

ГУЛЯН И.Н.,  
адъюнкт Волгоградской академии МВД России  
irinagulyan@bk.ru

УДК 343.1(019) : 343.347.1

## РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОБОРОТУ ФАЛЬСИФИЦИРОВАННОГО МОЛОКА И МОЛОЧНЫХ ПРОДУКТОВ В РОССИИ

**Национальная безопасность, продовольственная безопасность, противодействие, нормативно-правовое регулирование, пищевая отрасль, молочная отрасль, фальсификация.**

*В статье представлены некоторые результаты исследования исторического опыта противодействия обороту фальсифицированного молока и молочных продуктов на территории России в XVIII-XX веках. Рассмотрены особенности правового регулирования и осуществления контроля и надзора за оборотом пищевых продуктов, в том числе молочных. С применением сравнительно-правового метода определены ключевые этапы развития молочной промышленности в России, а также деятельности государства, направленной на противодействие обороту фальсифицированного молока и молочных продуктов, в изучаемый период. Сделан акцент на мерах противодействия обороту недоброкачественной, фальсифицированной молочной продукции в Российской империи и Советском Союзе. Обращено внимание на обеспечение контроля в указанной сфере общественных отношений, нашедшее отражение в отечественных источниках права.*

В перечне пищевых отраслей экономики любого государства, в том числе России, особое место занимает молочная промышленность, развитие которой играет важную роль в обеспечении населения качественными продуктами питания. В связи с этим контроль за качеством молока и молочной продукции, равно как и за объемами их потребления, относится к числу основных задач деятельности по поддержанию продовольственной безопасности и является одним из приоритетных направлений реализации политики государства по укреплению здоровья населения.

Продовольственная безопасность России всегда зависела от эффективности функционирования рынков, реализующих сельскохозяйственную продукцию. Исключением не является и рынок молочных товаров. Его динамичная эволюция прослеживается как на макро-, так и на мезоуровне хозяйствования. Согласно данным Всемирной организации здравоохранения, молоко и молочная продукция незаменимы никаким иным видом продовольствия и входят в группу важнейших элементов здорового питания человека любого возраста. Данное обстоятельство обуславливается наличием в молочной продукции необходимых микроэлементов, играющих особую роль в обеспечении нормальной жизнедеятельности человека. Неслучайно продукты функционального назначения в сфере питания больше чем на 60 % состоят из молочных компонентов. При этом во все исторические периоды наблюдается тенденция к увеличению спроса на молочную продукцию (в том числе ввиду роста численности населения и его доходов) и емкости ее рынка за счет увеличения ассортимента.

В то же время значительная востребованность молочных продуктов, а также достижения науки, позволяющие включать в их состав компоненты растительного происхождения, привели к появлению на рынке продовольствия товаров низкого качества, не отвечающего требованиям безопасности. Это, в свою очередь, сформировало потребность в государственно-правовом регулировании общественных отношений в сфере оборота молока и молочной продукции, а именно его производства и реализации. Как следствие, регулирование оборота молока и молочной продукции со стороны государства занимает важное место в системе обеспечения национальной безопасности, так как жизнедеятельность любого общества во многом зависит от решения проблем обеспечения населения продуктами питания в должном количестве и должного качества.

Рассмотрим эволюцию развития рынка молока и молочной продукции в нашей стране в хронологическом порядке, обращая особое внимание на становление мер противодействия обороту недоброкачественной, фальсифицированной молочной продукции в Российской империи и Советском Союзе, а также обеспечения контроля за данной сферой общественных отношений.

С учетом сведений из дошедших до нашего времени источников отечественного права можно сделать вывод о том, что первый этап активного развития рынка молока и молочной продукции пришелся на XVIII век. Для того периода был характерен достаточно низкий технологический уровень и, соответственно, ассортиментный состав продуктов питания, в том числе и молочных, был представлен весьма ограниченным перечнем. Особенно заметно это проявлялось в отдаленных регионах Российской империи. После первой промышленной революции технология машинной переработки сельскохозяйственного сырья и процесс производства пищевых продуктов претерпели значительные изменения. Вместе с тем на различных группах продуктов они отражались неравномерно<sup>1</sup>. В связи с этим развитие пищевой промышленности осуществлялось неравномерно, в отдельных отраслях доминировали малые предприятия. Не была исключением и молочная отрасль.

В рассматриваемый период проблема качества продуктов, в том числе и молочных, не оставалась без внимания со стороны государства. Так, при Петре I были изданы сенатские указы, регулирующие торговлю пищевыми товарами на рынках продовольствия. В частности, указом от 18 июня 1718 г. за продажу недоброкачественной продукции устанавливалось наказание от нескольких ударов кнутом до смертной казни. В Москве за такие действия взимался денежный штраф, а виновный мог быть отправлен в ссылку [1, с. 88].

В XIX веке проходит второй этап развития рынка молока и молочной продукции. Он связан с процессами урбанизации и стремительного расширения сети железных дорог. Эти обстоятельства стали детерминантами роста доли рабочей силы, занятой в производственной сфере и сфере обслуживания. В то же время научно-технический прогресс привел к появлению более совершенного оборудования и внедрению в хозяйственные процессы новых технологий, позволивших повысить эффективность производства молока и изготавливаемых из него продуктов. Это способствовало созданию условий для разработки единых требований к качеству молочных товаров и формированию промышленной молочной отрасли экономики [2, с. 10]. На данном этапе ключевую роль в дальнейшем

развитии рынка молока и молочной продукции сыграл видный организатор молочного производства Н.В. Верещагин. Он выступил с инициативой объединения крестьянских хозяйств в артель, устройство которой базировалось на кооперации и интеграции молочного производства. Предприятия, включенные в состав артели, осуществляли переработку молока, занимались производством сыра и сливочного масла. Идея разделения труда в молочной отрасли быстро распространилась по большинству губерний Российской империи, ее реализация позволила увеличить производство молока за счет совершенствования технологий его хранения и переработки [3, с. 189].

В рамках второго этапа началось строительство молочных заводов, которые, впрочем, имели еще достаточно небольшие производственные мощности. В это время получили развитие так называемые ценовые предприятия (182 производственные единицы), функционирование которых было основано на использовании паровых двигателей, а количество занятых в производстве работников стало превышать 4 тысячи человек [4].

Тогда же молоко и молочные продукты постепенно занимают особое место среди фальсифицируемых пищевых продуктов<sup>2</sup>. Так, в начале XIX века в Москве доля фальсифицированного молока на рынках достигала 24% (в молочных лавках - 50%). В Киеве этот показатель приближался к 32%, в Астрахани - 25%. К концу XIX века доля качественного коровьего молока и масла в Москве составляла 70-80%, в Астрахани - 64%.

Ввиду появления значительных объемов фальсифицированных пищевых продуктов государство было вынуждено принимать меры для борьбы с этим негативным явлением. В XIX-XX веках для обнаружения на отечественном рынке продовольствия низкокачественной и фальсифицированной продукции во многих губерниях и крупных городах были созданы санитарные отделения. Их деятельность была строго регламентирована рядом положений таких нормативных правовых актов, как Врачебный устав 1857 г.<sup>3</sup> и Устав уголовного судопроизводства 1864 г.<sup>4</sup>, которые послужили институциональной базой для торгово-санитарного надзора за качеством продуктов питания, в том числе изготавливаемых из молока. Однако сфера влияния этих уставов ограничивалась реализацией фальсифицированной молочной продукции, тогда как документов, регламентирующих весь процесс производства продуктов питания, в то время не имелось. Позже, в Уставе 1885 г. о наказаниях, налагаемых мировыми судьями<sup>5</sup>, появились нормы более широкого действия. В ст. 115 главы 9 было предусмотрено: «За приготовление для продажи,

<sup>1</sup> Полная энциклопедия русского сельского хозяйства и соприкасающихся с ним наук. В 12 т. СПб: Изд. А.Ф. Девриена, 1900-1912.

<sup>2</sup> Фальсификация важнейших питательных продуктов. Одесса: Типография Е. Деранкова, 1881.

<sup>3</sup> Свод законов Российской Империи. Т. XIII. Врачебный устав. СПб: Типография Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1857.

<sup>4</sup> Судебные уставы 20 ноября 1864 года. Ч. 2. Устав уголовного судопроизводства. СПб: Типография Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1867 // URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3137/> (дата обращения: 03.10.2023).

<sup>5</sup> Россия. Законы и постановления. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. СПб: Тип. Т-ва «Обществ. Польза», 1867. 45 с.

хранение в торговом или промышленном помещении или продажу съестных припасов или напитков, вредных для здоровья или испортившихся, а равно за выделку посуды из вредных для здоровья материалов, виновные, сверх уничтожения припасов, напитков или посуды, подвергаются: аресту не свыше трех месяцев или денежному взысканию не свыше трехсот рублей». Таким образом, появились меры наказания для лиц, осуществлявших не только производство и продажу низкокачественных продуктов, но и их хранение. Более того, наказание не зависело от того, был ли причинен вред, достаточно было лишь наличия возможности причинения вреда.

Тем не менее уровень правового регулирования, направленного на борьбу с подделкой пищевых продуктов, в том числе в сфере оборота молока и молочных продуктов, был по-прежнему недостаточным. Единого государственного регулирования такой деятельности и контроля за ее осуществлением не существовало. В связи с этим в начале XX века профессором В.Е. Таирым был разработан проект закона «О фальсификации пищевых продуктов», в котором формулировались правила, регламентирующие производство, хранение и продажу продуктов, а также требования к качеству посуды при производстве и упаковке товаров, предлагались меры наказания за хранение, производство и реализацию продуктов ненадлежащего качества, которые могли быть применены в рамках осуществления санитарно-полицейского контроля. Однако данный проект не был принят во внимание российским правительством, а лишь послужил основой для исследований ученых, занимающихся изучением пищевой гигиены<sup>1</sup>.

Третий этап развития рынка молока и молочной продукции - это начало XX века. На основании Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. было принято новое Уголовное уложение 1903 г., в котором ст. 211 устанавливалось: «...если торговцы или производители изготовляли, хранили и продавали съестные припасы или напитки, включая молоко и молочные продукты, содержавшие вредные для здоровья обывателя примеси», то в качестве наказания к ним применялся штраф до 500 рублей или арест (его срок в данной норме не был указан<sup>2</sup>).

В Российской империи существовали молокозаводы и сыроварни, деятельность которых в основном регулировалась различными локальными уставами. Предприятия должны были соблюдать санитарные и гигиенические нормы для обеспечения качества и безопасности молочных продуктов, то есть молоко должно было быть чистым и натуральным, без добавления вредных веществ или загрязнителей. Кроме того, развивались молочные товарищества, объединявшие сельхозпроизводителей для совместной деятельности по реализации молочной продукции<sup>3</sup>. Создание и функционирование кооперативов строго регламентировалось

законодательными актами и обязательными уставами. Их соблюдение в дореволюционной России контролировалось санитарными отделениями, в обязанности которых входило проведение проверок на контролируемых предприятиях. При этом в разных регионах страны регулирование оборота молока и молочной продукции осуществлялось, кроме общегосударственных норм, постановлениями и распоряжениями местных властей.

К 1914 г. в России работало шесть крупных заводов промышленного типа, перерабатывающих до 100 тонн сырья в сутки, а также значительное число мелких предприятий, существовавших в каждом населенном пункте. Однако Первая мировая война нанесла сильнейший удар по пищевой промышленности нашей страны. В период 1914-1917 гг. количество ценовых пищевых предприятий резко сократилось - до 36 единиц [5]. В результате кризиса и деградации сельского хозяйства была подорвана сырьевая база всех отраслей пищевых производств, что обернулось сокращением объема производства пищевых продуктов, в том числе молока и изготавливаемых на его основе продуктов питания.

Четвертый этап развития рынка молока и молочной продукции начался после Октябрьской революции 1917 г. Государственный переворот и последовавшая за ним гражданская война вызвали снижение объема промышленного производства продуктов питания. В целях обеспечения продовольственной безопасности Советская Россия вынуждена была кардинально изменить правовое регулирование во всех сферах, связанных с производством и оборотом продуктов питания, в том числе молочной продукции. Все предприятия, включая молокозаводы и магазины, были национализированы, то есть перешли в собственность государства. Это оказало значительное влияние на систему организации производства и реализации молочной продукции. Кризисным для отечественного пищевого производства стал 1920 г., состояние материально-технической и сырьевой базы было деградировано, и лишь к концу 20-х годов XX века темпы производства пищевой продукции начали набирать обороты. Однако по многим позициям, включая производство молока, показатели 1913 г. оказались недостижимыми.

Коллективизация сельского хозяйства привела к тому, что сельскохозяйственные угодья отошли колхозам и совхозам. Была введена плановая экономика, которая охватывала все сферы производства и оборота товаров, включая молочную продукцию. Трансформация экономики потребовала масштабных реформ в законодательстве. Эти процессы, разумеется, не могли не затронуть сферы производства и регулирования оборота молока и изготавливаемых на его основе продуктов. В частности, в Уголовном кодексе РСФСР 1922 г. появилась ст. 190, устанавливавшая, что «изменения вида и свойств предметов, предназначенных для сбыта или общественного употребления, а равно самый

<sup>1</sup> Материалы по вопросу о фальсификации пищевых продуктов с приложением законопроекта (с предисловием В.Е. Таирова). Одесса, 1901.

<sup>2</sup> Уголовное уложение, высочайше утвержденное 22 марта 1903 года. СПб: Гос. Канцелярия, 1903. 284 с.

<sup>3</sup> Большая российская энциклопедия // URL: [https://old.bigenc.ru/domestic\\_history/text/2094794](https://old.bigenc.ru/domestic_history/text/2094794) (дата обращения: 09.10.2023).



сбыт таких предметов» квалифицируются как фальсификация. Виновный в совершении такого деяния мог быть приговорен к лишению свободы на срок до одного месяца или к принудительным работам на тот же срок с конфискацией фальсифицированных товаров и запрещением права торговли.

В 1926 г. меры наказания за преступления в торговой сфере стали строже. Теперь понятие «фальсификация» раскрывалось в ст. 171 обновленного УК РСФСР: «...обманное изменение с корыстной целью вида или свойства предметов, предназначенных для сбыта или общественного употребления, если это имело или могло иметь последствием причинение вреда здоровью, а равно сбыт таких предметов». За совершение данного деяния предусматривалось наказание в виде лишения свободы на срок до одного года с «конфискацией части имущества и запрещением права торговли или штраф до одной тысячи рублей». Однако ответственность наступала лишь тогда, когда действиями преступников был или мог быть причинен вред здоровью. В иных случаях фальсификация квалифицировалась как мошенничество. Например, по ст. 187 УК РСФСР, где речь фактически шла о пищевой фальсификации, деяние квалифицировалось как мошенничество, за которое в качестве наказания предусматривалось лишение свободы на срок до двух лет, а если ущерб был причинен общественному учреждению, то срок лишения свободы увеличивался до пяти лет с конфискацией части или всего имущества. Обращают на себя внимание также положения ст. 105 УК РСФСР, в которой было криминализировано нарушение правил, регулировавших «торговлю, если в них специально не оговаривалось преследование в административном порядке». Наказание - исправительные трудовые работы на срок до шести месяцев или штраф до 500 рублей.

Последующие изменения в функционировании пищевой промышленности были обусловлены началом Великой Отечественной войны, когда было уничтожено и разрушено множество сыроваренных, молочных и маслодельных предприятий [6]. Сразу же после освобождения городов и деревень от захватчиков начались работы по восстановлению разрушенных производств. В начале 1946 г. была возобновлена работа 3223 пищевых предприятий, в том числе выпускавших молочные продукты. Объем выпускаемой ими продукции в течение года постепенно увеличивался и к его концу превысил уровень довоенного производства.

Пятый этап развития рынка молока и молочной продукции приходится на вторую половину XX века. С 1951 г. на территории СССР в эксплуатацию было введено 43 молочных завода, 19 молочноконсервных заводов, 1042 маслосырзавода. Однако затем пищевая промышленность столкнулась со значительными сложностями, появились признаки стагнации и кризисных явлений [7]. Для обеспечения населения страны в необходимом количестве и должного качества пищевыми продуктами было принято решение об увеличении их импорта. Такой подход к решению проблемы привел к созданию иллюзии эффективности обеспечения населения качественными продуктами питания, тогда как к соблюдению правил их реализации оставалось много претензий. Для усиления ответственности за незаконное предпринимательство и нарушение правил торговли в 1961 г. в Уголовном кодексе РСФСР появились ст.ст. 156.5 и 162.5, которыми за совершение подобных деяний предусматривалось наказание в виде лишения свободы на срок до одного года либо штрафа в размере от 100 до 300 минимальных размеров оплаты труда с лишением права заниматься соответствующей деятельностью на срок до пяти лет.

Период 1971-1975 гг. характеризовался увеличением численности городского населения и количества крупных городов, ростом объемов государственных закупок молока на внешних рынках, что в целом способствовало развитию молочной промышленности. Однако к концу 1975 г. вновь был отмечен спад темпа развития отечественного сельского хозяйства, признаками чего стали рост цен на молоко и молочные товары, снижение качества

**GULYAN I.N.,**  
Adjunct of the Volgograd  
Academy of the Ministry  
of Interior of Russia

## **RETROSPECTIVE ANALYSIS OF COUNTERACTION TO THE TURNOVER OF COUNTERFEIT MILK AND DAIRY PRODUCTS IN RUSSIA**

**National security, food  
security, counteraction, legal  
regulation, food industry,  
dairy industry, falsification.**

*The article presents some results of a study of the historical experience of countering the circulation of counterfeit milk and dairy products in Russia in the 18th - 20th centuries. The features of legal regulation and control and supervision of the circulation of food products, including dairy products, are considered. Using the comparative legal method, the key stages in the development of the dairy industry in Russia, as well as state activities aimed at countering the circulation of counterfeit milk and dairy products, were identified during the period under study. Emphasis is placed on measures to counter the circulation of low-quality, falsified dairy products in the Russian Empire and the Soviet Union. Attention is drawn to ensuring control in this area of public relations, which is reflected in domestic sources of law.*

продукции, ее дефицит. Напряженной ситуация сохранялась и на протяжении двух следующих пятилетних периодов (1981-1985 и 1986-1990 гг.). При этом объем потребления населением пищевых продуктов, включая молоко и молочные продукты, увеличивался и поддерживался лишь за счет ввоза продовольствия из иностранных государств.

Распад СССР и образование нового государства - Российская Федерация - оказали значительное влияние на все отрасли производства. В 1991 г. начался обвал экономики, который принял весьма угрожающий характер. Падению продовольственного производства способствовали уничтожение совхозов и колхозов, прекращение субсидирования сельскохозяйственных производителей, сложности в получении доступных кредитов и т.д. В результате был нанесен значительный урон экономике страны, в том числе такому ее сегменту, как рынок молока и молочных продуктов<sup>1</sup>. Дефицит продовольствия продолжал компенсироваться поставками в Россию больших объемов импортной пищевой продукции не очень высокого качества,

а порой и откровенно фальсифицированной, что негативно повлияло на продовольственную безопасность в частности и национальной безопасности в целом.

Таким образом, можно констатировать, что молоко и молочные продукты традиционно являлись и являются стратегически важным компонентом питания населения России и элементом продовольственной безопасности страны. В связи с этим очевидна необходимость осуществления постоянного контроля со стороны государства за их производством и реализацией, а также борьбы с их фальсифицированием с целью обеспечения защиты здоровья населения и государственных интересов. При этом снижение уровня контроля и ответственности за нарушение установленных требований в данной сфере деятельности лишь способствует росту объема фальсификата. Данное обстоятельство следует учитывать в деятельности по совершенствованию нормативной правовой базы, регламентирующей рынок оборота молока и молочной продукции. ■

#### Библиографический список:

1. Законодательство Петра I / Отв. ред. Т.Е. Новицкая, А.А. Преображенский. М., 1997. 512 с.
2. Рогатко С.А. История продовольствия России с древних времен до 1917 г. Историко-экономический взгляд на агропромышленное развитие Российской империи. Развитие основных сельскохозяйственных и перерабатывающих отраслей: Монография. М: Русская панорама, 2014. 1096 с.
3. Ковалев Ю.Н. От амфоры до тетрапака / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Агропромиздат, 1989. 206 с.
4. Барабанщиков Н.В. Молочное дело / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Агропромиздат, 1990. 351 с.
5. Лященко П.И. История народного хозяйства СССР. Докапиталистическая формация. М.: Госполитиздат, 1956. 647 с.
6. Филатов К.Е. Основные этапы развития пищевой промышленности в СССР / Ред. А.С. Шатхан. М., 1965. 200 с.
7. Теплухина Т.П., Кузнецова А.П. Размещение молочной промышленности. - М.: Пищевая промышленность, 1980.-128 с.

<sup>1</sup> Хуршудян С.А., Зайчик Ц.Р. История производства пищевых продуктов и развития пищевой промышленности России: Учебное пособие для студентов, магистров и аспирантов. М.: ДеЛи принт, 2009. 203 с.