путем урегулирования вопросов создания благоприятных условий для развития межгосударственной торговли продовольственными товарами, выработки общих подходов к вопросу качества продовольственных товаров, развития кооперации в области высокотехнологических производств на уровне законодательства ЕАЭС, с национальными, касающимися развития агропромышленного производства, в том числе через стимулирующие инструменты государственной поддержки, а также принятия мер по повышению уровня жизни населения, включая определение уязвимых групп населения, требующих особый подход в обеспечении их права на достаточное питание.

На современном этапе функционирования ЕАЭС построение системы коллективной продовольственной безопасности представляется возможным только на основе использования системы разноразовного сотрудничества. Поэтому, полагаем, еще не созданы условия для формирования единой нормативной базы по вопросам продовольственной безопасности в рамках Союза. К сожалению, на сегодняшний момент большинство договоренностей в рамках ЕАЭС в агропродовольственной сфере носят декларативный характер, поэтому очень важно по мере достижения консенсуса по отдельным направлениям продовольственной безопасности обеспечивать им своевременную правовую регламентацию. Следует отметить, что к приоритетным вопросам, требующим принятия согласованных решений в рамках Союза можно отнести предложенные белорусской стороной необходимость формирования перечня критического импорта в целях продовольственной безопасности [14], армянской стороной неоднократно поднималась проблема согласования односторонних тарифных и нетарифных мер при экспорте [15], инициатива российской стороны – формирование чрезвычайного продовольственного фонда союза [16] и т.д.

Библиографические ссылки

1. Латвия ввела запрет на ввоз сельскохозяйственной продукции из Беларуси и России [Электронный ресурс]. URL: <https://belmarket.by/news/news-55861.html> (дата обращения: 29.03.2024).
2. *Мохов А. Ю.* Правовые проблемы обеспечения коллективной продовольственной безопасности Евразийского экономического союза // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 2 (133). С. 261–268.
3. *Ромашкин Р.* ЕЦПБ МГУ предложил пересмотреть проект Концепции о коллективной продовольственной безопасности в ЕАЭС [Электронный ресурс]. URL: <https://ecfs.msu.ru/resources/analytics/eczpb-mgu-predlozhit-peresmotret-proekt-konceptcii-o-kollektivnoj-prodovolstvennoj-bezopasnosti-v-eaes> (дата обращения: 01.04.2024).
4. Доклад ФАО ООН «Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире. Множественные проявления продовольственной безопасности –

2013» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fao.org/3/i3434r/i3434r.pdf> (дата обращения: 01.04.2024).

5. Министры сельского хозяйства ЕАЭС обсудили меры по сдерживанию цен в условиях COVID-19 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.belta.by/economics/view/ministry-selskogo-hozjajstva-eaes-obsudili-mery-posderzhivaniyu-tsen-v-uslovijah-covid-19-391399-2020/> (дата обращения: 29.02.2024).

6. Продовольственная безопасность Республики Беларусь в условиях развития международных интеграционных процессов. Мониторинг – 2021 / В.Г. Гусаков [и др.] // Минск : Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси, 2022. С. 215.

7. Совместного заявления по всемирной продовольственной безопасности (АИПБ) // Информационный бюллетень Министерства иностранных дел Российской Федерации. 13 июля 2009 г. С. 5–9.

8. *Пилипук А. В.* Продовольственная безопасность в ЕАЭС: национальные приоритеты и развитие взаимной торговли // Материалы форума «Перспективы евразийской экономической интеграции», посвящ. 10-летию Евразийской экономической комиссии, в рамках 18-го Междунар. науч. Семинара «Мировая экономика и бизнес-администрирование» : XX Междунар. науч.-техн. конф. «Наука – образованию, производству, экономике»; Респ. Беларусь, Минск, 16-17 марта 2022 г. / межд. программ. комитет С.В. Харитончик, А.В. Данильченко [и др.]. Минск : Четыре четверти, 2022. С.18–20.

9. *Ползиков Д. А.* Продовольственная безопасность России и углубление интеграции в рамках ЕАЭС // Островские чтения. 2019. № 1. С. 95-100.

10. *Ксенофонтов М. Ю., Ползиков Д. А., Урус А. В.* Возможности и ограничения использования опыта ЕС в контексте разработки политики коллективной продовольственной безопасности ЕАЭС // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2020. № 18. С. 296–315.

11. Об общих принципах и подходах к обеспечению продовольственной безопасности государств - членов Евразийского экономического союза : Решение Совета ЕЭК от 14.09.2021 № 89 [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=F9210032> (дата обращения: 29.03.2024).

12. *Маслова Е.* Продовольственная безопасность ЕАЭС: достижения и вызовы [Электронный ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/prodovolstvennaya-bezopasnost-eaes-dostizheniya-i-vyzovy/> (дата обращения: 29.03.2024).

13. Обеспечение продовольственной безопасности [Электронный ресурс]. URL: <https://ecfs.msu.ru/resources/events/obespechenie-prodovolstvennoj-bezopasnosti> (дата обращения: 05.03.2024).

14. Лукашенко выступил за формирование перечня критического импорта в ЕАЭС [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20230524/eaes-1873947482.html> (дата обращения: 29.03.2024).

15. Министр ЕЭК заявил об изменении подхода к продовольственной безопасности. На фоне кризиса страны евразийской пятерки переходят к регионализации [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/business/06/05/2022/626b7a999a7947c91fb5ff00> (дата обращения: 29.03.2024).

16. Каким будет чрезвычайный продовольственный фонд ЕАЭС, обсудили эксперты [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.sputnik.kz/20230616/kakim-budet-chrezvychaynyy-prodovolstvennyy-fond-eaes-obsudili-eksperty-36050369.html> (дата обращения: 29.03.2024).