

Программа по развитию рынка функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания в РФ

Разработана Советом по развитию новых технологий в агропромышленном комплексе и новым продуктам питания ВОИР

Цель программы: устранение пробельности права в части регламентирования функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания, с экспертной и (или) научно доказанной эффективностью действия.

Миссия: увеличение продолжительности и улучшение качества жизни населения посредством повышения потребления в ежедневном рационе здорового питания в соответствии с нормами 29-ФЗ от 02.01.2000 «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

Нормативно правовая база для развития рынка.		
Модуль	Актуальность проблемы	Предложения
Разработка нормативно-правовой базы, определяющей функциональный продукт, соответствующий принципам здорового питания, в соответствии с требованиями ст. 2.1. 29-ФЗ от 02.01.2000 «О качестве и безопасности пищевых продуктов».	Отсутствие в категории функциональных пищевых продуктов понятия «продукт соответствующий принципам здорового питания» и внедрения функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания в рацион людей, при наличии законодательного определения их полезности и значимости употребления. Ежедневный рацион здорового питания основывается на принципах, отвечающих требованиям безопасности и создания условий для физического и интеллектуального развития, снижению риска развития заболеваний, жизнедеятельности	В целях устранения указанной проблемы, принимая во внимание, что технологическая и/или кулинарная обработка не обеспечивает сохранность исходной пищевой ценности, и не исключает применение в составах искусственных консервантов, улучшителей, ароматизаторов, красителей, необходимо законодательно определить понятие «продукта здорового питания» как функционального продукта, соответствующего принципам здорового питания. Указанные изменения можно внести путем утверждения нового ГОСТ «функциональный продукт, соответствующий принципам здорового питания» или расширить определение действующего ГОСТ

	<p>человека и будущих поколений, основополагающими из которых являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> - соответствие энергетической ценности ежедневного рациона энергозатратам; - соответствие химического состава ежедневного рациона физиологическим потребностям человека в макронутриентах (белки и аминокислоты, жиры и жирные кислоты, углеводы) и микронутриентах (витамины, минеральные вещества и микроэлементы, биологически активные вещества); - наличие в составе ежедневного рациона пищевых продуктов со сниженным содержанием насыщенных жиров (включая трансизомеры жирных кислот), простых сахаров и поваренной соли, а также пищевых продуктов, обогащенных витаминами, пищевыми волокнами и биологически активными веществами; - обеспечение максимально разнообразного здорового питания и оптимального его режима; - применение технологической обработки и кулинарной обработки пищевых продуктов, обеспечивающих сохранность их исходной пищевой ценности; - обеспечение соблюдения санитарно-эпидемиологических требований на всех этапах обращения пищевых продуктов; - исключение использования фальсифицированных пищевых продуктов, материалов и изделий. <p>В настоящее время термин функциональный продукт определен Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 10.09.2010 г. № 239-ст (ГОСТ Р 52349-2005), в соответствии с которым функциональный пищевой продукт – пищевой</p>	<p>«функциональный продукт», в связи с чем предлагается:</p> <p>1. Утвердить ГОСТ: «Продукты пищевые. Функциональные продукты, соответствующие принципам здорового питания. Термины и определения», где отразить определение функционального продукта, соответствующего принципам здорового питания, на основании действующего Федерального закона от 02.01.2000 года № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» в следующей редакции:</p> <p>«Пищевой продукт, соответствующий принципам здорового питания: функциональный продукт, предназначенный для систематического употребления в составе пищевых рационов всеми возрастными группами здорового населения, соответствующий следующим параметрам:</p> <ul style="list-style-type: none"> - способствующий укреплению здоровья человека и будущих поколений - способствующий снижению риска развития конкретного и/или различных заболеваний; - содержащий пониженное количество/отсутствие насыщенных жиров, простых сахаров, рафинированных ингредиентов, поваренной соли и исключаящий наличие трансизомеров жирных кислот; - имеющий сбалансированный энергетический и химический состав по макро, микронутриентам, пищевым волокнам; - являющийся натуральным источником/имеет высокое содержание натуральных (не искусственно обогащенным) витаминов, минералов, пищевых волокон, полиненасыщенных жирных кислот, полифенольных соединений. <p>2. Сформулировать определения с указанием конкретных диапазонов для каждой отрасли пищевой промышленности.</p>
--	--	--

	<p>продукт, предназначенный для систематического употребления в составе пищевых рационов всеми возрастными группами здорового населения, снижающий риск развития заболеваний, связанных с питанием, сохраняющий и улучшающий здоровье за счет наличия в его составе физиологически функциональных пищевых ингредиентов.</p> <p>Однако, в соответствии с приведенным выше определением, в категорию функциональных продуктов питания, могут попадать продукты, обладающие функциональными ингредиентами (способностью оказать благоприятный эффект на одну или несколько физиологических функций) или обогащенные продукты, при этом базовые характеристики рецептурного продукта могут содержать рафинированные и обработанные продукты, сахара, трансизомеры жирных кислот, консерванты, иметь избыток простых углеводов, что в свою очередь неизбежно приведет к критическому снижению эффективности данного питания.</p>	<p>2.1. Дополнить раздел 2, термин 1 действующего ГОСТ Р 52349-2005 «Продукты пищевые. Продукты пищевые функциональные. Термины и определения», следующим приложением: «Приложение – к функциональным пищевым продуктам, соответствующим принципам здорового питания, применяются ограничения критически значимых характеристик. Для хлебобулочной продукции: функциональный пищевой продукт, соответствующий принципам здорового питания, не содержит рафинированных ингредиентов, трансизомеров жирных кислот, добавленного сахара, добавленного глютена, крахмала, искусственных красителей и ароматизаторов. Функциональный пищевой продукт содержит не более 1,8 грамм соли на 100 грамм готового изделия, а также не более 40 грамм углеводов на 100 грамм готового изделия. Сохранность на протяжении своего срока годности функционального пищевого продукта обеспечивается без использования улучшителей и консервантов. Имеет не менее 6 грамм пищевых волокон в 100 грамм готового продукта.</p> <p>2.2. Для остальных отраслей пищевой промышленности предлагается создать перечень ограничений по аналогии с приведенным в п. 2.1. примером.</p>
<p>Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации¹, в части обеспечения населения, новые подходы и стратегические решения.</p>	<p>Отсутствие единого оператора (ответственного центра), осуществляющего исключительно реализацию внедрения в питание граждан функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания с целью увеличения вовлеченности и развития компетенций.</p> <p>Принимая во внимание нормативно-правовые акты, направленные на развитие рынка функциональных продуктов питания, в том числе Доктрину продовольственной</p>	<p>1. Сформировать правовую базу в сфере регулирования производства и обращения функциональных продуктов питания, соответствующих принципам здорового питания на территории Российской Федерации.</p> <p>2. Определить полномочия органа государственной власти в регулируемой сфере, закрепив конкретные полномочия за каждым из них по профильному направлению, в ином случае рассмотреть возможность создания единого центра ответственности по принципу «Российского экспортного центра» или создания структурного подразделения действующего</p>

¹ Утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»

безопасности Российской Федерации, Стратегию повышения качества пищевой продукции, технические регламенты Таможенного союза и др., необходимо отметить имеющуюся пробельность права в части отсутствия правовых актов, закрепляющих понятийный аппарат, механизм взаимодействия, права и обязанности участников правоотношений, а именно производителей, контролирующих органов, участников FMCG-рынка и т.д. Усматривается, что в целях достижения установленных целевых показателей федерального проекта «Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек», необходимо определить организационно-административную составляющую для качественного достижения данных показателей.

Учитывая вышеизложенное, необходимо отметить отсутствие единой консолидированной системы правовых актов, а также отсутствие единого оператора, исполняющего функции регулятора данной сферы и ответственного за качественное и надлежащее исполнение указанных показателей, что в свою очередь несет дополнительные риски по реализации Указа Президента Российской Федерации, Национального проекта «Демография», федерального проекта «Укрепление общественного здоровья», «Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации», «Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 г.», Фуднет НТИ 2.0, «Основы государственной политики РФ в

юридического лица, относящегося к данному направлению.

3. Разработать и утвердить показатели эффективности деятельности органа государственной власти (должностных лиц, глав регионов или муниципальных образований), или единого центра ответственности, отражающие результаты мер, принятых в регионе (муниципальном образовании), направленных на внедрение функциональных (специализированных) продуктов, соответствующих принципам здорового питания.

	<p>области здорового питания населения до 2020 года».</p>	
<p>Разработка нормативно-правовой базы, определяющей меры государственного регулирования в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, в том числе осуществления государственного надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий</p>	<p>Отсутствие контроля в части предотвращения фальсификации функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания, позволяющее:</p> <ul style="list-style-type: none"> - фальсифицировать и преувеличивать пользу, осуществляя маркетинговые уловки для продвижения продукции. - фальсифицировать и не добавлять функциональные ингредиенты в продукты питания, при этом указывать их наличие на этикетках товаров. 	<p>В целях устранения данной проблемы предлагается:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Разработать и утвердить параметры создания удостоверяющих центров (в том числе частных испытательных лабораторных центров), подчиняющихся единому центру ответственности, аккредитованных Роспотребнадзором, уполномоченных присваивать статус «функциональный продукт, соответствующий принципам здорового питания» или «продукт здорового питания», с обязательным правом, не реже ежегодного (при необходимости более частого, но не чаще 1 раза в 4 месяца), осуществления проверок продукции, в частности с представителями Роскачества, в торговых сетях с целью недопущения фальсификации продукции. Субсидировать деятельность данных центров во избежание увеличения себестоимости сертифицированного функционального продукта, соответствующего принципам здорового питания. 2. Рассмотреть возможность утверждения штрафов за продажу продукции с отметкой «о здоровье» без знака о присвоении статуса «функциональный продукт, соответствующий принципам здорового питания», выданного специализированной организацией, и нанесенного на потребительскую упаковку, в размере 50 МРОТ. 3. Создать национальную систему прослеживаемости (по аналогии «Меркурий») оборота «функциональных пищевых продуктов, соответствующий принципам здорового питания», в целях определения параметров доступности отечественных продуктов для здорового питания для населения, контроля уровня их производства и продаж, выявления корреляции между употреблением таких продуктов и динамикой уровня заболеваемости: как сезонных заболеваний, так и хронических, а также

		алиментарно-обусловленных заболеваний. Данная система позволит, в случае соответствующей необходимости, осуществлять корректировку действующих параметров и показателей обеспечения доступности населения к функциональной продукции для здорового питания.
		Представляется необходимым разработать план пилотного проекта по внедрению функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания в рационе населения, через торговые сети, социальное питание, с перспективой расширения полученного опыта на всю территорию Российской Федерации. Например, для хлебопекарного рынка это позволит построить полный цикл: от выращивания и производства до реализации в учреждениях социального питания и прилавках торговых сетей.
Меры поддержки для развития рынка		
Продовольственное обеспечение населения, новые подходы и стратегические решения.	В целях оказания мер поддержки адресно, необходимо утвердить актуальный реестр/каталог существующих функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания, отсутствующий в настоящее время.	Провести формирование реестра продуктов функционального питания, соответствующих принципам здорового питания, посредством проведения экспертной и (или) научно доказанной оценки эффективности.
	Ввиду отсутствия действенных мер поддержки, в частности налоговых льгот, закупок по тендерам, обязательств по закупкам и др., в торговых сетях отсутствует стимул производства, закупок и реализации качественных функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания.	Предоставить производителям и продавцам, в обороте которых находится более 60% ассортимента функциональной продукции, соответствующей принципам здорового питания налоговые и другие льготы. Утвердить обязательством торговых сетей осуществлять закупки функциональных продуктов,

		<p>соответствующих принципам здорового питания в размере не менее 30-60% ассортимента товарной категории, в зависимости от ее типа, с требованием к выделению информативно полочного пространства (рич контент), размещению QR-кодов (направляющих на сайт, например, Роспотребнадзора: Здоровоепитание.рф и информирующих о значимости здорового питания), сегментированию полочного пространства с обязательной расшифровкой терминов «функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания», без обязательства размещения отдельного полочного пространства.</p> <p>Производить утвержденным органом (центом) экспертное заключение с присвоением сертификата и знака соответствия, наносимых на потребительскую упаковку, на основании протоколов испытания продукта, и, при наличии, научно доказанных эффектов действия, на содержание питательных веществ, пищевой и энергетической ценности, регламентировать указания на принадлежность к функциональным продуктам для здорового питания, знака соответствия, количественного содержания веществ и % в их удовлетворении от суточной потребности, а также информацию о влиянии продукта (веществ, входящих в его состав) на организм.</p> <p>Утвердить требования к размещению на потребительской упаковке продукта знаков качества, в части расположения, используемого изображения знака, размера и иных существенных параметров.</p>
	<p>Отсутствует требование на приобретение и реализацию социальными учреждениями, торговыми сетями, столовыми корпораций, общепитом в целом, функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания в определенном объеме.</p>	<p>На законодательном уровне закрепить обязанность социальных учреждений, торговых сетей, столовых корпораций, организаций общепита закупать функциональные продукты, соответствующие принципам здорового питания в 100% объеме для хлебобулочных и мучных кондитерских изделий, для других товарных категорий – до 60 % от общего объема определенной группы продуктов.</p>

	Отсутствует возможность участия в тендерах на государственные закупки, поставках в учреждения социального питания.	Внести соответствующие изменения в законодательство о контрактной системе и госзакупках, а также в Закон о торговой деятельности в Российской Федерации.
	Высокая себестоимость, вызванная стоимостью сырья, используемого при производстве функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания, в частности мука нетрадиционных злаков, витамины и минералы, функциональные ингредиенты, определяется низким спросом на изделия из нетрадиционного сырья или биодобавок и составляет менее 1%.	Надлежащее законодательное регулирование, направленное на внедрение функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания в рацион населения, а также принятие всех вышеперечисленных мер, позволит обеспечить высокий уровень сбыта, что в свою очередь будет способствовать снижению себестоимости. В связи с чем, предлагается на начальном этапе реализовать указанное регулирование путем внедрения пилотных проектов в регионах, с последующим расширением проектов на всю территорию Российской Федерации. Представляется целесообразным реализация проекта в рамках государственно-частного партнерства. Например, для хлебопекарного рынка, что позволит построить полный цикл: от выращивания и производства до реализации в учреждениях социального питания и прилавках торговых сетей.
Научная и просветительская деятельность в рамках развития рынка.		
Технология функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания, пищевых добавок и ингредиентов	Отсутствие сформулированной потребности по разработкам функциональных пищевых продуктов для профилактики социально-значимых и фоновых заболеваний.	Создать перечень необходимых разработок, основываясь на данных о динамике заболеваемости социально-значимыми и фоновыми заболеваниями.
Фудомика, применительно к процессам и технологиям пищевых продуктов.	Отсутствие методических рекомендаций по питанию с перечнем функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания, для передачи пациентам врачами.	Создать перечень имеющихся на рынке разработок функциональных, соответствующих принципам здорового питания, включить их в список рекомендованных продуктов питания, с постоянной актуализацией, реализуемой посредством проводимого мониторинга, для последующего использования врачами. Информировать врачей на конференциях о преимуществах разработанных функциональных/специализированных продуктах,

		<p>соответствующих принципам здорового питания на постоянной основе.</p> <p>Создать методические рекомендации по включению таких продуктов в диетическое меню пациентов.</p>
<p>Повышение информированности населения о пользе использования продуктов здорового питания (функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания) с целью профилактики конкретных и/или различных заболеваний, включая социально-значимые и фоновые.</p>	<p>Недостаточная научная апробация / проведение экспертизы из-за отсутствия механизмов-регуляторов данной процедуры. Сложная и дорогая процедура регистрации продукции только в качестве специализированной.</p> <p>Отсутствие требований о регистрации функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания, влечет незначительный процент регистраций продуктов в качестве специализированных.</p> <p>Ввиду указанной в первом разделе Программы пробельности права, указывающей на пользу употребления в ежедневном рационе населения здоровых продуктов питания, информирование населения о наличии функциональных продуктов, соответствующих принципам здорового питания и их пользе практически отсутствует или значительно снижено.</p>	<p>Упростить регламент получения производителем статуса «Функциональный продукт, соответствующий принципам здорового питания» с присвоением сертификата и знака соответствия, на основании протоколов испытания продукта на содержание питательных веществ, пищевой и энергетической ценности (возможно и расчетным путем).</p> <p>Субсидировать затраты на регистрацию и клинические испытания продукции посредством предоставления соответствующей услуги, в частности Центром сертификации, стандартизации и испытаний, осуществляемой в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».</p> <p>Предлагается осуществить запуск социальной рекламы, издание на постоянной основе методических рекомендаций, буклетов и др. просветительских материалов.</p> <p>Осуществлять на безвозмездной основе проведение лекций для населения в целях просвещения по вопросу важности здорового питания.</p> <p>Рассмотреть возможность открытия кабинетов профилактической направленности на базе специализированных центров государственной и муниципальной систем здравоохранения.</p>