

УДК 342.914  
DOI 10.52452/19931778\_2022\_5\_97

## КАТЕГОРИЯ «ЦЕННОСТИ» В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

© 2022 г.

*Л.Е. Калинина*

Российская таможенная академия, Люберцы

klari2008@rambler.ru

*Поступила в редакцию 31.08.2022*

Анализируются теоретические концепции, развивающие категорию «ценности». Уделяется внимание подходам теоретиков и практиков к ценностям как правовой категории. Автор делает попытку проанализировать наличие правового закрепления ценностей в продовольственном законодательстве.

*Ключевые слова:* продовольственная безопасность, правовое регулирование, продовольственное законодательство, право на пищу, ценности, административное право, проблемы реализации, государственный контроль.

В законодательстве Российской Федерации происходит оформление категории «ценности», слабо разрабатываемой исследователями в предшествующие периоды. В современных условиях это может быть результатом двух противоположных процессов. С одной стороны, можно говорить о заимствовании правовых институтов из зарубежного законодательства без учета складывающихся российских общественных отношений. С другой стороны, это может быть маркером кризиса мировоззрения как в общественной жизни, так и в государственном управлении и политике. В любом случае это приводит к необходимости теоретического обоснования использования такой сложной и многозначной категории в правотворчестве, правопонимании и правореализации.

С учетом того, что в Конституции РФ категория «ценностей» закреплена с 1993 года, именно в работах юристов-конституционалистов оформляются подходы к рассмотрению их содержания. Так, Н.С. Бондарь и Э.Э. Баринов говорят о «мировоззренческой самоидентификации российского народа», в рамках которой конкретным идеям придается качество реальной ценности [1, с. 4].

Отправной точкой исследования будем считать предположение, что ценности – это сложные личные суждения, основанные на знаниях, а также на эмоциональной реакции. Это позволяет делать их объектом исследования для психологов, социологов, политологов и философов. Преимущество такого внимания заключается в том, что мудрость многих академических дисциплин применяется к критически важной концепции. Недостатком является то, что дисциплины, привнося свои особые идеи в изучение ценностей, привносят с собой языковые особенности соответствующих дисциплин, разные

интересы в концепциях ценностей и разные аналитические традиции.

Философы уделяют ценностям самое пристальное и систематическое внимание. Учитывая основополагающее положение ценностей в философии, вовсе не удивительно, что существует большое разнообразие в трактовке ценностей философами. Некоторые теоретики-утилитаристы, как политический философ Роберт Гудин [2, с. 46], рассматривают ценности во многом так же, как и экономисты, – как выражение преходящих предпочтений и желаний. Но большинство философов склонны не соглашаться с экономистами и социальными психологами в том, что ценности являются подчиненными выражениями отдельных предпочтений. В одной из самых известных трактовок моральной философии Роулз рассматривает ценности как идеально вытекающие из «плана жизни» и придающие ему форму [3, с. 123]. В российских философских исследованиях ценности рассматриваются как значения, определяющие вещественно-предметные свойства явлений и отношение к ним человека; идеал; значимые для общества явления действительности [4, с. 230].

На наш взгляд, ценности обладают следующими признаками: относительной стабильностью, наличием сильного потенциала влиять на поведение человека, изменением (если вообще меняются) только после обдумывания, направленностью на изменение самоощущения. Связь ценностей с мышлением человека позволяет разделить ценности на индивидуальные (присущие конкретному человеку), групповые (связывающие небольшие коллективы людей) и общественные (характеризующие общества). Последние должны ложиться в основу правовой системы, быть принимаемыми обществом в целом.

При этом если Н.С. Бондарь говорит о конституционных ценностях, таких как сама Конституция РФ, ценности, закрепленные в ее нормах и институтах, а также имплицитно выраженные ценности как результат практической конституционно-судебной аксиологии [5, с. 4], то ФЗ от 31.07.2020 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» закрепляет «охраняемые законом ценности», что позволяет сделать вывод о закреплении ценностей в иных правовых актах, отличных от конституционно закреплённых или их развивающих.

Закрепление категории «ценности» в праве поднимает большой пласт вопросов, на которые необходимо ответить, особенно в рамках такой отрасли, как административное право. Это связано с тем, что оно является формальным отражением государственного управления и государственной политики.

В первую очередь следует сказать, что современная Конституция РФ представляет собой наиболее общие идеи человеческой цивилизации и мало отличается от конституций других стран (в части закрепления прав человека). Проблема заключается в смысловом наполнении ценностей, объема прав и свобод, государственной политики, формировании государственных механизмов гарантии и защиты.

Для определения ценностной категории в продовольственных отношениях в качестве фундаментальных ценностей выступает право на жизнь. В соответствии со ст. 20 Конституции РФ формально можно говорить, что вопрос с правом на жизнь связан с физическим проявлением жизни (либо жив, либо нет; лишение жизни). Однако Конституция определяет и более сложные критерии жизни, связанные с достойным существованием. По мнению В.В. Невинского, право на жизнь можно рассматривать с точки зрения вида (биологическое существования в природе) и с позиции меры (временного предела) возможного пребывания человека в живой природе. Это характеризует естественно-природные и социальные свойства человека. В п. 1 ст. 7 Конституции РФ уже закрепляются критерии жизни – ее уровень должен быть достойным. Достоинство выступает природно-социальным качеством человека. При этом положения Конституции РФ и международных актов (например, Преамбула Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.) имеют разное наполнение содержания «достойной жизни». Параметрами права на достойный жизненный уровень являются достаточное питание и непрерывное улучшение условий жизни

(ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.)). Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКО) Организации Объединенных Наций дал следующее определение права на достаточное питание: «Право на достаточное питание реализуется в том случае, когда каждый человек – мужчина, женщина или ребенок – отдельно или совместно с другими в любое время имеет физические и экономические возможности для доступа к достаточному питанию или располагает средствами его получения. Основное содержание права на достаточное питание подразумевает (...) наличие продовольствия, которое по своему количеству и качеству позволяет удовлетворять потребности людей в рационе питания, не содержащем вредных веществ и приемлемом для конкретной культуры, (и) доступность такого продовольствия, которая обеспечивается надежными способами, не препятствующими осуществлению других прав человека (...) Доступность включает как экономическую, так и физическую доступность» [6]. И, например, в актах Европейского суда по правам человека, ссылающихся на ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, получает свое оформление понятие качества жизни: «не должны быть ... в состоянии сильной физической или психической немощи, которое противоречит твердо установленным идеям личности и личной самоидентификации...». Конституция восприняла международные нормы ограничительно, связав достойную жизнь только с непосредственным физическим воздействием. Иные характеристики, например психологические и нравственные (доведение до асоциального состояния, претерпевание нужды, нищета), в этот объем не попадают.

Необходимо учитывать, что ценности не монолитны и не представляют собой целостную непротиворечивую систему. Отсутствие прогресса для института права на достойную жизнь приводит к застою в экономике, усиливается расслоение общества. В ст. 34 Конституции РФ провозглашается и гарантируется свобода экономической деятельности. По мнению Е.М. Якимовой, Конституция РФ не закрепляет полную свободу такой деятельности, так как эта свобода может быть ограничена государством, в том числе для защиты прав потребителей, введения государством ограничений по использованию тех или иных веществ в продуктах питания [7, с. 37]. Однако Конституция РФ не содержит норм, характеризующих цели и предназначение экономического развития страны, то есть отсутствуют сформулированные ценности.

Несмотря на все практические трудности, связанные с конфликтами ценностей, как пра-

вило, не так сложно идентифицировать сам конфликт. В рамках государственного управления конфликт может быть сложным для решения, но его легко выявить.

Кроме того, в современной литературе сами ценности классифицируются на внутренние и внешние (инструментальные) [3, с. 130]. Внутренние ценности – это те, которые являются самоцелью; как только они достигнуты, они представляют собой конечное состояние предпочтения. Например, некоторые рассматривают личное здоровье (или общественное здравоохранение) как неотъемлемую ценность. Напротив, инструментальные ценности не имеют ценности сами по себе, но оцениваются по отношению к внутренней ценности. В социальных науках различие между внутренними и инструментальными ценностями широко признано, но для этого различия используется много разных терминов, некоторые имеют небольшие различия в значении. В работах зарубежных авторов можно встретить «первичные» и «инструментальные» ценности; «ближайшие» и «отдаленные», «непосредственные» и «конечные», а также «средства» и «цели». Разделение внутренних и внешних ценностей представляет самое большое затруднение. Сложности вызваны тем, что ценность зависит от лица, принимающего решение, и при многократных оценках одного и того же объекта сама она тоже может меняться (с учетом сложившейся ситуации, ее изменения; ресурсов и т.д.). И самое сложное, что в один момент времени ценность может быть инструментальной, а в другой – внутренней. И такой переход может происходить не одномоментно, а с течением времени. Конфликт может быть как между внутренними ценностями, так и между внутренними и инструментальными. Последний является гораздо большей проблемой в государственном управлении. Необходимо отличать внутренние ценности от инструментальных и сопоставлять потенциально эффективные действия, основанные на инструментах, с вероятными результатами. Неявные прогнозы действий, основанные на инструментальных ценностях и направленные на внутренние ценности, общеизвестно сложны и часто катастрофически ошибочны.

*В качестве примера, иллюстрирующего проблему, можно показать маркировку молочной продукции (инструментальные ценности), которая началась с 1 июня 2021 года. Внутренней ценностью в данном примере выступает защита покупателей от поддельной, суррогатной молочной продукции, предпринимателей от нечестной конкуренции. Стоимость маркировки для производителей оценивается в 12.2 млрд руб., из ко-*

*торых 8.9 млрд руб. будет потрачено на приобретение оборудования.*

*Внутренняя ценность (продукция лучшего качества) будет удовлетворена должным образом при условии, что следующие условные вероятности будут реализованы способами, ожидаемыми органами государственного управления:*

*1. Большие объемы информации будут легко доступны гражданам;*

*2. Граждане будут знать, что информация доступна;*

*3. Информация будет представлена в форме, которую граждане могли бы удобно использовать;*

*4. Граждане могли бы мобилизоваться для отстаивания своих прав;*

*5. У граждан были бы финансовые ресурсы для судебных исков;*

*6. Граждане имели бы соответствующую юридическую экспертизу и были бы заинтересованы в работе;*

*7. Суды были бы восприимчивы к искам граждан (благоприятные решения по статусу);*

*8. Недобросовестные производители были бы осведомлены о том факте, что информация доступна гражданам;*

*9. Недобросовестные производители поверят, что угроза судебного иска ощутима;*

*10. Недобросовестные производители будут иметь мотивацию и ресурсы для изменения своих процессов и технологий таким образом, чтобы выпускать продукцию качественную.*

*Часть из этих предположений изначально неверна, часть – труднореализуема, что делает связь инструментальных ценностей и действий с результатами, представляющими внутренние ценности, трудно оценимой. Кроме того, проект Минсельхоза [8, с. 37] о компенсации производителям 70% затрат на оборудование для маркировки перекладывает расходы на маркировку на бюджет, а следовательно, на потребителя.*

В целом в продовольственном законодательстве не прослеживается качественный ценностный ориентир. Так, с 2020 года преамбула ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» закрепляет, что закон «регулирует отношения в области организации питания, обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека и будущих поколений». В тех формулировках, которые содержатся на современном этапе в данном акте, говорить о ценностных ориентациях очень проблематично. В качестве дискриминационной нормы можно показать ст. 9 рассматриваемого закона. Можно в принципе поспорить о целесообразности расположения в законе о качестве и

безопасности пищевых продуктов отдельных, механически вставленных норм по организации питания. В основных понятиях, закрепленных в ст. 1 закона, нет указаний на объем сферы организации питания. Традиционно, с учетом ст. 17 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» здесь можно выделить две группы общественных отношений, строящихся на разных началах:

– сфера общественного питания на частно-правовых началах (реализация такой деятельности строится на обязанности выполнять санитарно-эпидемиологические требования);

– сфера организации питания в дошкольных и других образовательных организациях, медицинских организациях, оздоровительных учреждениях и организациях социального обслуживания, которая основывается на публично-правовых началах (реализация таких видов деятельности связана с обязательностью соблюдения научно обоснованных физиологических норм питания человека).

Первая группа отношений предполагает наличие ресторанов, кафе, баров. На них распространяются обязательные требования, установленные Решением Комиссии Таможенного союза от 28.05.2010 № 299 (ред. от 08.12.2020) «О применении санитарных мер в Евразийском экономическом союзе» [9].

Требования к процессам организации питания должны быть закреплены на уровне федерального законодательства. В отсутствие такового функции по установлению обязательных требований закреплены за Роспотребнадзором. Так, в 2020 году утвержден СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения» [10]. В совокупности исследуемых норм проявляется противоречие в предлагаемых подходах к ведению предпринимательской деятельности. СанПиН, с отсылкой к ст. 2.1 закона о качестве и безопасности пищевых продуктов, рекомендует организациям общественного питания руководствоваться принципами здорового питания. При этом предприятиям розничной торговли такой рекомендации нет [11].

Существующее правовое регулирование в продовольственной сфере не позволяет ответить на следующий вопрос: чем должны руководствоваться (на какие охраняемые законом ценности ориентироваться) органы, осуществляющие контрольные полномочия, и их должностные лица?

В результате можно сделать следующие выводы.

Во-первых, ценность – это комплексная и всесторонняя оценка объекта или набора объектов (где объекты могут быть конкретными, психологическими, социально сконструированными или сочетанием всех трех), характеризующаяся как когнитивными, так и эмоциональными элементами, полученная при некотором обдумывании, и, поскольку ценность является частью самооценки индивида, ее нелегко изменить, и она потенциально может побудить к действию.

Во-вторых, на уровне Конституции РФ ценности, лежащие в основе правового регулирования продовольственной безопасности, находятся в противоречии, и продовольственное законодательство эти противоречия не снимает.

В-третьих, в государственном управлении ориентация на ценности должна быть последовательной. Так, ошибочным является осуществление действий на основе инструментальных ценностей, а оценка результата на основе внутренних ценностей.

#### Список литературы

1. Бондарь Н.С., Баринов Э.Э. Аксиология конституционного мировоззрения. Часть II. Ценностное измерение конституционного мировоззрения в координатах конституционного правосудия // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 3–10.
2. Goodin R. Utilitarianism as public philosophy. New York: Cambridge University Press, 1995.
3. Bozeman B. Public values and public interest: counterbalancing economic individualism. Washington: Georgetown University Press, 2007.
4. Ан С.А., Белинова О.А. Концептуализация ценности как философской категории // Вестник Кемеровского государственного университета. 2014. Т. 1. № 2.
5. Бондарь Н.С. Конституционные ценности – категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6. С. 1–11.
6. Вопросы существа, возникающие в ходе осуществления международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/14/PDF/G9942014.pdf?OpenElement>
7. Якимова Е.М. Государственная политика в отношении предпринимательства в современной России: поиск оптимальной модели конституционно-правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 3. С. 35–43.
8. Литвинова Е. Минсельхоз хочет компенсировать производителям молочной продукции затраты на маркировку. URL: <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/37773-minselkhoz-khochet-kompensirovat-proizvoditeljam-molochnoy-produktsii-zatraty-na-markirovku/>
9. Решение Комиссии Таможенного союза от 28.05.2010 № 299 (ред. от 29.10.2021) «О применении санитарных мер в Евразийском экономическом союзе». URL: <https://www.extension://bfdogplmndidlpjfhiojckpa>

kkdkkil/pdf/viewer.html?file=http%3A%2F%2Fwww.eurasiancommission.org%2Fru%2Ffact%2Ftexnreg%2Fdepsanmer%2Fsanmeri%2FDocuments%2F%25D0%259E%25D0%25B1%25D1%2589%25D0%25B8%25D0%25B5%2520%25D0%25BF%25D0%25BE%25D0%25BB%25D0%25BE%25D0%25B6%25D0%25B5%25D0%25BD%25D0%25B8%25D1%258F%2520%25D0%2595%25D0%25A1%25D0%25A2.pdf

10. Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организа-

ции общественного питания населения»: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 27.10.2020 № 32. URL: <http://pravo.gov.ru>, 12.11.2020.

11. Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 2.3.6.3668-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям деятельности торговых объектов и рынков, реализующих пищевую продукцию»: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 20.11.2020 № 36. URL: <http://pravo.gov.ru>, 21.12.2020.

## THE CATEGORY OF «VALUES» IN THE LEGAL REGULATION OF FOOD SECURITY

*L.E. Kalinina*

The author analyzes the theoretical concepts that develop the category of «values». Attention is paid to the approaches of theorists and practitioners to values as a legal category. The author makes an attempt to analyze the existence of legal consolidation of values in food legislation.

*Keywords:* food security, legal regulation, food legislation, the right to food, values, administrative law, problems of implementation, state control.

### *References*

1. Bondar N.S., Barinov E.E. Axiology of the constitutional worldview. Part II. The value dimension of the constitutional worldview in the coordinates of constitutional justice // Constitutional and municipal law. 2022. № 2. P. 3–10.

2. Goodin R. Utilitarianism as public philosophy. New York: Cambridge University Press, 1995.

3. Bozeman B. Public values and public interest: counterbalancing economic individualism. Washington: Georgetown University Press, 2007.

4. An S.A., Belinova O.A. Conceptualization of value as a philosophical category // Bulletin of Kemerovo State University. 2014. Vol. 1. № 2.

5. Bondar N.S. Constitutional values – a category of current law (in the context of the practice of the Constitutional Court of Russia) // Journal of Constitutional Justice. 2009. № 6. P. 1–11.

6. Substantive issues arising during the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/14/PDF/G9942014.pdf?OpenElement>

7. Yakimova E.M. State policy in relation to entrepreneurship in modern Russia: search for an optimal model of constitutional and legal regulation // State power and local self-government. 2022. № 3. P. 35–43.

8. Litvinova E. The Ministry of Agriculture wants to compensate dairy producers for labeling costs. URL:

<https://www.agroinvestor.ru/markets/news/37773-minselkhoz-khochet-kompensirovat-proizvoditelyam-molochnoy-produktsii-zatraty-na-markirovku/>

9. Decision of the Customs Union Commission dated 28.05.2010 № 299 (ed. dated 29.10.2021) «On the application of sanitary measures in the Eurasian Economic Union». URL: <https://www.extension://bfdogplmndidlpjfhijckpakkdjkkil/pdf/viewer.html?file=http%3A%2F%2Fwww.eurasiancommission.org%2Fru%2Ffact%2Ftexnreg%2Fdepsanmer%2Fsanmeri%2FDocuments%2F%25D0%259E%25D0%25B1%25D1%2589%25D0%25B8%25D0%25B5%2520%25D0%25BF%25D0%25BE%25D0%25BB%25D0%25BE%25D0%25B6%25D0%25B5%25D0%25BD%25D0%25B8%25D1%258F%2520%25D0%2595%25D0%25A1%25D0%25A2.pdf>

10. On the approval of sanitary and epidemiological rules and norms of the SanPiN 2.3/2.4.3590-20 «Sanitary and epidemiological requirements for the organization of public catering of the population»: Resolution of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation dated 27.10.2020 № 32. URL: <http://pravo.gov.ru>, 12.11.2020.

11. On approval of the sanitary and epidemiological rules of SP 2.3.6.3668-20 «Sanitary and epidemiological requirements for the conditions of activity of retail facilities and markets selling food products»: Resolution of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation dated 20.11.2020 № 36. URL: <http://pravo.gov.ru>, 12/21/2020.