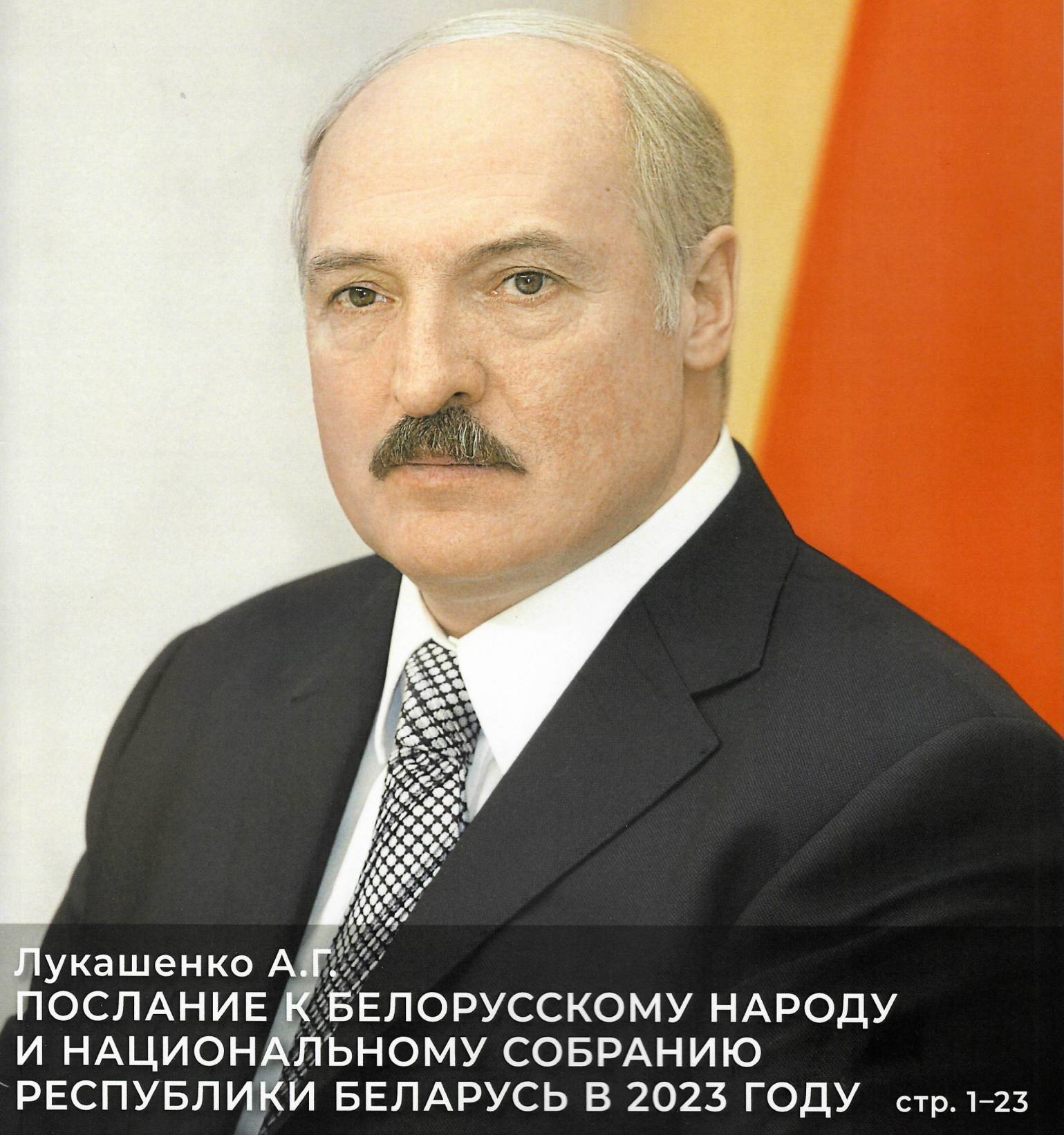


WWW.PVLAST.RU

# ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ



Лукашенко А.Г.  
ПОСЛАНИЕ К БЕЛОРУССКОМУ НАРОДУ  
И НАЦИОНАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В 2023 ГОДУ стр. 1-23





**Трунов И.Л.**

## ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПИЩЕВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

**Трунов Игорь Леонидович** – доктор юридических наук, профессор, кандидат экономических наук, Председатель Исполкома Союза Пищевой промышленности, Президент Союза адвокатов России.

**Аннотация.** В статье анализируются основные проблемами пищевой и перерабатывающей промышленности России, а именно: отсутствие эффективного государственного влияния на развитие и устранение недостатков; проблемы оффшоризации; нехватка квалифицированных кадров и неэффективная система управления предприятиями; отсутствие связи между наукой, высшей школой и бизнесом и другие. Предлагается проведение структурных изменений взаимодействия государства и пищевого бизнеса, обосновывается необходимость принятия новых федеральных законов и ряда подзаконных актов.

По мнению автора, в условиях политической и структурной трансформации мировой экономики, эффективная экономическая политика государства, саморегулируемые рыночные системы управления, совместно финансируемые научные разработки и программы должны стать ключевыми элементами технического перевооружения и инновационного развития.

**Ключевые слова:** продовольственная безопасность, деоффшоризация, санкционная политика, эффективная экономическая политика, государственное субсидирование, льготное кредитование, инновационная активность, сокращение и перепрофилирование пищевых вузов, саморегулируемые организации.

**Ссылка на цитирование.** Трунов И.Л. Правовые вопросы реформирования пищевой промышленности России // Представительная власть – XXI век. 2023. – № 3. С. 32–36.

**DOI:** 10.54449/20739532\_2023\_3\_32

Экономический анализ показывает, что самыми частыми причинами проблем с продовольствием и голод были не санкции или природные катаклизмы, а неграмотная и неэффективная экономическая политика. Россия в последние десятилетия слишком открыла свой рынок для западных и транснациональных компаний и перестала его защищать, что повлияло на продовольственную самодостаточность, а уход с рынка и приостановка деятельности иностранных компаний привели к временному сокращению выбора товаров и услуг и утрате некоторых технологий.

Бытует мнение, что ситуацию легко могут исправить серьёзные государственные финансовые вливания. Но опыт показывает, что первичны не деньги, а грамотно выстроенная система взаимодействия и контроля между бизнесом, государством и наукой, где бизнес должен не только сказать, что ему нужно, но и участвовать в финансировании инновационных научных исследований.

Разберёмся с тем, что собой представляет сегодняшняя пищевая и перерабатывающие отрасли России, каким образом осуществляется государственное регулирование и каковы её проблемы и перспективы развития.

Пищевая промышленность России – это группа промышленных отраслей, производящих пищевые продукты. В пищевую промышленность России входит около 30 отраслей и более чем 60 видов производств. Всё это объединяет свыше 22 тысяч предприятий, занимающихся различной деятельностью, здесь работает около 2 миллионов человек. Население тратит на питание примерно  $\frac{3}{4}$  от своих доходов. Пищевая промышленность – одна из самых древних, имеющих наиболее протяжённую историю отраслей промышленности, самая разгосударствлённая отрасль, где доля приватизированных предприятий приближается к 100%. На сегодняшний день она одна из самых наукоёмких и технологически сложных и капиталоемких отраслей, на протяжении послед-



них лет она остаётся одним из основных драйверов роста экономики.

Проблемы пищевой и перерабатывающей промышленности: отсутствие эффективного государственного влияния на развитие и устранение недостатков; проблемы оффшоризации; нехватка квалифицированных кадров и неэффективная система управления предприятиями; отсутствие связи между наукой, высшей школой и бизнесом; введение моратория на государственные проверки увеличили долю фальсификата; устаревшие технологии и оборудование; большая ресурсозатратность и высокая себестоимость; низкая конкурентоспособность.

Как сегодня выстроена система обеспечения государственного взаимодействия? Курирует направление один из Вице-премьеров Правительства РФ, Минпромторг занимается вопросами обеспечения оборудованием, запчастями, поддержка международной экспортно-импортной кооперации через систему торгпредств. Основной центр принятия государственных решений находится в Департаменте Пищевой Промышленности Министерства сельского хозяйства РФ. Департамент обеспечивает деятельность по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере пищевой и перерабатывающей промышленности, а так же развивает сеть международных атташе по АПК.

При профильных министерствах имеются общественные советы. Государственные структуры проводят государственную политику и получают информацию о состоянии, нуждах и взаимодействуют с бизнесом через систему контроля и проверок, а также отраслевые союзы и ассоциации, которые должны бы объединять тысячи предприятий и владельцев и входить в состав общественных советов при государственных органах и министерствах. Деятельность общественных советов так же направлена на осуществление общественного контроля деятельности министерств и ведомств, включая рассмотрение проектов разрабатываемых нормативных правовых актов. Тем не менее, конструкция не эффективна и имеет слабые места.

Отраслевые общественные организации не имеют никаких полномочий и влияния на своих членов, предпринимателей и предприятия, никаких возможностей защиты или лоббирования интересов. Так же, часто в каждой отрасли существует по несколько отраслевых союзов. При каждой смене руководства Министерства сельского хозяйства появляются все новые союзы. Многие отраслевые союзы функционируют номинально, объединяя непрофильные структуры, или созданы отдельными владельцами для поддержки своих интересов. Само деление на отрасли имеет не много смысла, по мере роста предприятий расширяется их специализация. Как пример: Агрокомплекс имени Н.И. Ткачёва включает масло-

заводы и птицефабрики, занимается производством молочных изделий, мяса (свинина, говядина, птица), мясных и прочих полуфабрикатов, колбасной продукции, консервации, бакалеи, хлебобулочных, кондитерских изделий. Холдинг «Мираторг» – это заводы по производству замороженных мясных полуфабрикатов, кулинарных блюд и выпечки, птицеводческие и бройлерные птицефермы. «КДВ Групп», компания «Содружество», «Русагро» и т.п. – все эти и подобные предприятия (чуть больше среднего размера бизнеса) имеют несколько специализаций.

Отраслевые союзы и ассоциации, в основном, имеют формы некоммерческих организаций без региональных структур и объединений, что удобно для регистрации, но для подразумеваемой формы взаимодействия предпринимателей с государством создаёт причудливые конфигурации, похожие на «Потёмкинские деревни».

Значительная часть средних и малых пищевых предприятий не является членами отраслевых союзов и не видит в них смысла. Как отмечалось 4 октября 2022 года в резолюции конференции АССАГРОС (Ассоциация, объединяющая практически все продовольственные союзы страны) [1], анализ только по двум областям – Курской и Курганской – показал, что свыше 80% хозяйств в АПК и пищевой промышленности относятся к малому предпринимательству и не являются членами отраслевых союзов [3].

Государственный контроль – это проведение федеральных, региональных и муниципальных видов проверок. Госдума законодательно отменила проверки и ввела кредитные каникулы. Правительство РФ так же отменило плановые проверки и на 2023 год (Постановление Правительства РФ от 1 октября 2022 года №1743 [2]), и они сократились в 6 раз [4]. Понятно, что снижение административной нагрузки на бизнес – это форма противодействия коррупционному давлению, но после введения моратория доля фальсификаций выросла, как минимум, на 40% [5]. Появилась недобросовестная конкуренция, где побеждают в основном фирмы-фантомы, предлагающие поддельные товары по низкой цене. Росаккредитация снизила административную нагрузку на бизнес и упростила процесс декларирования импортной продукции, что также накладывает отпечаток на качество. Уже добросовестные предприниматели обратились в Правительство РФ с просьбой снять мораторий [6]. В результате, на российском рынке имеет место оборот продуктов, не отвечающих потребностям большинства населения, а также фальсифицированной пищевой продукции, что является причиной снижения качества жизни и развития ряда заболеваний населения [7].

Снижение качества продукции влияет на экспортно-импортные потоки, россияне склонны покупать иностранный, более качественный продукт, а иностранцы покупают в основном сырьё, растёт



спрос на зерно пшеницы, гречихи, ячменя и семян льна, но не берут муку и хлебобулочные изделия. Покупают курицу и свинину, но не берут колбасы и продукты питания глубокой переработки.

Серьёзной проблемой является общий износ производственных мощностей, он составляет около 50%. В отдельных отраслях и предприятиях эта цифра доходит и до 70%. Запоздываем с техническим перевооружением, имеющиеся сегодня производства нуждаются в капитальной реконструкции и полном переоснащении [8]. Значительный износ оборудования усугубляется отсутствием предприятий по некоторым направлениям переработки. Имеет место слабая инфраструктурная база транспортировки и хранения продуктов питания. Некоторые проблемы отрасли носят хронический характер – например, полноценной биотехнологической отрасли в России так и не создано. Отсутствует избирательное налогообложение. Необходимо расширение отрасли глубокой переработки, а для этого необходимо обеспечить производства аминокислотами – лизин моногидрохлорид, треонин, триптофан, валин; а также витаминами B2, B12, C, аскорбиновой, лимонной, молочной и другими кислотами.

Тяжело проходят новации и потому, что пищевая промышленность в результате длительного передела собственности попала в зависимость от криминала. Отрасль также по-прежнему находится в сильной зависимости от теневых поставок продовольствия. Традиционное нарушение – пересортица, замена одних видов и сортов мяса другими более дешёвыми в колбасах и сосисках и т.п. Добавки каррагинана, гуаровой камеди, которые впитывая влагу, делают продукт упруго резиновым, производится также замена жиров, продукты с заявленной говядиной включают в себя ДНК свиньи. Молочный жир убирают, а добавляют в сыр или мороженое более дешёвые растительные или животные жиры и т.п. Символическим является наказание за «Обман потребителей» КоАП РФ ст. 14.7. – штраф 20 тыс. руб., и это при действующем моратории на проверки.

Мировая практика модернизации и инноваций предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности – это масштабные преобразования, которые не могут осуществляться без мощной государственной поддержки, субсидирования, льготного кредитования, государственных научных программ. В особенности в России, где инновационный продукт высшей школы и науки финансируется государством, а без формирования инновационного технологически современного производства говорить о международной конкурентоспособности, о продовольственной безопасности или самодостаточности сложно.

Инновационная активность предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности находится на очень низком уровне, процентная доля инноваци-

онной продукции в структуре производства составляет 9% (в США – 50%). Например, на Западе бизнес финансирует 60-70% стоимости научных исследований, у нас же его доля составляет около 30% [9]. В последние 5 лет рентабельность вложений в инновации была крайне низкой (5-6%). Технологические инновации в пищевой и перерабатывающей промышленности, как правило, направлены на получение новой продукции с уникальными свойствами, а не на совершенствование применяемых технологий производства. Необходимы производства пищевой продукции нового поколения с заданными характеристиками качества, инновационные технологии глубокой переработки сельскохозяйственного сырья для получения новых видов специализированной, функциональной и обогащённой пищевой продукции, органических пищевых продуктов, в том числе с использованием современных геномных и постгеномных технологий.

Современный конкурентоспособный уровень научно-технического прогресса требует непрерывного внедрения инноваций, повсеместного применения элементов автоматизации и роботизации, активного использования ферментов, микробов, пищевых волокон, синтетических добавок, как следствие – непрерывного взаимодействия с наукой, системой профильного высшего и профессионального технического образования. Повсеместно усложняются технологические процессы пищевых производств, аккумулирующие инновационные открытия практически всех отраслей науки и техники. Нанотехнологии, программное обеспечение открытия в химии, физике, биохимии, генетике и медицине превратили отрасль в одну из самых науко- и капиталоемких.

Предприятия пищевой и перерабатывающей промышленности России в значительной степени контролируются зарубежными компаниями: в табачной отрасли – на 96%, в пивной промышленности – на 80%, при переработке молока – 60%, соковой продукции – 70%, в производстве замороженных овощей – 80%, овощной консервации – 90 % и т.д. Доля иностранного капитала в пищевой и перерабатывающей промышленности РФ составляет 60%. В такой конфигурации государственные дотации, льготное кредитование, модернизация с участием государства могут рассматриваться или как процесс инвестирования в иностранные компании, или как вывод денег за рубеж.

Процесс ухода иностранных компаний с российского рынка меняет цифры, но не значительно: уходящие компании перерегистрируют активы на подставные структуры в оффшорных зонах. Россия – единственная страна мира, у которой почти весь крупный бизнес зарегистрирован в оффшорах. К примеру, в Европе – не более 4 %, в США – 2 %. В России – картина, не имеющая аналогов среди развитых стран мира. Так, на Западе в оффшоры выво-



дятся только прибыли, что влечёт за собой проблемы фискального характера, а в России – не только прибыли, но и активы, а это угроза утраты всей отечественной экономики, что снижает управляемость страной, приносит значительные налоговые убытки. Экономика России теряет значительные финансовые ресурсы, уходящие в оффшорные банки. Также проблема оффшоризации – большая диспропорция в конкурентных преимуществах между компаниями, использующими оффшоры, и российскими компаниями [10].

Необходима деоффшоризация для стимуляции уплаты налогов в России и развития независимой отрасли. Следует законодательно закрепить льготное кредитование, субсидирование и участие в государственных программах только для контролируемых россиянами и зарегистрированных в России предприятий.

В России необходимы структурные изменения взаимодействия государства и пищевого бизнеса, введение системы саморегулируемых организаций с обязательным членством в сфере пищевой промышленности.

Саморегулирование – создание условий эффективного отбора профессиональных участников пищевого рынка, повышение качества услуг и пищевой продукции, значительное улучшение самоконтроля (надзора) за деятельностью коммерческих организаций. Это современный и эффективный инструмент обеспечения повышения качества и безопасности товаров и услуг при рыночных условиях хозяйствования, который позволяет профессиональным сообществам самостоятельно разрабатывать стандарты и правила ведения своей профессиональной деятельности без излишнего вмешательства государственных регуляторов, а также сохранять определённый государственный контроль в стратегически значимой отрасли экономики. Саморегулируемые организации – субъекты экономической деятельности, осуществляющие, в том числе, публичные функции и, следовательно, действующие не только в интересах извлечения прибыли, но и в целях удовлетворения общественных потребностей. Создание саморегулируемых организаций и передача им контрольных государственных функций являются частью экономической политики государства. Саморегулируемые организации – это посредники между бизнесом и государственными органами, благодаря которым государство регулирует рынок. Целесообразность существования института саморегулирования заключается в деятельности в жёстких рамках заданных внешних ограничений, определяемых потребителями и государством. Немаловажным является создание компенсационных фондов для возмещения вреда, причинённого участниками третьим лицам, цивилизованное разрешение споров между членами посредством третейского суда, повышение ква-

лификации, сертификация услуг и работ, проведение аттестации, презентация новых технологий, взаимодействие с Министерством науки и высшего образования РФ, РАН и др.

Назрело время принятия федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере Пищевой Промышленности», в котором законодатель наделит саморегулирующие организации рядом публичных нормотворческих, исполнительно-распорядительных, контрольных полномочий.

Системное реформирование отрасли требует, помимо принятия закона «О саморегулируемых организациях в сфере Пищевой Промышленности», принятие закона «О продовольственной безопасности в РФ». Указом Президента утверждена «Доктрина продовольственной безопасности РФ» – стратегия, восполняющая пробелы законодательной власти, определяющая основные направления государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности РФ. Параметры Доктрины продовольственной безопасности во многом выполняются, за исключением молока, картофеля, овощей, фруктов и т.д. Необходим закон, закрепляющий стратегию и прописывающий обязанности и ответственность за неисполнение.

Ещё одна проблема – разрыв между новыми технологиями и уровнем подготовки инженерно-технического персонала. Для руководящих лиц, в особенности – технологов, не имеющих профильного образования, необходимы программы повышения квалификации при тесном взаимодействии с профильными вузами и РАН. Сократилось количество владельцев и руководителей пищевых производств, имеющих профильное образование, одновременно сократилось и количество учебных заведений, готовящих таких специалистов. Печальной тенденцией является сокращение и перепрофилирование пищевых вузов. Так, Всесоюзный заочный институт пищевой промышленности, где обучалось 19 тысяч студентов по 17 пищевым специальностям, стал казачьим МГУТУ им. К.Г. Разумовского, где обучают туризму, юриспруденции, психологии и религиоведению. Разумовский Г. К. из гетманов Украины, не казак, эмигрировал в Австрию, отказался от российского подданства, отрёкся и от православия – принял лютеранство. Каков был замысел перепрофилирования и переименования? Остаётся загадкой. То же и «Московский Государственный Университет Пищевых Производств», который стал «Российским биотехнологическим университетом» (РОСБИОТЕХ). Причём перепрофилирования обоих самых крупных вузов проходили через возбуждение уголовных дел в отношении ректоров.

В советское время в стране существовали ПТУ и Политехникумы для подготовки слесарей, электриков, сантехников, специалистов для работы на мельницах, хлебозаводах, мясокомбинатах и т.д.



Сейчас в стране с трудом найдёшь несколько колледжей для подготовки технологов. Ещё хуже обстоят дела в научно-исследовательской работе. Раньше в Министерстве Пищевой Промышленности существовали институты ГИПРОПИЩЕПРОМ и Мясомолочной промышленности, которые занимались разработкой новых технологий и созданием нового отечественного пищевого оборудования. Для создания оборудования в пищевой промышленности и в системе хлебопродуктов существовало Министерство машиностроения для лёгкой и пищевой промышленности, а также был мощный институт ВНИЭКИПРОДМАШ, были КБ и лаборатории. В Министерстве хлебопродуктов (заготовок) действовал Всесоюзный научно-исследовательский институт зерна, где работали больше 1000 человек и совместно с Академией сельского хозяйства разрабатывались новые технологии и оборудования для мукомольной, элеваторной, крупяной промышленности страны. В стране была создана сеть машиноиспытательных станций для проверки нового отечественного и импортного оборудования.

В том небольшом объёме оставшихся учебных заведений пищевого направления существует разрыв, как с российским пищевым бизнесом, так и с международным уровнем развития технологий и системой подготовки инженерно-технического персонала. Нужна подготовка специалистов, способных эксплуатировать оборудование с использованием искусственного интеллекта и киберфизических систем.

Сложно говорить о продовольственной самодостаточности России, не имеющей системы среднего, высшего пищевого образования и научно-исследовательских институтов. Как первый шаг было бы неплохо ввести в общественный совет при Министерстве науки и высшего образования РФ представителей пищевой отрасли.

В условиях глубокой политической, структурной и технологической трансформации мировой экономики, эффективная экономическая политика

государства, деофшоризация, саморегулируемые рыночные системы управления пищевой отраслью, совместно финансируемые научные разработки и программы должны стать ключевыми элементами технического перевооружения и инновационного развития с учётом мировой геополитической конъюнктуры, актуальностью технологических вызовов для государства.

### Библиография

1. Резолюция по результатам Конференции от 4 октября 2022 года «Роль союзов АПК в обеспечении продовольственной и промышленной безопасности России» // <http://www.assagros.ru/dokumenty/item/546-резолюция-по-рез-конф>.
2. Постановление Правительства РФ от 1 октября 2022 года №1743 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336». Дата опубликования: 03.10.2022. Номер опубликования: 0001202210030050 // Официальный портал правовой информации / <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210030050>
3. Центральная профсоюзная газета «Солидарность» <https://www.solidarnost.org/news/biznes-prosit-otmenit-moratoriy-na-planovye-proverki.html>
4. Шарыкина Т.А. Налоговые аспекты продовольственной безопасности // «Налоги» (журнал), 2007, – № 4.
5. Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 02.01.2000 № 29-ФЗ. Консультант-Плюс // [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_25584/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25584/)
6. Безопасность продуктов питания. 30 апреля 2020 года. Всемирная организация здравоохранения. <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/food-safety>
7. Долгушкин Н.К. О рисках для продовольственной безопасности России // Российская газета, 19.02.23. <https://rg.ru/2023/02/19/umnomu-nauka.html>
8. Рахматуллина О.В. Черновол Т.С. Вопросы качества и безопасности пищевых продуктов как элемент продовольственной безопасности. // Административное право, административный процесс. 01.05.2017. – № 5 (38).
9. Хохлова А.В., Хохлова О.М. Безопасность продуктов питания в Российской Федерации // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. Т. 12. С. 41-45. – URL: <http://e-koncept.ru/2016/46209.htm>.
10. Алборова М.В. Проблемы офшоризации российской экономики / URL: <https://moluch.ru/archive/135/37917/>.

### TRUNOV I.L. LEGAL ISSUES OF REFORMING THE RUSSIAN FOOD INDUSTRY

**Igor Leonidovich Trunov** – Doctor of Law, Professor, Candidate of Economic Sciences, Chairman of the Executive Committee of the Union of Food Industry, President of the Union of Lawyers of Russia.

**Abstract.** The article analyzes the main problems of the food and processing industry in Russia, namely: the lack of effective state influence on the development and elimination of deficiencies; problems of offshoring; lack of qualified personnel and inefficient enterprise management system; lack of communication between science, higher education and business. It is proposed to carry out structural changes in the interaction of the state and the food business, justifies the need for the adoption of new federal laws and a number of by-laws. According to the author, in the conditions of political and structural transformation of the world economy, effective economic policy of the state, self-regulated market management systems, jointly funded scientific developments and programs should become key elements of technical re-equipment and innovative development.

**Key words:** food security. Deoffshorization. Sanctions policy. Effective economic policy. State subsidies, concessional lending. Innovative activity. Reduction and re-profiling of food universities. Self-regulating organizations.