

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АГРАРНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ И СТРАНАХ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

Н. В. Симонова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 марта 2016 г.

Аннотация: *проводится сравнительно-правовой анализ конституционного регулирования аграрных отношений в России и странах Латинской Америки.*

Ключевые слова: *Конституция, регулирование аграрных отношений, сельское хозяйство.*

Abstract: *the article deals with the comparative analysis of the constitutional regulations of the agricultural relationships in Russia and in the countries of Latin America.*

Key words: *the Constitution, regulations of agricultural relationships, agriculture.*

Проблемы быстрого и эффективного развития сельского хозяйства России являются в настоящее время весьма актуальными. В 2014 г. Российская Федерация в ответ на санкции, введенные европейскими странами, США, Канадой, Австралией, ввела продовольственное эмбарго. На основании Указа Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560¹ «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» запрещается либо ограничивается осуществление внешнеэкономических операций, предусматривающих ввоз на территорию Российской Федерации отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и (или) физических лиц или присоединившееся к такому решению. Возникает вопрос импортозамещения в сфере сельского хозяйства.

Учитывая сложившуюся из-за санкций ситуацию, ряд стран Латинской Америки выразили готовность увеличить экспорт продовольствия в Россию. За последние годы в этих странах наблюдается динамичное развитие аграрного производства и экспорта продовольственных товаров. В 2000–2012 гг. их сельскохозяйственный экспорт в стоимостном выражении вырос с 57,7 до 220,4 млрд долларов (в 3,8 раза), доля в общемировом вывозе увеличилась с 10,5 до 13,3 % и продолжает расти. По оценкам экспертов, например Аргентина, с населением чуть более 40 млн способна «прокормить» до 400 млн человек, а 200-миллионная Бразилия –

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 32. Ст. 4470.

порядка 1 млрд человек². В настоящее время в Российскую Федерацию экспортируют сельскохозяйственную продукцию 27 стран Латинской Америки. Экспорт включает в себя широкий круг товаров: мясо, рыба, овощи, фрукты, молочная продукция, зерновые, чай, кофе, сахар, алкогольные и безалкогольные напитки. Российская Федерация развивает политическое, торгово-экономическое сотрудничество, гуманитарные и образовательные контакты с государствами Латинской Америки³.

В условиях политики импортозамещения целесообразно обратить внимание на латиноамериканский опыт весьма успешного развития аграрного сектора. Как справедливо отмечает В. А. Егиазаров, опыт иностранных государств тем более интересен, что сельское хозяйство имеет целый ряд общих для любой страны свойств – зависимость от погодных условий, сезонный характер производства, использование природных ресурсов (в первую очередь – земли); развитие сельского хозяйства всегда связано с обеспечением занятости сельского населения, сохранением традиционного образа жизни, природных ландшафтов⁴. Немаловажно знать, как осуществляется правовое регулирование аграрных отношений. В ряде латиноамериканских стран на конституционном уровне закрепляются основы такого регулирования. Рассмотрим их более подробно.

В конституциях некоторых латиноамериканских государств⁵ нормы, регулирующие аграрные отношения, выделены в отдельные главы, секции. Например, в Конституциях Бразилии, Гондураса, Никарагуа, Парагвая есть главы, посвященные аграрной реформе. В Конституциях Панамы и Перу есть главы, говорящие об аграрном режиме. Титул IX главы 1 Конституции Гаити называется «Об экономике – о сельском хозяйстве».

По Конституции Бразилии⁶ в отношении мелкой сельской собственности, определенной законом в качестве таковой, не производятся платежи за долги в результате производственной деятельности со времени ее семейной эксплуатации; закон указывает средства финансирования для развития такой собственности (п. XXVI ст. 5). Устанавливая основы регулирования трудовых отношений, обозначаются права городских и сельских трудящихся (ст. 7). К исключительной компетенции Союза относится аграрное право (п. I ст. 22). Совместной компетенцией Союза, штатов, Федерального округа и муниципии является поощрение сельскохозяйственного производства и организация снабжения продовольстви-

² Латинская Америка на мировом рынке продовольствия / отв. ред. П. П. Яковлев. М., 2015. С. 25.

³ О стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.

⁴ См.: Егиазаров В. А. Аграрное законодательство России и зарубежных стран // Аграрное и земельное право. 2012. № 3. С. 44–45.

⁵ См.: Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2006.

⁶ См.: Там же. Т. 3 : Южная Америка. С. 121–302.

ем (п. VIII ст. 23). В VII разделе Конституции есть III глава «О сельскохозяйственной и земельной политике и об аграрной реформе» (ст. 184–191). В этой главе предусматривается право Союза экспроприировать в социальных интересах и в целях проведения сельскохозяйственной реформы сельскую недвижимость, которая не выполняет своей социальной функции (ст. 184–185). При этом указывается, что социальная функция выполняется тогда, когда сельская собственность отвечает в соответствии с критериями и уровнями, установленными законом, одновременно следующим условиям: 1) рациональное и адекватное использование; 2) адекватное использование находящихся в распоряжении природных ресурсов и сохранение окружающей среды; 3) соблюдение положений, регламентирующих трудовые отношения; 4) использование, благоприятствующее благосостоянию собственников и трудящихся (ст. 186). При проведении сельскохозяйственной политики проводится ее планирование, и она осуществляется в соответствии с предписаниями закона с эффективным участием производительного сектора, включающего производителей и сельских трудящихся, а также секторов торговли, заготовок и транспорта. Сельскохозяйственное планирование распространяется на агропромышленную деятельность, на сферу животноводства, рыбной ловли и лесного хозяйства (ст. 187).

Согласно Конституции Перу⁷ государство оказывает преимущественную поддержку аграрному развитию. Оно гарантирует право частной, общинной или иной коллективной формы собственности на землю (ст. 88). В компетенцию региональных органов власти входят стимулирование и регулирование в соответствии с законом деятельности и /или работы предприятий в сферах агропромышленного и промышленного производства, сельского хозяйства и рыболовства... (п. 7 ст. 192). В компетенцию местных органов власти входит планирование городского и сельского развития входящих в их состав округов (п. 6 ст. 195).

В Конституциях многих латиноамериканских государств (например, Аргентины, Боливии, Венесуэлы, Гватемалы, Доминиканской Республики, Колумбии, Коста-Рики, Кубы, Мексики, Сальвадора, Уругвая, Эквадора) устанавливаются основы развития сельского хозяйства, меры стимулирования сельскохозяйственного производства.

Согласно Конституции Аргентинской Республики⁸ федеральное правительство должно поощрять иммиграцию из Европы и не может запрещать, ограничивать или облагать налогами въезд на территорию Аргентины иностранцев, целью которых является возделывание земли (ст. 25). К полномочиям Конгресса (законодательный орган власти) относится признание за коренными народами, населяющими Аргентину, права владения и общинной формы собственности на традиционно занимаемые земли, а также регулирование порядка передачи им других пригодных и необходимых для существования человека земель. Такие земли

⁷ См.: Конституции государств Америки. Т. 3. С. 787–846.

⁸ См.: Там же. С. 14–50.

не подлежат отчуждению, передаче, аресту и не облагаются налогами (п. 17 ст. 75).

По Конституции Гватемалы⁹ к основным обязанностям государства относятся в том числе поощрение сельскохозяйственной, скотоводческой инициативы; защита потребителей от некачественных продуктов на внутреннем и внешнем рынке в целях защиты их здоровья, безопасности, охраны и законных экономических интересов; активная разработка программ развития сельской местности, способствующих увеличению и разнообразию национального производства; расширение рынков сбыта национальной продукции (ст. 119).

Конституция Мексики¹⁰ обязывает государство создавать условия для всестороннего развития сельского хозяйства в целях обеспечения занятости сельского населения, гарантирования его благосостояния и участия в национальном развитии; активизировать сельскохозяйственную деятельность в целях оптимального использования земли, создавая инфраструктуру, систему кредитования и служб обучения и оказания технической помощи; издавать законы, принимая во внимание общественные интересы, регламентирующие планирование и организацию сельскохозяйственного производства и его промышленной и коммерческой базы (п. 20 ст. 27).

Конституция Сальвадора¹¹ говорит о том, что государство поощряет создание, финансирование и развитие агроиндустрии, чтобы гарантировать занятость и переработку продуктов, произведенных сельскохозяйственным национальным сектором (ст. 105).

Ряд конституций включают в себя нормы, регулирующие вопросы продовольственной безопасности. Так, по Конституции Венесуэлы¹² государство обеспечивает развитие сельского хозяйства как опору для своей стратегической базы с целью гарантировать продовольственную безопасность населения, предполагаемую как достаточное и стабильное наличие питания в общенациональном масштабе и своевременный и постоянный доступ к нему со стороны общественного потребителя. Продовольственная безопасность достигается развитием и привилегированным внутренним сельскохозяйственным производством, предполагающим достаточное снабжение деятельности сельского хозяйства, скотоводства, рыболовства. Производство питания имеет общенациональное и фундаментальное значение для экономического и социального развития нации. В этих целях государство принимает меры финансового и экономического характера для передачи технологий, земель, для развития инфраструктуры, использования ручного труда и других форм, которые могут быть необходимы для достижения стратегических уровней самообеспечения (ст. 305). Государство обеспечивает условия для полного сельскохозяй-

⁹ См.: Конституции государств Америки : в 3 т. Т. 1 : Северная и Центральная Америка. С. 158–230.

¹⁰ См.: Там же. С. 458–568.

¹¹ См.: Там же. С. 732–796.

¹² См.: Там же Т. 3 : Южная Америка. С. 309–410.

ственного развития с намерением увеличивать занятость и гарантировать крестьянскому населению уровень жизни, адекватный благосостоянию, а также его вовлечение в национальное развитие. Равным образом государство поощряет сельскохозяйственную деятельность, оптимальное использование земли через вложения в деятельность инфраструктуры, расходы и кредиты через службы подготовки и технической помощи (ст. 306).

Согласно Конституции Колумбии¹³ производство продуктов питания пользуется особой защитой государства. С этой целью приоритет отдается всестороннему развитию сельского хозяйства, животноводства, рыболовства, освоению земель, воспроизводству лесов и развитию промышленности в сельских районах, а также строительству, направленному на создание инфраструктуры. С целью повышения производительности труда государство содействует проведению исследований и передаче технологий, применяемых для производства продуктов питания и сельскохозяйственного сырья (ст. 65).

Конституция Парагвая¹⁴ устанавливает, что государство следит за качеством пищевых и биологических продуктов на этапах производства, ввоза в страну, обращения и продажи (ст. 72).

В конституциях, например Гайаны, Суринама, Чили, Ямайки, прямо не говорится об аграрных отношениях и сельском хозяйстве. Во всех этих актах есть нормы, устанавливающие право собственности, в том числе на землю; нормы, направленные на охрану окружающей природной среды.

Конституция РФ является определяющим источником для всех отраслей российского права, в том числе и для аграрного права. Именно в Конституции содержатся основополагающие нормы и принципы, которые составляют основу для правового регулирования аграрных отношений.

В тексте Конституции РФ 1993 г.¹⁵ напрямую не упоминаются аграрные отношения, сельское хозяйство. Поскольку Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории государства, безусловно, конституционные нормы являются основой для правового регулирования аграрных отношений.

Конституционные нормы, имеющие определяющее значение в регулировании аграрных отношений, можно разделить на четыре основные группы.

К *первой группе* относятся нормы, закрепляющие права и свободы граждан в сфере предпринимательской деятельности. В Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка

¹³ См.: Конституции государств Америки. Т. 3. С. 547–688.

¹⁴ См.: Там же. С. 698–776.

¹⁵ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445 ; 2014. № 31. Ст. 4398.

конкуренции, свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8). Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34). Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35). Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ч. 1 ст. 46).

Вторую группу составляют нормы, определяющие формы и виды собственности, в том числе на землю и другие природные ресурсы. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ч. 2 ст. 8). Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ст. 9). Право частной собственности охраняется законом (ч. 1 ст. 35). Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (ч. 3 ст. 35). Право наследования гарантируется (ч. 4 ст. 35). Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (ст. 36).

В третью группу входят нормы, регулирующие трудовые отношения. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ст. 37).

К четвертой группе относятся нормы, устанавливающие систему государственных органов, их компетенцию, в том числе в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды. В соответствии с Конституцией РФ компетенция государственных органов Федерации и ее субъектов разграничивается на:

– исключительную компетенцию федеральных органов власти. Сюда входят управление федеральной собственностью; установление основ федеральной политики, в том числе в области экономического, экологического развития государства; установление правовых основ единого рынка, финансовое, кредитное регулирование (п. «д», «е», «ж» ст. 71);

– совместную компетенцию органов государственной власти Федерации и ее субъектов. Здесь следует отметить вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности (п. «в», «д» ст. 72).

– исключительную компетенцию органов государственной власти субъектов Федерации (ст. 73).

Отсутствие в Конституции РФ упоминания аграрного законодательства свидетельствует, как замечает С. А. Боголюбов, о его сложном, составном, комплексном характере, опирающемся на гражданские, административные, финансовые, экологические и иные требования, установление которых относится как к ведению Российской Федерации, совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, так и к собственному ведению субъектов РФ¹⁶.

Проанализировав конституционное регулирование аграрных отношений в Латинской Америке и в Российской Федерации можно сделать следующие выводы. Во многих латиноамериканских государствах на конституционном уровне закладываются основы аграрной политики, продовольственной безопасности, регулирования аграрных отношений.

В тексте Конституции РФ не упоминаются аграрные отношения, аграрное законодательство. Но конституционные нормы адресованы и организациям, и гражданам, занятым в сфере сельского хозяйства. Они являются основой для правового регулирования аграрных отношений.

В настоящее время Российская Федерация нацелена на политику импортозамещения. Как отметил Президент РФ, для ее проведения, «в том числе в течение трех-пяти лет, мы должны обеспечить людей качественными и доступными по цене продуктами питания в значительной степени, конечно, собственного производства»¹⁷. В таких условиях важно преодолеть продовольственную зависимость. Учитывая, что сельское хозяйство является одной из важнейших отраслей экономики страны, было бы целесообразно на конституционном уровне отразить «аграрную тему». В этом смысле латиноамериканский опыт может быть полезен для Российской Федерации.

¹⁶ См.: Боголюбов С. А. Научное обеспечение законотворчества в сфере аграрных отношений // Аграрное и земельное право. 2014. № 6. С. 4–15.

¹⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Рос. газета. 2014. 5 дек.