

ПРАВО

Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2025. Т. 25, вып. 2. С. 173–178

Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2025, vol. 25, iss. 2, pp. 173–178
<https://eup.sgu.ru> <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2025-25-2-173-178>

EDN: PJWFK

Научная статья
УДК 34.07

Обеспечение продовольственной безопасности как сфера деятельности органов исполнительной власти

Н. Н. Аверьянова^{1,2}✉, М. В. Алексеева^{3,4}

¹Саратовская государственная юридическая академия, Россия, 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

²Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

³Донской государственный технический университет, Россия, 344003, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, д. 1

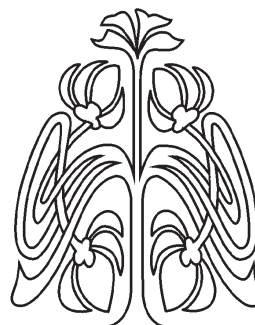
⁴Ростовский филиал Российской таможенной академии, Россия, 344002, г. Ростов-на-Дону, пр-кт Буденновский, д. 20

Аверьянова Наталья Николаевна, доктор юридических наук, ¹профессор кафедры земельного и экологического права, ²профессор кафедры гражданского права и процесса, averyanovann@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5718-5363>

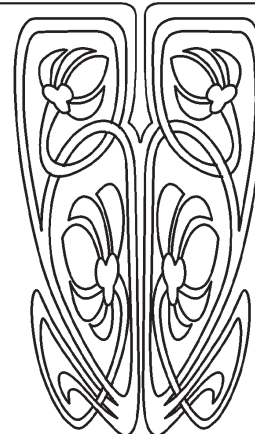
Алексеева Марина Владимировна, кандидат юридических наук, ³заведующий кафедрой «Теория и история государства и права»; ⁴доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, alekseeva80@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1436-6946>

Аннотация. Введение. Обеспечение продовольственной безопасности является важной задачей любого современного государства. Между тем эта задача носит комплексный характер и, следовательно, реализуется по целому ряду направлений. Исходя из этого, отдельными полномочиями в данной сфере наделен целый ряд органов публичной власти, особую роль среди которых играют федеральные органы исполнительной власти. В этой связи приобретает актуальность вопрос формирования административно-правового механизма обеспечения продовольственной безопасности и определения ее правовой природы в данном контексте. **Теоретический анализ.** Проанализированы концептуальные положения правовых актов о деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения продовольственной безопасности, определены основные направления их деятельности в данной сфере. **Эмпирический анализ.** На основе системного подхода сделаны выводы о правовой природе полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения продовольственной безопасности. **Результаты.** Определено, что продовольственная безопасность в контексте функционирования административно-правового механизма ее обеспечения может рассматриваться как национальная цель, стратегическая задача. Она несет комплексный характер, и на ее реализацию направлены соответствующие полномочия федеральных органов исполнительной власти, которые коррелируются с их основными функциями, установленными указанными нормативными правовыми актами.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, система федеральных органов исполнительной власти, направления обеспечения продовольственной безопасности, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





Для цитирования: Аверьянова Н. Н., Алексеева М. В. Обеспечение продовольственной безопасности как сфера деятельности органов исполнительной власти // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2025. Т. 25, вып. 4. С. 173–178. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2025-25-2-173-178>, EDN: PJJWFK

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

Ensuring food security as a field of activity of executive authorities

N. N. Averyanova^{1,2}✉, M. V. Alekseeva^{3,4}

¹Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia

²Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

³Don State Technical University, 1 Gagarin Sq., Rostov-on-Don 344003, Russia

⁴Rostov Branch of the Russian Customs Academy, 20 Budennovskiy Ave., Rostov-on-Don 344002, Russia

Natalja N. Averyanova, averyanovann@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5718-5363>

Marina V. Alekseeva, alekseeva80@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1436-6946>

Abstract. Introduction. Ensuring food security is an important task of any modern state. Meanwhile, this task is complex and, therefore, is being implemented in a number of directions. Based on this, a number of public authorities have separate powers in this area, among which federal executive authorities play a special role. In this regard, the issue of forming an administrative and legal mechanism for ensuring food security and determining its legal nature in this context is becoming relevant. **Theoretical analysis.** The conceptual provisions of legal acts on the activities of federal executive authorities in the field of food security have been analyzed, and the main directions of their activities in this area have been identified. **Empirical analysis.** Based on a systematic approach, the authors draw conclusions on the legal nature of the powers of federal executive authorities in the field of food security. **Results.** It has been revealed that food security in the context of the functioning of the administrative and legal mechanism for its ensuring can be considered as a national goal, a strategic task of an integrated nature; its implementation is directed by the relevant powers of federal executive authorities, which correlate with their main functions established by the specified regulatory legal acts.

Keywords: food security, the system of federal executive authorities, areas of food security, the Ministry of Agriculture of the Russian Federation

For citation: Averyanova N. N., Alekseeva M. V. Ensuring food security as a field of activity of executive authorities. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2025, vol. 25, iss. 2, pp. 173–178 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2025-25-2-173-178>, EDN: PJJWFK

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Введение

Обеспечение продовольственной безопасности является важной государственной задачей, реализацию которой обеспечивает целая система органов публичной власти, прежде всего федеральных органов исполнительной власти. Такая ситуация складывается исходя из того, что «продовольственная безопасность» институционализируется в праве как комплексное явление, правовое регулирование которого носит междисциплинарный характер, следовательно, и правоприменение осуществляется по целому ряду направлений.

Так и в Доктрине продовольственной безопасности (далее – Доктрина) она определяется «как состояние социально-экономического развития страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации»¹. На социально-экономи-

ческое развитие страны направлена деятельность целого ряда органов публичной власти.

Теоретический анализ

Виды таких органов можно определить на основании тех направлений государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности, которые обозначены в Доктрине. Первым таким направлением (п. 18 Доктрины) значится повышение экономической доступности пищевой продукции. Авторы Доктрины видят развитие данного направления через призму решения сложной и системной проблемы нашей страны, такой как снижение уровня бедности, нивелировать которую предполагается через социальную продовольственную поддержку малоимущих слоев населения. Ответственными за реализацию данного направления стали федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по реализации социальной политики в стране.

¹ Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4, ст. 345.



Физическую доступность пищевой продукции (п. 19 Доктрины) планируется создавать, с одной стороны, через формирование торгово-логистической инфраструктуры, обеспечивающей продовольственные рынки, с другой стороны – через поддержку несельскохозяйственных или отдаленных регионов, регионов, расположенных в зонах с определенными продовольственными рисками. Эффективно реализовать это направление в рамках сложившейся административно-правовой модели системы органов публичной власти призван целый ряд федеральных органов исполнительной власти, которые в необходимых случаях должны осуществлять данные функции во взаимодействии с региональными органами. Это федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на реализацию экономической политики, промышленности, торговли и др.

Также Доктриной определяется задача повышения уровня производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (п. 20), а также формирование системы ее эффективного оборота (п. 21). Реализация соответствующих полномочий в основном возлагается на уполномоченные в сфере развития сельского хозяйства органы исполнительной власти. В сфере организации оборота сельскохозяйственной продукции к выполнению данной задачи вновь присоединяются федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на развитие торговых отношений.

Устойчивое развитие сельскохозяйственных территорий и повышение качества жизни сельского населения (п. 23 Доктрины), как еще одно направление государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности, призваны реализовать органы, осуществляющие управление в сфере сельского хозяйства, социальной политики, здравоохранения, образования и др.

Указывается на необходимость развития материально-технического обеспечения сельского хозяйства, повышения качества продуктов (п. 24, 25 Доктрины). Эта деятельность должна иметь под собой серьезную научную основу, реализовать которую призваны соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

Эмпирический анализ

Во исполнение Доктрины продовольственной безопасности Правительство Российской Федерации утвердило «План мероприятий по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»², который коррелирует с обозначенными выше направлениями реализации государственной политики в указанной сфере, устанавливая необходимость выполнения ряда мероприятий, нацеленных на выполнение конкретных задач, перечисленных в Доктрине. В этом же правовом акте обозначены ответственные за их реализацию федеральные органы исполнительной власти. Всего названо 19 таких государственных органов.

Это еще раз убедительно свидетельствует о том, что обеспечение продовольственной безопасности – действительно масштабное направление государственной деятельности, которое реализует целый ряд федеральных органов исполнительной власти, и о том, что в России сформирован административно-правовой механизм обеспечения продовольственной безопасности [1, с. 4].

Если установлено наличие административно-правового механизма обеспечения продовольственной безопасности, встает вопрос: можно ли говорить о том, что органы государственной власти, обеспечивающие функционирование данного механизма, образуют единую систему или они действуют каждый сам по себе, реализуя те полномочия в соответствии с обозначенными направлениями государственной политики? И как следствие, необходимо обозначить природу продовольственной безопасности в контексте деятельности органов исполнительной власти.

В правовой науке формируются различные подходы к структуре административно-правового механизма, обеспечивающего продовольственную безопасность. Одни авторы видят в органах исполнительной власти, участвующих в процессе обеспечения продовольственной безопасности, систему [2, с. 15]. Другие отмечают, что «система административно-правового

² Об утверждении плана мероприятий по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 № 1516-р (ред. от 13.08.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 25, ст. 3915.



обеспечения продовольственной безопасности вообще не обладает собственной структурой по причине того, что отсутствует централизованная система государственных органов, обеспечивающих только этот вид безопасности» [3, с. 105]. То есть авторы не признают структурированный подход к системе административно-правового обеспечения продовольственной безопасности по причине отсутствия единого органа государственной власти, ответственного за ее обеспечение.

Н. В. Галицкая, несмотря на то что не разделяет такую позицию, все же отмечает, что ученые, которые не видят определенного упорядочения в вопросе административно-правового обеспечения продовольственной безопасности, опираются на тот факт, что категория «продовольственная безопасность» не закреплена ни в Конституции Российской Федерации, ни в Федеральном законе «О безопасности», ни в Указе Президента РФ от 7 марта 2020 г. № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» [4, с. 50].

Представляется, что такое мнение может сформироваться еще и исходя из перечня тех органов государственной власти, которые названы в Плате по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности: от Министерства по чрезвычайным ситуациям и Федеральной службы безопасности до Министерства науки и высшего образования и Федеральной службы государственной статистики. Настолько различны сферы их деятельности и реализуемые функции, что действительно сложно рассматривать их в едином контексте, выработать универсальный алгоритм их работы и выполнения задач, которым и должна характеризоваться любая система как «совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство» [5, с. 108].

Верно отмечается, что «обеспечение продовольственной безопасности – это приоритетное направление государственной политики, так как охватывает широкий спектр национальных, экономических, социальных, демографических и экологических факторов» [6, с. 163]. В соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре фе-

деральных органов исполнительной власти»³ каждый формируемый федеральный орган исполнительной власти осуществляет возложенные на него функции государственного управления в определенной «сфере деятельности». Представляется, что продовольственную безопасность нельзя признать «сферой деятельности» органа исполнительной власти в том смысле, который заложен в названном Указе, поскольку она не имеет выраженной отраслевой направленности, позволяющей однозначно отнести ее к управленскому функционалу определенного органа исполнительной власти.

Исходя из этого, в процессе обеспечения продовольственной безопасности задействован целый ряд федеральных органов исполнительной власти, но ни для одного из них обеспечение продовольственной безопасности не является «сферой деятельности», следовательно, по данному направлению эти органы исполнительной власти нельзя объединить в систему, как и сформировать единый алгоритм функционирования этой системы.

Каждый из названных в Плате по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности федеральных органов исполнительной власти выполняет свою функцию независимо от деятельности других федеральных органов исполнительной власти, хотя, безусловно, их работа в данной связи подчинена общим требованиям и правилам и в целом направлена на реализацию государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности. При этом стоит прокомментировать критический поход исследователей, которые отмечают, что «в России не определен интегрирующий и координирующий орган государственной власти, персонально отвечающий за реализацию всех направлений, определенных в Доктрине продовольственной безопасности» [7, с. 6].

Звучат и более конкретные предложения о создании Совета по продовольственной безопасности. Авторы задумывают его «как постоянно действующий орган, образованный для практического взаимодействия всех государственных и общественных институтов, призванных защищать национальные

³ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945.



интересы России в агропромышленной сфере» [8, с. 16]. Не оценивая потенциал деятельности данного органа, отметим, что Совет не может являться федеральным органом исполнительной власти и не может быть включен в систему этих органов, в его задачу могут входить только организация взаимодействия между органами публичной власти и гражданским обществом в названной сфере. Также авторы этой идеи не учитывают комплексный подход к обеспечению продовольственной безопасности, понимая его только с точки зрения развития аграрного производства, что является неверным, исходя из названных выше направлений реализации государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности.

Создание же специализированного государственного органа стоит рассматривать как идею утопичную, поскольку продовольственная безопасность не может выступать «сферой деятельности» органа исполнительной власти. Она является глобальным и масштабным направлением государственной политики, поэтому эффективность деятельности такого единого органа, а следовательно, и необходимость его формирования ставится под большое сомнение. Кроме того, нельзя не учитывать не только различный функционал деятельности федеральных органов исполнительной власти, реализуемый в рамках социально-экономического развития для обеспечения продовольственной безопасности страны, но и различные объективно складывающиеся стадии процесса обеспечения продовольственной безопасности. Как верно отмечается, «ученые во время изучения этого вопроса не учитывают в комплексе все стадии процесса обеспечения продовольственной безопасности, такие как производство, распределение, потребление и другие [6, с. 166]. Государственное управление всеми этими процессами одной государственной структурой – задача нереализуемая.

Поэтому стоит поддержать позицию исследователей, которые более сдержанны в вопросе формирования системного подхода в административно-правовом механизме обеспечения продовольственной безопасности, констатируя, что «перечень органов управления в сфере обеспечения продовольственной безопасности говорит о сложной структуре управления в данной сфере, и каждая из управленческих структур имеет свои особенные методы и формы работы» [9, с. 16].

Между тем Министерство сельского хозяйства РФ можно считать основным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на реализацию государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности. Этот тезис подтверждается и Планом реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, где практически во всех запланированных мероприятиях принимает участие указанный федеральный орган исполнительной власти. При этом его особая роль обусловлена не координацией функций, реализуемых различными федеральными органами исполнительной власти, не особым субординационно-руководящим статусом по отношению к ним, а тем обстоятельством, что функционирование сельскохозяйственного производства является главным и необходимым фактором, способствующим достижению оптимального уровня продовольственной безопасности.

Результаты

Таким образом, в процессе обеспечения продовольственной безопасности как приоритетного направления государственной политики задействован целый ряд федеральных органов исполнительной власти, которые посредством реализации своих полномочий осуществляют государственное управление в данной сфере. Эти федеральные органы не образуют систему органов, обеспечивающих продовольственную безопасность, они на основе системного подхода призваны реализовать отдельные направления государственной политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности для наибольшей эффективности указанного процесса.

В практической плоскости институционализация продовольственной безопасности для федеральных органов исполнительной власти означает, что вводятся специальные индикаторы, параметры, на основе которых и будет оцениваться результативность их деятельности, т. е. устанавливаются показатели достижения цели обеспечения продовольственной безопасности.

Таким образом, сама продовольственная безопасность в контексте функционирования административно-правового механизма ее обеспечения может рассматриваться как национальная цель, стратегическая задача. Она



несет комплексный характер, и на ее реализацию направлены соответствующие полномочия федеральных органов исполнительной власти, которые коррелируются с их основными функциями, установленными указанными нормативными правовыми актами.

Список литературы

1. Санникова С. С. Административно-правовое обеспечение продовольственной безопасности в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. 28 с.
2. Белхароев Х. У. Правовые основы и проблемы обеспечения продовольственной безопасности России // Юридический мир. 2012. № 7. С. 14–17. EDN: PFDJXT
3. Собищанский С. А., Литвиненко Н. М. К вопросу о системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Символ науки : международный научный журнал. 2021. № 6. С. 101–105. EDN: YUNATX
4. Галицкая Н. В. Структура системы административно-правового обеспечения продовольственной безопасности в России // Административное право и процесс. 2023. № 12. С. 48–52. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2023-12-48-52>
5. Большая Российская энциклопедия : в 30 т. / науч.-ред. совет: Ю. С. Осипов (пред.) [и др.]. М. : Большая Российская энциклопедия, 2015. Т. 30. 766 с.
6. Герасимчук З. В. Теоретические основы продовольственной безопасности // Научный вестник: Финансы, банки, инвестиции. 2019. № 4 (99). С. 162–171. EDN: NTSEHY
7. Воронин Б. А., Чупина И. П., Воронина Я. В. Система управления обеспечением продовольственной безопасности в современной России // Аграрное образование и наука. 2021. № 4. С. 4–8.
8. Корнилов М., Оболенцев И., Синюков М. Кому обеспечивать продовольственную безопасность страны // Государственная служба. 2010. № 3 (65). С. 15–18. EDN: NXRZVZ
9. Тететко А. А., Пасешник Н. П. Государственное регулирование продовольственной безопасности Российской Федерации // Управление в современных системах. 2018. № 2 (18). С. 15–19. EDN: XQJOMX

References

1. Sannikova S. S. *Administrative and legal provision of food security in the Russian Federation*. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Saratov, 2019. 28 p. (in Russian).
2. Belharoev H. U. Legal foundations and problems of ensuring food security in Russia. *Yuridicheskiy mir* [The Legal World], 2012, no. 7, pp. 14–17 (in Russian). EDN: PFDJXT
3. Sobishchansky S. A., Litvinenko N. M. On the issue of the system of ensuring national security of the Russian Federation. *Symbol of Science: International Scientific Journal*, 2021, no. 6, pp. 101–105 (in Russian). EDN: YUNATX
4. Galitskaya N. V. Structure of the system of administrative law support of food security in Russia. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process], 2023, no. 12, pp. 48–52 (in Russian). <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2023-12-48-52>
5. *Bol'shaya Rossiyskaya entsiklopediya* [The Large Russian Encyclopedia]. Moscow, The Large Russian Encyclopedia, 2015. Vol. 30. 766 p. (in Russian).
6. Gerasimchuk Z. V. Theoretical foundations of food security. *Nauchnyy vestnik: Finansy, banki, investitsii* [Scientific Bulletin: Finance, Banks, Investments], 2019, no. 4 (99), pp. 162–171 (in Russian). EDN: NTSEHY
7. Voronin B. A., Chupina I. P., Voronina Ya. V. Food security management system in modern Russia. *Agrarnoe obrazovanie i nauka* [Agricultural Education and Science], 2021, no. 4, pp. 4–8 (in Russian).
8. Kornilov M., Obolentsev I., Sinyukov M. Who should ensure the countrys food security. *Gosudarstvennaya sluzhba* [Public Service], 2010, no. 3 (65), pp. 15–18 (in Russian). EDN: NXRZVZ
9. Tetetko A. A., Paseshnik N. P. State regulation of food security of the Russian Federation. *Upravlenie v sovremnykh sistemakh* [Management in Modern Systems], 2018, no. 2 (18), pp. 15–19 (in Russian). EDN: XQJOMX

Поступила в редакцию 07.02.2025; одобрена после рецензирования 20.02.2025; принята к публикации 20.02.2025; опубликована онлайн 30.05.2025
The article was submitted 07.02.2025; approved after reviewing 20.02.2025; accepted for publication 20.02.2025; published online 30.05.2025