

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
**Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и
природопользованию**

«Круглый стол»
**«Законодательное обеспечение государственной политики в области
производства функциональных и специализированных пищевых
продуктов питания в Российской Федерации»**

г. Москва, Совет Федерации

25 января 2018 года

РЕКОМЕНДАЦИИ

Заслушав информацию по вопросу «Законодательное обеспечение государственной политики в области производства функциональных и специализированных пищевых продуктов питания в Российской Федерации» участники «круглого стола» отмечают следующее.

Образ жизни и питание являются важнейшими факторами, обеспечивающими здоровье человека, его способность к труду, умение противостоять внешним неблагоприятным воздействиям. Именно эти факторы в конечном итоге определяют качество жизни и ее продолжительность.

Доказано, что правильное питание обеспечивает рост и развитие детей, способствует профилактике заболеваний, повышению работоспособности и продлению жизни людей, тогда как несбалансированное, напротив, приводит к возникновению многих проблем со здоровьем.

В развитых странах здоровое питание возведено в ранг государственной политики. В Японии, Англии, США, Германии, Франции и ряде других стран реализуются целевые национальные программы по оздоровлению населения путем разработки и организации производства пищевых компонентов, корректирующих биохимический состав продуктов питания массового потребления. В результате по экспертным оценкам 40–60% североамериканцев и японцев, а также около 32% жителей Западной Европы вместо традиционных лекарственных препаратов для укрепления и восстановления здоровья используют биологически активные добавки к пище и функциональные пищевые продукты.

Следует отметить, что в Японии внедрена система специализированных продуктов питания для укрепления здоровья (Food for Specified Health Use; FOSHU), по которой, разрешение на размещение информации о том или ином физиологическом эффекте от продукта выдается только после проведения

исследований, подтверждающих этот эффект. Подобные системы функционируют в США и ЕЭС.

Изменение условий жизни и труда населения России, особенно, проживающего в городах, стало причиной снижения энергозатрат, а, следовательно, и объемов потребляемой пищи. Вместе с тем современный человек значительно увеличил в рационе употребление жиров. Одновременно снизилось поступление необходимых человеку физиологически активных веществ, потребности в которых остались неизменными. Однако, макро- и микронутриенты, поступающие с пищей, должны обеспечивать организм человека пластическим материалом и энергией, поскольку во многом определяют его здоровье, физическую и творческую активность.

В настоящее время считается доказанным, что основной причиной роста и распространения хронических неинфекционных заболеваний, занимающих ведущее место в структуре заболеваемости и причин смертности населения в большинстве регионов России, является дефицит в рационах питания всех категорий россиян макро- и микронутриентов.

Нарушение структуры питания является одной из главных причин значительного роста сердечно-сосудистых заболеваний, доля которых в общем уровне смертности в России составляет 55%. Основой данной проблемы является несбалансированное питание – в котором нарушен баланс между жировой и белковой частью продукта. По этой же причине широко распространены заболевания желудочно-кишечного тракта, сахарный диабет. Увеличилось число лиц с нарушенным иммунным статусом и устойчивостью к естественным и техногенным факторам окружающей среды.

В пищевых рационах трети населения превышено потребление жира, причем соотношение животных и растительных жиров не сбалансировано, наблюдается высокий уровень потребления насыщенных жирных кислот и холестерина и недостаток ненасыщенных, особенно незаменимых.

Особенно тяжелыми последствия нарушения пищевого статуса становятся для лиц и семей с низкими доходами, доля которых в нашей стране велика – около 30%.

По мнению нутрициологов, потребность современных жителей России в микронутриентах не может быть удовлетворена за счет традиционных рационов и привычных продуктов. В связи с этим очевидна необходимость профилактики среди всех категорий населения, особенно среди малообеспеченных, дефицита основных питательных веществ и микронутриентов, а следовательно, и заболеваний, вызванных недоеданием или неполноценным питанием.

Решением задачи оптимизации питания россиян для повышения качества жизни и профилактики алиментарно-зависимых неинфекционных заболеваний является включение в ежедневные рационы питания функциональных и специализированных пищевых продуктов, сохраняющих и улучшающих здоровье, а также снижающих риск развития заболеваний. В сложившихся условиях обогащение хлеба и хлебобулочных изделий и других продуктов массового потребления микронутриентами позволяет восполнить микроэлементную недостаточность максимального количества населения страны.

Кроме того, сегмент функциональных и специализированных продуктов питания затрагивает не только социальный аспект, но и экономический. Рынок таких продуктов может являться перспективным направлением для развития новых возможностей переработки пищевых ингредиентов и послужить толчком для развития отечественной индустрии пищевой отрасли в целом.

В этой связи развитие рынка функциональных и специализированных продуктов питания представляется крайне актуальным.

В настоящее время отмечается рост потребительского спроса на продукцию органического и фермерского происхождения, функциональное и специализированное питание. В силу различных причин российские покупатели начинают уделять большее внимание наличию нежелательных ингредиентов в продуктах питания. На сегодняшний день наблюдается переоценка потребителями своего рациона в пользу здорового питания, даже в условиях экономии расходов они внимательно подходят к выбору продуктов питания и напитков. Тем не менее, существует необходимость в проведении масштабной просветительской работы среди населения, относительно принципов сбалансированного питания и потребления функциональных продуктов.

Следует отметить, что ежегодно общий объем производства функциональных и специализированных продуктов питания в мире ежегодно возрастает в среднем на 15–20%. В России, несмотря на наличие платёжеспособного спроса, готовых технологических и производственных возможностей увеличения производства функциональных продуктов питания, объем рынка функциональных и специализированных пищевых продуктов значительно отстает от мирового уровня.

Вместе с тем, российский рынок функциональных продуктов питания на данный момент далеко не насыщен. При этом значительная часть организаций, занимающихся производством функциональных продуктов питания на территории Российской Федерации, являются подразделениями

иностранных компаний. Для удовлетворения потребностей населения в Россию также импортируется необходимое количество функциональных продуктов питания.

На российском рынке представлены хлебобулочные изделия, напитки, готовые завтраки, кондитерские изделия, в том числе функциональные леденцы и жевательные резинки, но наибольший сегмент функциональных и специализированных продуктов питания составляют кисломолочные продукты.

Становление этого сегмента рынка ещё только происходит и важно, чтобы рынок был чётко ориентирован на безопасные и качественные продукты, соответствующие законодательным нормам и последним достижениям науки.

В настоящее время в России существуют нормативно-правовые предпосылки к развитию рынка функциональных и специализированных продуктов питания. Так, распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2010 г. № 1873-р "Об утверждении Основ государственной политики РФ в области здорового питания населения на период до 2020 года" обращает особое внимание на продукты функционального назначения с целью сохранить и укрепить здоровье людей, а также провести профилактику заболеваний, обусловленных неправильным питанием.

Основными задачами государственной политики в области здорового питания являются: развитие производства пищевых продуктов, обогащенных незаменимыми компонентами; продуктов функционального назначения, диетических (лечебных и профилактических) пищевых продуктов; разработка образовательных программ для различных групп населения по вопросам здорового питания; мониторинг состояния питания населения и др.

Одними из основных направлений реализации государственной политики в области здорового питания являются: разработка комплекса мероприятий, направленных на снижение распространенности заболеваний, связанных с питанием; разработка и внедрение программ государственного мониторинга питания и здоровья населения на основе проведения специальных исследований индивидуального питания, включая вопросы безопасности и развития распространенных алиментарно-зависимых состояний; усиление пропаганды здорового питания населения, в том числе с использованием средств массовой информации.

Ожидаемым результатом государственной политики в области здорового питания является, в том числе увеличение доли производства продуктов массового потребления, обогащенных витаминами и

минеральными веществами, включая массовые сорта хлебобулочных изделий, а также молочные продукты.

Согласно Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 25 января 2010 г. № 120) основными направлениями развития пищевого производства являются: развитие фундаментальных и прикладных научных исследований по медико-биологической оценке качества и безопасности новых источников пищи и ингредиентов, внедрение инновационных технологий, включающих био- и нанотехнологии, технологии органического производства пищевых продуктов и продовольственного сырья, наращивание производства новых обогащенных, диетических, функциональных пищевых продуктов; разработка для населения образовательных программ по проблемам здорового питания как важнейшего компонента здорового образа жизни с привлечением средств массовой информации, создания специальных обучающих программ; разработка и реализация комплекса мер, направленных на сокращение потребления алкогольной и другой спиртосодержащей продукции.

Государством в настоящее время предпринимаются системные меры по развитию производства качественных и полезных для здоровья пищевых продуктов. В частности разработана Стратегия повышения качества пищевой продукции (распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.06.2016 № 1364-р «Об утверждении Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года»). Стратегия предусматривает такие важнейшие направления реализации задач в области повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации, как создание механизмов стимулирования производителей к выпуску пищевой продукции, отвечающей критериям качества, а также обеспечение условий для производства пищевой продукции нового поколения с заданными характеристиками качества.

План по реализации Стратегии включает в себя значительное количество мероприятий, реализация которых окажет положительное влияние на рынок функциональных и специализированных продуктов питания:

- уточнение в рамках технических регламентов ЕАЭС терминологии в отношении специализированной, функциональной и обогащенной пищевой продукции;

- разработка критериев, методов и порядка подтверждения эффективности (пользы для здоровья) специализированной и функциональной пищевой продукции;

разработка инновационных технологий глубокой переработки сельскохозяйственного сырья для получения новых видов специализированной, функциональной, обогащенной пищевой продукции;

разработка и реализация пилотных проектов для подготовки предложений по повышению заинтересованности предпринимательского сообщества в производстве функциональной и специализированной пищевой продукции.

Предусмотрена также подготовка проекта федерального закона по профилактике микронутриентной недостаточности (определение перечня продуктов массового потребления, обязательных к обогащению микронутриентами, с установлением перечня микронутриентов).

В качестве законодательной базы для производства функциональных и специализированных продуктов питания разработаны и приняты технические регламенты (Таможенного союза) Евразийского экономического союза, устанавливающие в частности, обязательные для применения и исполнения требования к специализированной пищевой продукции: «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011), «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011), «О безопасности отдельных видов специализированной пищевой продукции, в том числе диетического лечебного и диетического профилактического питания» (ТР ТС 027/2012), «Требования безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств» (ТР ТС 029/2012), «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» (ТР ТС 023/2011), «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013), «О безопасности мяса и мясной продукции» (ТР ТС 034/2013), «О безопасности рыбы и рыбной продукции» (ТР ЕАЭС 040/2016), «О безопасности упакованной питьевой воды, включая природную минеральную воду» (ТР ЕАЭС 044/2017).

В соответствии с ТР ТС 021/2011 специализированная пищевая продукция - пищевая продукция, для которой установлены требования к содержанию и (или) соотношению отдельных веществ или всех веществ и компонентов и (или) изменено содержание и (или) соотношение отдельных веществ относительно естественного их содержания в такой пищевой продукции и (или) в состав включены не присутствующие изначально вещества или компоненты (кроме пищевых добавок и ароматизаторов) и (или) изготовитель заявляет об их лечебных и (или) профилактических свойствах, и которая предназначена для целей безопасного употребления этой пищевой продукции отдельными категориями людей. К специализированной продукции относится пищевая продукция диетического лечебного питания,

диетического профилактического питания, детского питания, питания спортсменов, беременных и кормящих женщин.

На территории Российской Федерации на добровольной основе действуют национальные и межгосударственные стандарты, которые распространяются на специализированную пищевую продукцию.

Понятие «функциональной пищевой продукт» установлено ГОСТ Р 52349-2005 «Продукты пищевые. Продукты пищевые функциональные. Термины и определения», в соответствии с которым под функциональным пищевым продуктом понимается специальный пищевой продукт, предназначенный для систематического употребления в составе пищевых рационов всеми возрастными группами здорового населения, обладающий научно обоснованными и подтвержденными свойствами, снижающий риск развития заболеваний, связанных с питанием, предотвращающий дефицит или восполняющий имеющийся в организме человека дефицит питательных веществ, сохраняющий и улучшающий здоровье за счет наличия в его составе функциональных пищевых ингредиентов. ГОСТ Р 55577-2013 «Продукты пищевые функциональные. Информация об отличительных признаках и эффективности» распространяется на оценку сведений (информации об отличительных признаках) о пищевой ценности и эффективности специализированных и функциональных пищевых продуктов и функциональных пищевых ингредиентов, для которых изготовитель декларирует данные сведения в маркировке и/или в рекламе данной пищевой продукции. Разработаны и действуют национальные стандарты на отдельные виды пищевых продуктов, в частности, ГОСТ Р 56580- 2015 «Молоко питьевое для питания беременных и кормящих женщин. Технические условия», ГОСТ Р 53946-2010 «Консервы молочные. Молоко сухое для производства продуктов детского питания. Технические условия», ГОСТ Р 54628-2011 «Продукты для детского питания. Консервы мясные. Пюре для прикорма детей раннего возраста. Технические условия» и прочие.

Однако законодательный механизм регулирования рынка функциональных и специализированных продуктов питания требует совершенствования и характеризуется рядом проблем:

- не в полной мере регламентирован оборот функциональных продуктов питания, что приводит к появлению на рынке продуктов, не обладающих заявленными свойствами;

- отсутствие производства функциональных пищевых продуктов как вида экономической деятельности в общероссийском классификаторе продукции ОКПД2;

- отсутствие мер поддержки, преференций и льгот производителям специализированных и функциональных пищевых продуктов с доказанной эффективностью положительного влияния на здоровье человека;

- отсутствие утвержденных форм подтверждения соответствия продукта требованиям, предъявляемым к функциональным пищевым продуктам, прежде всего подтверждение терапевтической эффективности применения функциональных продуктов;

- отсутствие программы развития рынка специализированных и функциональных продуктов питания как превентивного механизма развития алиментарных или алиментарно-обусловленных заболеваний,

- при наличии строгих норм регулирования санитарно-гигиенических требований, требований безопасности и нутриентного состава к условиям производства, продуктам и сырью для детского питания, учреждения образования и здравоохранения крайне ограниченно используют в рационе детей специализированные детские продукты, разработанные и произведенные с учетом упомянутых требований. При государственных закупках учитывается в основном фактор низкой цены, а не максимальное соответствие характеристик продукта потребностям детского организма;

- отсутствие специализированного питания в целевых федеральных и региональных программах по здравоохранению, программах дополнительного лекарственного обеспечения, дающих возможность получения государственной компенсации для обеспечения детей, страдающих разными видами заболеваний, тяжелыми формами аллергии. При том, что для ряда заболеваний питание является эффективным методом терапии наряду с лекарственными препаратами.

Исходя из вышеизложенного, участники «круглого стола» **рекомендуют:**

1. Правительству Российской Федерации:

рассмотреть возможность внесения изменений в Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, предусматривающих установление критериев обеспеченности населения функциональными и специализированными продуктами питания;

разработать программу развития производства функциональных и специализированных продуктов питания, а также ингредиентов для их производства на территории Российской Федерации,

разработать меры, направленные на поддержку отечественных производителей специализированных и функциональных пищевых продуктов, включая возможность предоставления налоговых льгот и преференций (в том числе по налогу на прибыль), снижение ставок страховых выплат, прежде

всего в отношении производителей продуктов для питания детей различных возрастных групп;

рассмотреть ход реализации Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года в части развития производства функциональных и специализированных пищевых продуктов;

ускорить разработку стандартов на функциональные и специализированные пищевые продукты;

рассмотреть возможность введения специальной маркировки функциональных и специализированных продуктов питания;

обеспечить разработку методик контроля продуктов питания для доказательства достоверности, биобезопасности и функционального потенциала продуктов специализированного и функционального питания;

рассмотреть возможность разработки изменений в федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», направленных на совершенствование процедур по размещению государственных и муниципальных заказов на закупки пищевых продуктов для организации питания детей с учетом приоритетности закупок функциональных и специализированных продуктов питания и с целью усиления контроля качества и безопасности пищевой продукции для детей;

рассмотреть возможность включить функциональные пищевые продукты в Перечень кодов видов продовольственных товаров в соответствии с общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов при реализации, утверждённый постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 908;

рассмотреть возможность разработки технического регламента ЕАЭС о безопасности продуктов детского питания.

3. Министерству здравоохранения Российской Федерации:

ускорить разработку проекта федерального закона по профилактике микронутриентной недостаточности;

при подготовке Сводного плана реализации приоритетного проекта «Формирование здорового образа жизни» учесть необходимость оказания государственной поддержки организациям, осуществляющим производство функциональных и специализированных пищевых продуктов;

в рамках реализации приоритетного проекта «Формирование здорового образа жизни»:

предусмотреть разработку проекта Методических рекомендаций по использованию функциональных и специализированных пищевых продуктов для организации питания граждан как основы формирования здорового образа жизни;

предпринять меры по организации взаимодействия врачей-нутрициологов, разработчиков, производителей и дистрибьюторов функциональных и специализированных пищевых продуктов в целях увеличения их производства и реализации;

разработать мероприятия по разъяснению населению роли функциональных и специализированных пищевых продуктов в укреплении здоровья, формировании активного долголетия и здорового образа жизни;

содействовать организации проведения проверки терапевтической эффективности функциональных пищевых продуктов в государственных учреждениях здравоохранения;

разработать мероприятия по стимулированию применения функциональных и специализированных пищевых продуктов в санаториях, домах отдыха, домах для престарелых и других социальных учреждениях, с учётом необходимости обеспечения их приоритета перед обычными продуктами питания при проведении закупок и тендеров;

рассмотреть возможность организации бесплатного обеспечения специализированными (лечебными) смесями и продуктами детей с тяжёлыми хроническими заболеваниями (независимо от наличия или отсутствия статуса инвалид-детства);

рассмотреть возможность принятия в Российской Федерации «Международного Свода Правил продвижения заменителей грудного молока».

4. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:

рассмотреть возможность внесения изменений в Стратегию развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года в части обеспечения условий для устойчивого развития производства функциональных и специализированных продуктов питания;

рассмотреть возможность разработки программы внутренней продовольственной помощи для различных социальных групп граждан (дети, люди пожилого возраста, беременные и кормящие женщины, военнослужащие и т.д.), в т.ч. малоимущих, с включением в нее функциональных продуктов питания;

разработать мероприятия по выращиванию овса с учетом имеющихся требований для его последующего применения в качестве сырья для производства функциональных и специализированных продуктов питания.

5. Министерству промышленности и торговли Российской Федерации:

ускорить разработку и реализацию пилотных проектов для подготовки предложений по повышению заинтересованности предпринимательского сообщества в производстве функциональной и специализированной пищевой продукции.

6. Министерству транспорта Российской Федерации:

разработать рекомендации по комплектации продуктовых наборов для бортового питания (авиатранспорт, железнодорожное сообщение, водный транспорт) на основе функциональных продуктов питания.

7. Министерству образования и науки Российской Федерации

рассмотреть возможность разработки и внедрения образовательных программ по здоровому питанию для детских образовательных учреждений в целях постоянного информирования детей, подростков, родителей о современном ассортименте продуктов и технологиях детского и специального питания.

8. Федеральной службе государственной статистики:

рассмотреть возможность включения в официальные отчетные документы показателей по объемам производства функциональных пищевых продуктов.

9. Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор):

обеспечивать при проведении мониторинга качества и безопасности продуктов питания включение в него функциональных и специализированных продуктов питания;

разработать проект изменений в технические регламенты Таможенного союза ТР ТС 021/2011 "О безопасности пищевой продукции", ТР ТС 027/2012 "О безопасности отдельных видов специализированной пищевой продукции, в том числе диетического лечебного и диетического профилактического питания", в части включения понятия «функциональный пищевой продукт» и требований к функциональным продуктам питания;

ускорить разработку изменений в технические регламенты Евразийского экономического союза (Таможенного союза) в отношении отдельных видов пищевой продукции, предусматривающих введение отдельных показателей качества пищевой продукции в целях повышения качества жизни и (или) сохранения здоровья, прежде всего в части установления требований к качеству продуктов специализированного, в том числе детского питания;

разработать и внедрить в дошкольных и школьных образовательных организациях новые рационы питания, включающие продукты диетического, лечебного и профилактического назначения, в зависимости от персонализированных особенностей обучающихся (включая продуктовые предпочтения, антропометрические параметры, возраст, пол, особенности физической активности, медицинские показания и диетологические рекомендации).

10. Федеральному агентству научных организаций:

ускорить разработку критерии, методы и порядок подтверждения эффективности (пользы для здоровья) специализированной и функциональной пищевой продукции;

ускорить разработку инновационных технологий глубокой переработки сельскохозяйственного сырья для получения новых видов специализированной, функциональной, обогащенной пищевой продукции.

11. Исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

разработать региональные программы, направленные на развитие производства и оборота функциональных и специализированных пищевых продуктов;

предусмотреть дополнительные меры, направленные на стимулирование производителей к повышению качества пищевой продукции для питания детей дошкольного и школьного возраста, в том числе путем проведения конкурсов качества;

рассмотреть возможность организации бесплатного обеспечения всех детей первого года жизни, находящихся на смешанном и искусственном вскармливании, современными адаптированными детскими молочными смесями и продуктами прикорма, отменив при этом денежную компенсацию (монетизацию) за детское питание.

12. Комитету Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию:

направить рекомендации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральную службу государственной статистики, Федеральное агентство научных организаций, органы государственной власти субъектов Российской Федерации для использования в работе и подготовке предложений по дальнейшему совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих вопросы в области производства функциональных и специализированных продуктов питания.