

Evaluation of the differences of the Russian and foreign legislation in matters of regulation of agricultural activities

Khafizov D.

Оценка различий российского и зарубежного законодательства в вопросах регулирования деятельности сельского хозяйства

Хафизов Д. Р.

*Хафизов Дмитрий Рушанович / Khafizov Dmitri – аспирант,
кафедра финансов и статистики, экономический факультет,
Новосибирский государственный аграрный университет, г. Новосибирск*

Аннотация: в статье кратко анализируется текущее состояние отечественного и зарубежного правового регулирования вопросов сельского хозяйства. Приведено краткое описание отличий и их оценка. Отдельно в качестве примера рассматривается законодательство ФРГ как наиболее близкое к российскому.

Abstract: the article briefly analyzes the current state of domestic and foreign legal regulation of agricultural issues. A brief description of the differences and of the assessment. Separately, as an example of the German legislation is considered as the closest to the Russian.

Ключевые слова: сельское хозяйство, экономика сельского хозяйства, правовое регулирование АПК.
Keywords: agriculture, agricultural economics, agribusiness legal regulation.

Одним из основных направлений развития отечественной экономики в настоящее время стала поддержка сельскохозяйственного сектора. Как отметил в своем Послании 2015 года В. В. Путин [1], полное обеспечение российского рынка отечественным продовольствием является задачей национального уровня. Также отдельным поручением стала разработка поправок в законодательство и подготовка проектов нормативных актов для обеспечения развития сельскохозяйственной отрасли.

Предлагаем кратко рассмотреть текущее состояние российского и зарубежного законодательства по вопросам регулирования деятельности сельского хозяйства и оценить имеющиеся различия.

Еще в 2011 году коллектив авторов отмечал в работе [2, с. 123], что наша страна все еще продолжает переживать последствия перехода к рыночным отношениям. Последствиями такого перехода были и остаются сегодня большое количество убыточных субъектов сельскохозяйственного производства, низкий уровень инвестиционной привлекательности российского аграрного сектора и недостаточные для отечественного импортозамещения объемы производства.

Одной из характерных особенностей, характеризующих современное экономическое положение аграрной отрасли, является ее законодательное регулирование. Как справедливо отмечает в своей работе А. А. Алексеев [3, с. 309], «без государственной поддержки невозможно ни увеличение объемов производства, ни решение социальных проблем».

Также в своей работе А. А. Алексеев отмечает недостаточное регулирование правовой поддержки сельскохозяйственного сектора в отечественной производственной отрасли. Так, он считает, что в текущих условиях хозяйствования до сих пор не создан эффективный правовой механизм регулирования агропромышленного комплекса (АПК). Таким образом, несмотря на наличие закона, регулирующего вопросы сельского хозяйства, главную роль в кризисе АПК сыграла несогласованная деятельность по приему и исполнению федеральных программ и организационных мер, которые выполнялись без государственной поддержки.

А. А. Алексеев также отмечает наличие ряда различий в правовом регулировании АПК в России и зарубежных странах. Для уяснения сути различий автор предлагает рассмотреть краткую историю законодательства о сельском хозяйстве в России.

Так, с 2004 по 2007 гг. вопросы аграрного производства регулировались только постановлениями Правительства РФ, а также рядом подзаконных правовых актов. В настоящее время в нашей стране действует Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» [4], вступивший в законную силу с 2007 года. До появления данного закона в России с 1997 по 2004 гг. действовал аналогичный закон, утративший силу с выходом последней редакции. По сравнению с прежним законодательным актом значительно изменились как задачи, так и содержание закона.

О необходимости и чрезвычайной важности государственной поддержки данного направления говорит и С. Д. Власов [5, с. 101]. Исследователь считает - с учетом опыта государственной поддержки АПК в России, что в системе поддержки предпринимательских сельскохозяйственных структур присутствует две подсистемы:

- 1) координация государством рыночных механизмов АПК;
- 2) осуществление государственной поддержки предпринимателей АПК.

Возможность и необходимость в обращении к зарубежному опыту обосновывает в своей работе Е. Л. Минина [6, с. 5]. По ее мнению, правовой опыт зарубежных стран полезен к изучению в связи как с общими

чертами сельского хозяйства любой страны (сезонность, использование земли и ее почвенного плодородия), так и многолетним опытом развития фермерских подворий и сельскохозяйственных кооперативов. Также, по мнению Е. Л. Мининой, унификация сельскохозяйственных правовых норм требуется России с учетом ее вступления во Всемирную торговую организацию и все ускоряющимся процессом глобализации.

В европейских странах в данных целях осуществляется Единая сельскохозяйственная политика Европейского союза [7]. Данный термин означает систему «сельскохозяйственного субсидирования и сельхозпрограмм в Европейском союзе».

Данная политика имеет целью «обеспечение фермеров приемлемым уровнем жизни, потребителей качественной продукцией по справедливым ценам и сохранение сельхоз наследия». Как показывают исследователи, в Германии, например, закон о сельском хозяйстве был принят еще в середине прошлого века, закрепив основные положения в аграрной политике. С учетом отдельных изменений и дополнений этот закон действует до сих пор.

Принятие в России нового закона не сняло нерешенные вопросы и поставило ряд новых проблем. Многими исследователями отмечено отсутствие в законе порядка расчета субсидий и краткость нормативного акта вообще. В то же время практически любому сельскохозяйственному труженику в стране Евросоюза доступна полная информация о размерах государственной субсидии и требования к ее получению.

Например, в сельскохозяйственном законе США нормы и конкретные параметры субсидий обновляются каждые пять лет. Такие же меры предпринимаются отдельными государствами в ЕС.

В нашей стране такие показатели государственной поддержки законодатель вывел из содержания закона в отдельную Государственную программу развития сельского хозяйства [8]. Причем, даже изучив весь указанный документ, производитель не сможет рассчитать никаких конкретных цифр и показателей, касающихся непосредственно его производства. По сути данная программа является расшифровкой ориентировочных государственных расходов по отдельным направлениям реализации сельскохозяйственных программ и подпрограмм в целом за всю страну.

Данное положение А. А. Алексеев в своей работе объясняет невозможностью заранее определить и заложить в законе реальные объемы государственной поддержки из-за нестабильности рынка. Собственно, в условиях продолжающихся экономических санкций реализация таких норм представляется в настоящее время невыполнимой.

Стоит отметить еще две важные особенности в аграрном законе ФРГ. Так, расходы на субсидии сельскому хозяйству разделяются между государственным бюджетом и бюджетами отдельных земель, которые, согласно основному закону страны, имеют право отказать в субсидировании своей части поддержки фермерам. В то же время это не снимает с них ответственности за своевременное выполнение совместной целевой программы «Совершенствование структуры сельского хозяйства и охраны прибрежной зоны».

В нашей стране ситуация немного иная: субъекты не имеют права выйти из пятилетних программ развития сельского хозяйства. Напротив, субъекты Федерации имеют право на создание своих программ поддержки отдельных отраслей АПК.

В качестве основы для дополнения законодательных норм возможно применение научного опыта по обобщению и изучению политики государственной поддержки в регионах. Так, следует отметить научную работу коллектива авторов с участием С. А. Шелковникова [9, с. 121]. В научной работе обосновывается экономическая эффективность и подробно раскрывается сам механизм реализации государственного субсидирования на примере отрасли растениеводства в Новосибирской области. Кроме того, авторы обращают внимание на важность осуществления государственной поддержки не только в финансовом плане, но и в сфере применения административно-управленческого ресурса. Так, указана необходимость в разработке и осуществлении на государственном уровне системы государственного информационного обеспечения в области сельского хозяйства, кадрового и консультативного обеспечения АПК. Резюме научной работы содержит указание на необходимость оказания поддержки не только преуспевающим крупным производителям, но и целесообразность поддержания слабых хозяйств. Данные производители занимают значительную долю в общем объеме сельхозорганизаций и требуют особого, а не унифицированного подхода при предоставлении им мер государственной поддержки.

Следует также отметить факт значительного усиления внимания государственных органов к вопросу правового обеспечения сельскохозяйственного производства. Об этом свидетельствует и недавнее поручение В. В. Путина о разработке Правительством РФ федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017-2015 гг. [10].

Возвращаясь к рассмотрению европейского аграрного законодательства, отметим, что законы отдельных стран содержат в себе ссылки на общеевропейские нормы, имеющие приоритет над национальными нормами. Так, в области реализации Единой сельскохозяйственной политики Европейского союза следует выделить три уровня полномочий:

1) Евросоюз производит ценообразование, а национальные правительства лишь осуществляет контроль его исполнения;

2) единая сельскохозяйственная политика выделяет приоритеты развития аграрной политики, а каждая страна реализует собственные программы развития сельского хозяйства;

3) политика в отношении сельской местности определяется целиком на национальном уровне.

В отличие от европейского аграрного законодательства российский закон не имеет ссылок на международные нормы права. Разработка подпрограмм поддержки АПК на уровне субъектов также осуществляется ими самостоятельно, без учета необходимости выполнения положений вышестоящего регламента.

Таким образом, следует выделить наиболее значимые отличия в области правового регулирования сельского хозяйства в отечественном и зарубежном праве.

Во-первых, имеющиеся правовые акты не обладают единым характером и последовательной логикой внедрения, а имеющийся закон не отражает всех необходимых положений.

Во-вторых, положение действующего закона «О развитии сельского хозяйства» не позволяет определить размер государственной поддержки даже на краткосрочный период времени.

В-третьих, государственное правовое регулирование АПК в России выполняется более централизованно, чем в европейских странах, поскольку федеральные программы приоритетны перед национальными. С другой стороны, правовой механизм регулирования более независим, поскольку международные нормативы объемов и видов государственной поддержки не лимитируют отечественные программы, а субъект федерации всегда может поддержать агрария дополнительно.

Таким образом, следует признать насущную необходимость в дополнении действующего закона о регулировании сельского хозяйства. Источниками таких дополнений могут стать и отдельные законодательные приемы, и примеры из зарубежного опыта, например, Германии и Франции, нацеленные на улучшение производства и поддержку сельскохозяйственных производственных предприятий и частных предпринимателей.

Литература

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>.
2. Совершенствование управления технологическими процессами в сельскохозяйственных организациях / Стадник А. Т., Шелковников С. А., Матвеев Д. М., Григорьев Н. В., Стадник Т. А. // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2011. – № 7 (81). С. 123-127.
3. *Алексеев А. А.* Различия в правовом регулировании государственной поддержки сельского хозяйства в России и за рубежом // Бизнес в законе. – 2009. – № 4. – С. 309-310.
4. Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (ред. от 12.02.2015) // СЗ РФ. № 1 (ч. 1). Ст. 27.
5. *Власов С. Д.* Роль государственного регулирования в развитии агропромышленного комплекса РФ // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2012. – № 5 (44). – С. 100-102.
6. Аграрное законодательство зарубежных стран и России / отв. Ред. канд. юрид. наук Е. Л. Минина. – М.: Юстицинформ, 2011. – 320 с.
7. Единая сельскохозяйственная политика Европейского союза [Электронный ресурс] Материал из Википедии — свободной энциклопедии: Версия 78736156, сохранённая в 15:07 UTC 2 июня 2016 / Авторы Википедии // Википедия, свободная энциклопедия. — Электрон. дан. — Сан-Франциско: Фонд Викимедиа, 2016. — Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=78736156>.
8. Государственная программа на 2013-2020 годы / официальный сайт Министерства сельского хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mcx.ru/navigation/docfeeder/show/342.htm>.
9. *Стадник А. Т., Шелковников С. А., Крохта А. В.* Государственная поддержка аграрного производства в регионе // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2009. – № 12 (62). С. 120-124.
10. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2016 № 350 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в интересах развития сельского хозяйства» [Электронный ресурс] / Официальный интернет-портал правовой информации. 2005-2016 гг. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201607220024>.