

**Концепция и основное содержание
проекта федерального закона, устанавливающего правовые основы
регулирования отношений в сфере обеспечения детей здоровым питанием**

Основная идея проекта федерального закона

Задача по законодательному обеспечению производства и оборота продуктов детского питания была поставлена Комитету по аграрно-продовольственной политике и природопользованию Совета Федерации поручением Председателя Федерального Собрания Российской Федерации (протокол № 541/2 заседания Совета Федерации 25 июля 2017 года).

Проведенная комитетом совместно с другими комитетами, заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, экспертами, общественными организациями работа позволила сделать вывод о том, что вопросы развития отечественного производства безопасных и высококачественных продуктов детского питания не могут решаться без формирования системы питания детей, в которой они будут востребованы.

В настоящее время техническими регламентами Евразийского экономического союза предусмотрены обязательные требования к безопасности и организации производства продуктов детского питания для детей трех основных групп: это до 3 лет, от 3 до 6 лет и от 6 до 14 лет. При этом необходимо отметить, что на рынке продуктов детского питания для детей раннего возраста на российском рынке значительную долю занимают продукты (или сырье и компоненты для их производства) импортного производства. Следует отметить, что пищевая продукция, закупаемая для приготовления пищи для питания детей в организациях социальной сферы, не относится к специализированной пищевой продукции, но по объемам потребления в десятки раз больше, чем объемы государственного (муниципального) заказа специализированной пищевой продукции. Таким образом, необходимым является разработка и реализация требований и к этой продукции.

Развитие отечественного производства продуктов для детского питания возможно только в случае наличия постоянного спроса, который должен формироваться, прежде всего, при организации питания детей в организациях социальной сферы, а применительно к детям до трех лет - при организации обеспечения специализированными продуктами в установленных случаях по линии органов здравоохранения.

Основная проблема заключается в том, что обязательных требований к качеству таких продуктов для питания детей при организации питания на основе размещения государственных и муниципальных заказов не установлено.

В большинстве субъектов Российской Федерации не предъявляются даже требования об обязательной государственной регистрации технических документов на производство продуктов детского питания при организации поставок. За редким исключением отсутствует надлежащий, в том числе лабораторный контроль, за безопасностью и качеством продукции при ее применении.

Кроме того, не определены конкретные полномочия органов исполнительной власти разных уровней в организации детского питания, которые бы составили систему, обеспечивающую выполнение задачи по обеспечению детей безопасными и качественными продуктами отечественного производства.

Основная идея проекта федерального закона, устанавливающего правовые основы регулирования правовых отношений в области здорового питания детей, была представлена и поддержана на ежегодном совещании Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации со статс-секретарями – заместителями руководителей федеральных органов исполнительной власти и включает в себя следующее.

Первое – обязательность установления при размещении заказов по льготному предоставлению пищевой продукции и по организации питания в учреждениях социальной сферы детей всех возрастных групп **требований по безопасности** в соответствии с требованиями соответствующих технических регламентов в части детского питания, **требований по качеству** на основании основных положений ГОСТов и других документов системы стандартизации, которые являются общедоступными для всех производителей. Обязанность обосновать такие требования, а также обеспечить их выполнение при приемке продукции и сегодня лежит на заказчиках, но они по-разному трактуют такую обязанность в отсутствие соответствующего закона и уполномоченного органа исполнительной власти в данной сфере. Не выполняются требования Федерального Закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по ведению каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, разработке типовых контрактов и типовых условий контрактов.

Второе – обязательность организации надлежащего контроля выполнения установленных контрактами (договорами) требований при приемке продукции (услуг). В этом заключается одна из особенностей организации питания детей при их нахождении в бюджетных учреждениях: невозможно в этом случае применять логику реализации потребителем своих прав при осуществлении им розничных покупок или получении услуг

общественного питания. Ребенок как потребитель, и родители как его полномочные представители не могут самостоятельно проверить соответствие маркировки, сроков годности, органолептические и другие показатели применяемых продуктов. Не могут в полной мере выполнять эту задачу и сами организации социальной сферы (нет специалистов, средств на лабораторные исследования). Необходимо создание эффективной системы контроля, повышение ответственности учредителей и уполномоченных органов власти.

Третье – полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти необходимо установить применительно к утверждению обязательных норм обеспечения детей продуктами питания, размера оплаты, определению обязательных требований к используемым продуктам питания, формированию системы контроля качества и безопасности поставок. При этом установление обязанности, а не только возможности контроля за качеством и безопасностью детского питания при приемке продукции (соблюдение требований, установленных в конкурсной документации), ни в коей мере не является нарушением Договора о Евразийском экономическом союзе в части технического регулирования.

Четвертое – определение мер, обеспечивающих создание достаточной производственной базы продукции детского питания и ее устойчивое развитие.

Представляется необходимым повысить сам статус сферы детского питания и производства продуктов для ее обеспечения. Необходимо расширение мер государственной поддержки для данной сферы, создание условий для применения механизмов государственно-частного партнерства, повышение роли Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в вопросах формирования системы производства, оборота и поставок продукции для обеспечения питания детей.

Законопроект должен затронуть интересы более 25 млн. детей и 27 млн. родителей, около 100 тыс. учреждений и 400 тыс. их работников, а также тысячи производителей продукции (потребность в год около 5 млн. тонн продовольствия).

Принятие такого закона позволит реализовать:

Указ Президента РФ от 09.10.2007 N 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» в части «организации качественного горячего питания школьников и учащихся учреждений начального профессионального образования, в том числе бесплатного питания для детей из малообеспеченных семей»;

Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года N 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской

Федерации» в части «осуществления мер, направленных на снижение уровня бедности, обеспечение приоритетной поддержки наиболее нуждающихся слоев населения, не имеющих достаточных средств для организации здорового питания, а также на организацию здорового питания беременных и кормящих женщин, детей раннего, дошкольного и школьного возраста, здорового питания в учреждениях социальной сферы (далее - социальное питание)»).

Законопроект также направлен на устранение правовых пробелов и противоречий, имеющих в сфере организации питания отдельных категорий граждан. Он создаст правовой механизм обеспечения здорового (сбалансированного, рационального) питания, предоставляемого для отдельных групп граждан в обязательном порядке.

Принятие такого Закона станет важным шагом реализации задач Десятилетия детства (Указ Президента России от 29 мая 2017 г. № 240) в части развития здоровья подрастающих поколений, а также элементом Стандартов благополучия населения страны (вне зависимости от места проживания).

Анализ состояния правового регулирования сферы предоставления питания детям, беременным и кормящим женщинам

Предоставление питания детям, беременным и кормящим женщинам в различных условиях как необходимый элемент той или иной деятельности предусмотрено целым рядом законодательных актов Российской Федерации: Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Федеральным законом от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Федеральным законом от 28.12.2013 N 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации", Федеральным законом от 04.12.2007 № 324-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

При этом в настоящее время федеральными законами закладываются лишь общие параметры организации питания отдельных категорий детей дошкольного и школьного возраста, в общем виде разграничиваются полномочия органов власти и устанавливаются обязанности отдельных субъектов правоотношений в исследуемой сфере. В результате - организация питания указанных категорий граждан регламентируется в основном на подзаконном уровне и уровне субъектов Российской Федерации и имеет разнородную практику регулирования.

К вопросам, составляющим предмет регулирования на данном уровне, относятся порядок финансирования питания, установление льгот на получение питания, качество и безопасность предоставляемого питания. В субъектах Российской Федерации проводится и своеобразная систематизация законодательства в части предоставления питания гражданам в сфере образования, социального обслуживания и здравоохранения. Однако, несмотря на обилие нормативных правовых актов, определяющих некоторые аспекты организации питания отдельных категорий граждан, не решенным остается ряд проблем в этой области. Среди них: юридически неоднозначные и вследствие этого разнообразно толкуемые правоприменителями нормативы физиологической потребности, наборы продуктов (нормы питания) и нормы их замен для организации обеспечения детей, обязательность их применения; отсутствие четкости в регулировании отношений по оплате родителями питания детей в образовательных учреждениях; отсутствие эффективных механизмов обеспечения качества и безопасности продукции, используемой для приготовления питания указанным выше категориям граждан; отсутствие обязательных специальных требований в части продуктов и услуг питания при размещении заказов и организации приемки товаров и услуг, в том числе по периодическому проведению лабораторных исследований пищевой продукции и др.

Важным направлением решения проблемы является закрепление обязанностей по обеспечению детей питанием не только за организацией пребывания подлежащей обеспечению питанием группы граждан, а и за учредителем (собственником) такой организации (в части материально-технического обеспечения, финансирования), уполномоченными органами исполнительной власти (в вопросах управления питанием). В этой связи законопроектом предлагаются изменения, которые установили бы единые требования к питанию лиц, в отношении которых присутствует публичная обязанность по обеспечению их питанием, а также требования к организациям (индивидуальным предпринимателям), поставляющим продукты питания или оказывающим услуги общественного питания в таких случаях.

Техническими регламентами Евразийского экономического союза предусмотрены обязательные требования к безопасности и организации производства продуктов детского питания для детей трех основных групп: это до 3 лет, от 3 до 6 лет и от 6 до 14 лет. Расширение таких требований в части показателей качества продукции представляется также необходимым, но не может являться предметом разрабатываемого законопроекта, поскольку вопросы технического регулирования являются компетенцией органов ЕАС. В то же время, развитие системы стандартизации в сфере государственных

(муниципальных) закупок применительно к установлению обязательных показателей качества продуктов детского питания, к организации контроля качества и безопасности, системы подтверждения соответствия установленных требований является важным направлением совершенствования питания детей в организованных коллективах и данного законопроекта.

В настоящее время велика доля актов, посвященных вопросам организации питания, не имеющих общеобязательной юридической силы (например, Методические рекомендации по организации питания обучающихся и воспитанников в образовательных учреждениях, утвержденным совместным приказом Минздравсоцразвития России от 11.03.2012 г. № 213н и Минобрнауки России от 11.03.2012 г. № 178, Письмо Минздрава России от 24.03.2017 № 28-1/10/2-1994 «О направлении методических рекомендаций «Рекомендуемые нормы лечебного питания (среднесуточные наборы основных пищевых продуктов) для беременных и кормящих женщин в родильных домах (отделениях) и детей различных возрастных групп в детских больницах (отделениях) Российской Федерации» и др.).

Для исправления ситуации законопроектом запланировано нормативно правовое закрепление полномочий федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по утверждению правил, нормативов, требований, касающихся как организации питания, так и непосредственного предоставления продуктов питания.

Отсутствие унифицированного подхода к регулированию отношений по организации питания тех категорий граждан, специфика правового положения которых исключает возможность индивидуально организованного питания, приводит к тому, что при использовании различных моделей государственного финансового участия, различных способов и форм организации проблемы правоприменения остаются нерешенными.

Абстрактность и декларативность регулирования указанной сферы организации питания на уровне федеральных законов не отвечает основополагающим целям проводимой государственной политики в области сохранения и укрепления здоровья детей. Это приводит к разнородности в подходах к организации питания на территории разных субъектов Российской Федерации, где прослеживается различный объем прав в части предоставления питания отдельным категориям граждан.

При разработке основных направлений в качестве аналогов рассмотрено состояние и содержание законодательного регулирования в сфере социального обслуживания населения и в сфере оказания жилищно-коммунальных услуг населению (приложение 1). Обе сферы имеет гораздо более высокую степень

законодательного регулирования (применительно к ЖКХ - 5 законов, более 10 постановлений Правительства РФ, законы и постановления в каждом субъекте, муниципальных образованиях, уполномоченные органы, системы контроля и т.п.). На уровне федеральных законов определено содержание большинства из приведенных выше аналогичных направлений регулирования в сфере детского питания. В том числе установлено, что применительно к сфере ЖКХ финансирование расходов на предоставление субсидий гражданам осуществляется из бюджетов субъектов Российской Федерации. Именно данное положение (определение источника финансирования) является важнейшим условием реализации задач по обеспечению детей здоровым питанием и всегда было основной причиной отклонения законодательных инициатив и целого ряда проектов нормативных документов на уровне Правительства Российской Федерации в сфере детского питания. При этом, общие затраты на жилищно-коммунальные услуги в семьях с детьми сравнимы с их расходами на питание детей только в период их нахождения в образовательных учреждениях (оценочные показатели: в семьях с детьми расходы на жилищно-коммунальные услуги составляют примерно 47 млрд.руб. в месяц, а затраты в этих семьях на питание детей только в период их нахождения в образовательных учреждениях - примерно 39 млрд.руб.). Росстат оценивает число получателей субсидий на ЖКХ в 36 млн. человек в 2016 году, что составляет 25% от общей численности населения. Они получили 290,8 млрд рублей субсидий за 2016 год. Для бесплатного питания детей из малообеспеченных семей в образовательных учреждениях, то есть выполнения задачи, поставленной еще в 2007 году Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 1351 еще в 2007 году) потребовалось бы около 77 млрд. руб. (при этом значительная часть средств – до 80% - на эти цели предусмотрена в настоящее время бюджетами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления).

Предлагаемая структура и содержание законопроекта

Предлагаемое название: Об основах обеспечения детей здоровым питанием

Оглавление

1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона
2. Цели настоящего Федерального закона.....
3. Основные понятия.....
4. Полномочия федеральных органов государственной власти в области питания детей
5. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области питания детей
6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области питания детей
7. Полномочия органов местного самоуправления в области питания детей
8. Требования к порядку льготного предоставления пищевой продукции и (или) услуг по организации горячего питания детей
9. Требования к предоставлению пищевой продукции для обеспечения детей питанием
10. Требования к организации горячего питания
13. Реестры субъектов, вовлеченных в процесс обеспечения детей питанием
14. Общественный контроль за обеспечением детей питанием

1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются отношения, возникающие в связи с обеспечением детей¹ здоровым питанием.

¹ С точки зрения возраста детей и подростков, данный закон может затронуть интересы не только детей до 18 лет (в соответствии с действующим законодательством, статья 1 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»: ребенок - это лицо до достижения им

2. Под обеспечением детей здоровым питанием понимается комплекс организационно-технических, государственных, экономических, правовых и иных мер, предпринимаемых в рамках государственной защиты материнства и детства и направленных на льготное предоставление пищевой продукции и горячего питания детям.

Указанные меры реализуются посредством деятельности²:

- собственников и учредителей организаций, осуществляющих образовательную деятельность, медицинских организаций, организаций социального обслуживания, организаций отдыха детей и их оздоровления (далее - субъектов организованного питания) по созданию условий для обеспечения детей здоровым питанием, включая создание и содержание материально-технической базы, размещение заказов, проведение конкурсного отбора, финансирование и оплату льготного предоставления пищевой продукции и горячего питания;

- федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по организации управления обеспечением детей здоровым питанием в соответствии с полномочиями, установленными настоящим Законом и иными законами Российской Федерации;

возраста 18 лет (совершеннолетия), аналогичное понятие содержится в Семейном Кодексе Российской Федерации). Он может охватывать фактически период до окончания обучения в образовательных организациях среднего профессионального образования, что может соответствовать возрасту 19-20 лет и более.

Организация обеспечения населения специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов осуществляется в порядке, установленном Законодательством о государственной социальной помощи.

² В части 2 статьи 1 определяется содержание понятия «обеспечение детей здоровым питанием». При этом организация питания детей (термин, применяемый в нормативных и правовых актах, но не имеющий конкретного определения) рассматривается как составная часть понятия «обеспечение детей здоровым питанием». Таким образом, из понятия организация питания исключается создание условий для обеспечения детей здоровым питанием, включая создание и содержание материально-технической базы, размещение заказов, проведение конкурсного отбора, финансирование и оплата льготного предоставления пищевой продукции и горячего питания, а также полномочия по организации управления обеспечением детей здоровым питанием, установленные настоящим законом для органов государственной власти и самоуправления.

- субъектов организованного питания, организаций общественного питания по непосредственной организации питания детей (выполнению функций получателей и исполнителей услуг)³;
- федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, изготовителей (производителей) и поставщиков пищевой продукции, саморегулируемых⁴ организаций - по организации производства и оценки (подтверждения) соответствия пищевой продукции для обеспечения питания детей.

³ В системе образования законодательно закреплено: организация питания обучающихся возлагается на организации, осуществляющие образовательную деятельность. Фактически весь комплекс мер по обеспечению питанием обучающихся сегодня возлагается на руководителя образовательной организации. Данная формулировка является и причиной того, что административные и другие взыскания накладываются надзорными органами на руководителей образовательных организаций даже при организации питания через сторонние организации.

Однако директор образовательной организации, не являясь компетентным специалистом в сфере организации питания, размещения заказа, контроля показателей безопасности, не имея достаточных финансовых ресурсов, штатных специалистов, не может в полной мере гарантировать и обеспечить весь процесс организации питанием, что может привести и приводит в настоящее время к нарушениям санитарных норм, неэффективному расходованию бюджетных и родительских средств и т.п. Логичным является закрепление определенных обязанностей по обеспечению питания за учредителями учреждений, в которых осуществляется питание детей, что отражено в данном законопроекте.

Сегодня правильность такого подхода в определенной степени подтверждается Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 18.10.2017 № 16-АПГ17-8, в котором содержится следующий вывод: «Поскольку положениями статьи 37 Закона об образовании полномочия по организации питания возложены на образовательные учреждения, вопросы организации питания в муниципальных образовательных учреждениях, учредителями которых являются органы местного самоуправления, как обязательный элемент образовательного процесса, относятся к вопросам местного значения, которые регламентируются муниципальными нормативными правовыми актами.»

Функции (и полнота ответственности за ее безопасность и качество) по непосредственной организации питания будут соответствовать функциям оказания услуг питания, как вида экономической деятельности (в соответствии с ОКВЭД-2 услуги по предоставлению продуктов питания и напитков, готовых к употреблению непосредственно на месте) и закреплены в зависимости от применяемого способа организации питания: при аутсорсинге – за предприятиями общественного питания (юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями);

за самими образовательными организациями – при организации питания своим штатом.

В случае, когда услуга по организации питания детей оказывается иным лицом (не образовательной организацией) ответственность за безопасность и качество питания должна быть возложена на руководителя такого лица, а руководитель учреждения, где организовано питание детей, обязан осуществлять функции получателя услуги, то есть приемку оказываемой услуги и контроль за организацией питания обучающихся.

⁴ В проекте закона отражена возможность создания саморегулируемых организаций в данной сфере (в настоящее время есть примеры их функционирования, например, в г.Москве). При необходимости, проект Закона может быть дополнен положениями о порядке функционирования, статусе СРО (вплоть до обязательности членства в СРО производителей и исполнителей услуг по питанию детей), порядке создания компенсационных фондов возмещения вреда и обеспечения договорных обязательств, страхования риска гражданской ответственности и др. В результате может быть сформирована система контроля в сфере питания детей без создания новых органов управления и контроля.

2. Цели настоящего Федерального закона

Целями настоящего Федерального закона являются:

- 1) создание условий для реализации права детей на питание как составного элемента конституционных прав на жизнь, образование и охрану здоровья;
- 2) закрепление основ государственной политики в области обеспечения детей здоровым питанием;
- 3) государственное содействие развитию системы производства и оборота пищевой продукции для обеспечения питания детей;
- 4) установление дополнительных организационно-правовых гарантий обеспечения качества и безопасности пищевой продукции, используемой в питании детей.

3. Основные понятия

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

горячее питание – комплексный завтрак, обед и (или) другие приемы пищи, предусматривающие приготовление на один и более приемов пищи не менее одного горячего блюда (не считая горячего напитка)⁵ и реализуемые при оказании услуг горячего питания. Горячее питание может включать промежуточное питание;

ассортиментный перечень пищевой продукции для обеспечения детей питанием⁶ – перечень пищевой продукции, применение которой разрешено при

⁵ Данное определение означает, в частности, что горячим питанием не является выдача молока с кондитерским изделием или фруктов и т.п. (на такие приемы пищи, как 2-й завтрак, полдник, 2-й ужин), такие приемы пищи относятся к промежуточному питанию. То есть горячее питание – это, как минимум завтрак, обед или ужин. Термин «промежуточное питание» определен СанПиН 2.4.5.2409-08 "Санитарно-эпидемиологические требования к организации питания обучающихся в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования" как прием пищи без горячего блюда (не считая горячего напитка).

⁶ Формирование такого перечня решает следующие задачи:

1- установление конкретных требований к продуктам и сырью, предназначенным для питания детей в субъектах организованного питания, в том числе, к их качеству в соответствии с документами,

предоставлении пищевой продукции и (или) горячего питания в субъектах организованного питания, включающий функциональные, технические и качественные характеристики, которые предусмотрены техническими регламентами, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации;

пищевая продукция для обеспечения детей питанием— специализированная пищевая продукция, а также иная пищевая продукция, применяемая для приготовления блюд и дополнительного питания⁷ в субъектах организованного питания, входящая в ассортиментный перечень пищевой продукции для обеспечения питания детей и соответствующая установленным в нем требованиям;

организованное питание – предоставление питания детям в период их нахождения в соответствующем субъекте;

льготное обеспечение питанием – предоставление горячего и (или) промежуточного питания детям в качестве меры государственной социальной помощи, полностью или частично оплачиваемое за счет средств соответствующего бюджета⁸;

разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, а также требований по оценке их соответствия при приемке каждой партии такой продукции;

- 2- типовой перечень является основой для ведения соответствующих разделов каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, предусмотренного законодательством о контрактной системе. В настоящее время для сферы питания детей каталог не ведется в виду отсутствия полномочий по его ведению в ФОИВ;
- 3- Требования типового перечня являются основой для создания системы оценки (подтверждения соответствия) пищевой продукции для питания детей. Это в свою очередь позволяет выделить продукты, соответствующие таким требованиям, в отдельную группу продукции, применительно к которой может быть создан специальный знак соответствия, реестры производителей, выполняющие такие требования, меры государственной поддержки таких производителей.

⁷ Важнейшей особенностью данного определения является, что к такой продукции относятся не только специализированной продукции для питания детей (это продукты, готовые к употреблению, для детей до 3 лет и отдельные виды продуктов для детей дошкольного и школьного возраста), но и всей поставляемой пищевой продукции в организованные коллективы детей. В объемах закупок пищевой продукции для питания детей доля специализированной продукции для питания детей, требования к которой установлены техническими регламентами, составляет не более 5%.

⁸ Особенность данного определения: льготное питание – это не только бесплатное питание, но любое питание, часть затрат на которое несет учредитель организации. Например, в абсолютном большинстве случаев при организации питания детей в стоимость питания не включаются затраты на амортизацию зданий и оборудования, часто не включаются и затраты на коммунальные услуги. Во всех этих случаях питание является льготным для всех питающихся в таких организациях.

льготное предоставление пищевой продукции детям - предоставление в соответствии с законодательством об охране здоровья специализированной пищевой продукции детям в качестве меры государственной социальной помощи, полностью или частично оплачиваемое за счет средств соответствующего бюджета.

4. Полномочия федеральных органов государственной власти в области питания детей

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области обеспечения детей здоровым питанием относятся:

- 1) разработка государственной политики в области обеспечения детей здоровым питанием, формирования культуры здорового питания;
- 2) разработка и оказание мер государственной поддержки в области обеспечения питанием, производства и оборота пищевой продукции для питания детей;
- 3) утверждение правил оказания услуг по предоставлению пищевой продукции и организации питания детей в субъектах организованного питания⁹;
- 4) утверждение типового порядка льготного предоставления пищевой продукции и (или) услуг по организации горячего питания детей;
- 5) утверждение порядка оценки (подтверждения) соответствия пищевой продукции для обеспечения детей питанием требованиям, установленным ассортиментным перечнем пищевой продукции для обеспечения детей питанием;
- 6) создание специализированного федерального органа исполнительной власти и (или) некоммерческой организации для выполнения отдельных полномочий

⁹ Указанные правила должны разрабатываться в соответствии с законодательством о защите прав потребителей с учетом особенностей предоставления услуг по организации питания детей в организациях социальной сферы. Действующие Правила оказания услуг общественного питания эти особенности не отражают (прежде всего, в части прав родителей и других законных представителей).

(функций) в области обеспечения питанием, производства и оборота пищевой продукции для питания детей¹⁰.

5. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения детей здоровым питанием

1. К полномочиям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах образования, здравоохранения, социального обслуживания, относятся:

1) разработка типовых соглашений¹¹ и развитие механизмов государственно-частного партнерства и концессий в области обеспечения детей питанием;

2) разработка типовых контрактов и типовых условий контрактов¹² в области обеспечения детей питанием в соответствии с законодательством о контрактной системе;

детей, в том числе льготного, осуществляется путем предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации субсидий негосударственным организациям, индивидуальным предпринимателям или компенсаций (субсидий) непосредственно потребителям услуг;

4) утверждение порядка проведения и организация мониторинга обеспечения детей питанием в Российской Федерации.

¹⁰ Законопроектом не предусматривается обязательное создание специализированного федерального органа управления в сфере питания детей (по аналогии, например, с Управлениями социального питания, созданными в г. Санкт-Петербурге и Новосибирской области), но отражается право Правительства РФ на создание такого органа или учреждение некоммерческой организации, а также формирование института саморегулируемых организаций в данной сфере. Представляется необходимым определить орган (организацию), выполняющую отдельные функции регулирования в данной сфере, учитывая ее межведомственный характер.

¹¹ Разработка типовых соглашений в сферах ГЧП (концессий) предусмотрена соответствующим законодательством. Отсутствие законодательного регулирования полномочий ФОИВ применительно к сфере обеспечения питанием детей сдерживает применение механизмов ГЧП, не позволяет решать проблемы создания и реконструкции необходимых объектов, переоснащения пищеблоков и т.п.

¹² Из-за отсутствия законодательно закрепленных функций ФОИВ в сфере питания детей в настоящее время ни один из ФОИВ не ведет разработку таких документов, не смотря на то, что они предусмотрены законодательством о контрактной системе. Разработка таких документов и не планируется, о чем свидетельствует информация по данному вопросу Минбранауки.

3) разработка типового порядка проведения конкурсного отбора¹³ в случаях, когда финансовое обеспечение оказания услуг по организации горячего питания

2. К полномочиям федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, относятся:

1) разработка и реализация федеральных программ в области производства и оборота пищевой продукции для обеспечения детей питанием;

2) утверждение типовых ассортиментных перечней пищевой продукции для обеспечения детей питанием и продовольственного (пищевого) сырья, используемого для ее производства (изготовления), а также методики их применения при ведении каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

3) утверждение формы и порядка использования графического изображения (знака) на пищевой продукции для обеспечения детей питанием.

6. К полномочиям федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по организации и осуществлению федерального

¹³ Данное положение законопроекта отражает объективную возможность осуществления выбора исполнителей услуг по питанию вне рамок законодательства о контрактной системе. Это обусловлено следующими причинами:

1 – при определении исполнителя услуг в соответствии с законодательством о контрактной системе фактически предметом конкурса является обеспечение питанием только части питающихся в образовательных организациях, а именно льготников. При этом, доля муниципального (государственного) финансирования питания в общем обороте оказания услуг может составлять незначительный объем. В отдельных случаях победители торгов оказывали эту часть услуг бесплатно или со снижением начальной цены в несколько раз (например, в г.Москве – в 2000-е годы, в г. Ульяновске...). Аналогичный вариант – занижение органами управления стоимости льготного питания ниже его себестоимости (например, г.Владивосток). Экономически это означает, что недополученные доходы от льготного питания исполнитель перекладывает на остальных потребителей, завышая для них цены и на горячее питание, и на буфетную продукцию.

2 – при предоставлении средств социальной поддержки на льготное питание непосредственно на счета потребителей (их полномочных представителей) предмет конкурса для контрактной системы отсутствует, но необходимость регулирования выбора исполнителей и определения условий договоров с ними сохраняется;

3 – возможно субсидирование не конкретных потребителей, а, например, понесенных исполнителями услуг затрат на организацию питания льготников. Предмет конкурса для контрактной системы также отсутствует, но такой порядок субсидирования может быть одновременно увязан и с субсидированием изготовителей пищевой продукции для обеспечения детей, что будет способствовать развитию такого производства;

4 – наличием аналогов в законодательстве о социальном обслуживании.

государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, относятся:

- 1) утверждение норм физиологических потребностей в энергии и пищевых веществах для питания детей (в сутки и на отдельные приемы пищи¹⁴);
- 2) утверждение методики обоснования норм замены одних продуктов другими при разработке норм и рационов питания¹⁵.

6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области питания детей

1. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся:

- 1) разработка и реализация региональных программ в области обеспечения детей питанием;
- 2) оказание мер государственной поддержки в области обеспечения детей питанием;
- 3) утверждение порядка льготного предоставления пищевой продукции и (или) услуг по организации горячего питания детям;
- 4) утверждение для субъектов организованного питания, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам

¹⁴ В настоящее время установлены нормы суточной потребности и примерные пропорции их распределения по приемам пищи. Для применения норм физиологических потребностей в энергии и пищевых веществах для разработки натуральных норм питания на отдельные приемы пищи необходимы более конкретные показатели, учитывающие особенности распределения продуктов нормы по приемам пищи. Например, доля потребления молочных продуктов на обед значительно меньше доли их потребления на завтрак.

¹⁵ Методика необходима для учета при разработке натуральных норм питания с учетом региональных, в том числе экономических, особенностей субъектов Российской Федерации, а также создания механизма включения в питание детей новых видов продуктов и полуфабрикатов. В настоящее время существуют противоречивые подходы к применению замен. Например, в ряде случаев, применяется только таблица замены продуктов по белкам и углеводам (например, приложение №14 «Таблица замены продуктов по белкам и углеводам» к СанПиН 2.4.1.3049-13). Но данная таблица не охватывает все применяемые в соответствии со сборниками рецептур продукты (например, в таблице нет других видов мяса, кроме говядины, и субпродуктов, натуральных мясных и рыбных полуфабрикатов, полуфабрикатов из птицы, мясных, рыбных, молочных консервов, разных видов колбасных изделий, сыров, фруктов и напитков, рыба приведена на примере только трески, фрукты – на примере только яблок и т.п.). Более расширенные варианты замен рекомендуются в специальных изданиях (например, сборник технических нормативов- Сборник рецептур блюд и кулинарных изделий для питания детей в дошкольных организациях/ под ред. М.П.Могильного и В.А.Тутельяна – М.:Дели плюс, 2014). Однако, их применение иногда признается необоснованным органами контроля (надзора), что ведет к наложению административных взысканий на руководителей организаций.

местного самоуправления, а также для учреждений отдыха и оздоровления детей, расположенных на территории субъекта Российской Федерации:

- норм питания детей¹⁶;
- ассортиментного перечня пищевой продукции для обеспечения питания детей;
- нормативов финансирования предоставления питания для детей с ежегодной индексацией¹⁷.

7. Полномочия органов местного самоуправления в области питания детей

К полномочиям органов местного самоуправления относятся:

- 1) разработка и реализация муниципальных программ в области здорового питания детей;
- 2) организация питания в субъектах организованного питания, созданных органами местного самоуправления;
- 3) утверждение для субъектах организованного питания, созданных органами местного самоуправления:
нормативов финансирования питания детей и их ежегодной индексации;
порядка льготного предоставления пищевой продукции и (или) услуг по организации горячего питания детей.

8. Требования к порядку льготного предоставления пищевой продукции и (или) услуг по организации горячего питания детей

Типовой порядок льготного предоставления пищевой продукции и (или) услуг по организации горячего питания детей устанавливается по формам предоставления, определенным настоящим Федеральным законом, и должен включать следующие сведения:

¹⁶ Все имеющиеся нормы питания детей носят рекомендательный характер. Утверждение обязательных норм питания может осуществляться только органом, осуществляющим финансирование расходов на питание (такой подход установлен, например, в законодательстве о социальном обслуживании).

¹⁷ После принятия в 2012 году Закона об образовании, в котором субъекты не обязаны (а имеют право) финансировать питание отдельных категорий детей, уже в 10 субъектах Российской Федерации в бюджетах не предусмотрены средства на школьное питание. Тем самым не выполняется задача, поставленная Указом Президента РФ от 09.10.2007 N 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики» по обеспечению бесплатным питанием детей из малообеспеченных семей.

- 1) категории граждан и случаи льготного предоставления пищевой продукции или питания;
- 2) нормы, рационы питания или методика их разработки;
- 4) методика определения и индексации подушевых нормативов финансирования на предоставление пищевой продукции и горячего питания;
- 5) методика определения размера платы за предоставление пищевой продукции и горячего питания и порядка ее взимания.

9. Требования к предоставлению пищевой продукции для обеспечения детей питанием

1. Основными формами предоставления пищевой продукции детям до трех лет являются:

- выдача пищевой продукции через специализированные раздаточные пункты, молочные кухни;
- выдача пищевой продукции через предприятия торговли, специальные пункты питания;
- доставка пищевой продукции на дом получателю;
- предоставление безналичных средств целевого назначения на персональные платежные карты с возможностью приобретения в предприятиях торговли пищевой продукции, произведенной предприятиями, включенными в реестр производителей (изготовителей) пищевой продукции для обеспечения детей питанием;
- выплата денежной компенсации взамен пищевой продукции в случаях, когда применение других форм невозможно.

2. Предоставляемая пищевая продукция должна соответствовать требованиям технических регламентов и документов национальной системы стандартизации на производство пищевой продукции для обеспечения детей питанием, установленным и принятым в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, а также типовому ассортиментному перечню пищевой продукции для обеспечения детей питанием.

3. Дети раннего возраста (до трех лет), которым питание необходимо по медицинским показаниям, а также из малообеспеченных семей имеют право на льготное предоставление пищевой продукции с оплатой не менее 50% ее стоимости за счет средств соответствующего бюджета.

Минимальный размер льготного предоставления пищевой продукции для питания детей определяется в объеме, обеспечивающем потребление не менее 30% от суточной потребности утвержденных норм физиологических потребностей в энергии и пищевых веществах для питания детей соответствующего возраста.

10. Требования к организации горячего питания

1. Основными формами организации горячего питания являются:

- самостоятельное оказание услуг по организации питания субъектами организованного питания;
- оказание услуг по организации питания организацией общественного питания. При оказании услуг организацией общественного питания приготовление продукции может осуществляться непосредственно на пищевых блоках субъектов организованного питания и (или) организацией общественного питания на объектах собственной материальной базы, с доставкой готовой к употреблению пищи.

2. Форма организации горячего питания определяется собственником имущества субъекта организованного питания.

3. Дети из малообеспеченных семей в период нахождения в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, имеют право на льготное предоставление горячего питания с оплатой не менее 50% его стоимости за счет средств соответствующего бюджета.

Минимальный размер льготного предоставления горячего питания детям в образовательных организациях общего и среднего образования определяется:

- при нахождении в образовательной организации не более 6 часов: на один комплексный прием горячей пищи в объеме, обеспечивающем потребление

детьми на завтрак (ужин) не менее 20%, на обед не менее 30% от суточной потребности относительно утвержденных норм физиологических потребностей в энергии и пищевых веществах для питания детей;

- при нахождении в образовательной организации не менее 6 и не более 9 часов: на два комплексных приема горячей пищи в объеме, обеспечивающем потребление детьми не менее 50% от суточной потребности пищевых веществ относительно утвержденных норм физиологических потребностей в энергии и пищевых веществах для питания детей.

4. Горячее питание реализуется по единым для всех потребителей ценам, в том числе при приобретении за счет собственных средств.

5. Субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления имеют право установить для расчета мер социальной помощи отличные от установленных статьями 9, 10 настоящего Федерального закона минимального размера мер социальной помощи нормативы и стоимость услуг, а также дополнительные категории граждан для получения социальной помощи, если это улучшает положение граждан, получающих такие услуги и меры социальной помощи.

11. Требования к выбору организации общественного питания для оказания услуг по организации горячего питания

1. Собственник имущества субъекта организованного питания определяет организацию общественного питания для оказания услуг по организации горячего питания:

- в результате проведения закупок в порядке, установленном Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» или Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

- путем проведения конкурсного отбора на предоставление субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации

негосударственным организациям или индивидуальным предпринимателям в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;

- путем проведения конкурсного отбора на оказание услуг по организации питания в субъектах организованного питания в случае, когда расчеты за оказанные услуги осуществляются непосредственно потребителями, в том числе льготных категорий, а компенсации (субсидии) на льготное питание предоставляются непосредственно потребителям услуг;

- путем заключения специального инвестиционного контракта, концессионного соглашения или соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве в соответствии с действующим законодательством.

2. Документация о закупке, государственный (муниципальный) контракт, договор на оказание услуг, специальный инвестиционный контракт, концессионное соглашение или соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве должны содержать:

- порядок предоставления услуг по организации горячего питания детей;

- функциональные, технические и качественные характеристики объекта закупки, в том числе предусмотренные требованиями типовых ассортиментных перечней пищевой продукции для обеспечения детей питанием;

- права и обязанности исполнителей и получателей услуг¹⁸.

12. Требования к производству и обороту пищевой продукции, предназначенной для обеспечения детей питанием

1. Оценка (подтверждение) соответствия пищевой продукции для обеспечения детей питанием требованиям технических регламентов должна предусматривать испытания каждой партии продукции в объеме, определяемом

¹⁸ Конкретизация прав и обязанностей исполнителей и получателей услуг необходима для определения их степени ответственности за результаты деятельности по непосредственной организации детей питанием. Отдельно должны быть определены обязанности исполнителя в случае, если организация социальной сферы осуществляет обеспечение питанием самостоятельно, а также кто исполняет обязанности получателя услуг.

типовыми ассортиментными перечнями пищевой продукции для обеспечения детей питанием¹⁹.

2. Оценка (подтверждение) соответствия пищевой продукции для питания детей требованиям документов национальной системы стандартизации, установленным ассортиментным перечнем пищевой продукции для питания детей, осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, путем добровольного подтверждения соответствия либо путем предоставления протоколов испытаний, выданных органом по сертификации или аккредитованной испытательной лабораторией (центром), в объеме, определяемом типовыми ассортиментными перечнями пищевой продукции для обеспечения детей питанием.

3. В целях информирования потребителей о пищевой продукции для питания детей и ее рекламирования производители могут размещать на ней графическое изображение (знак), форма и порядок использования которого определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

13. Реестры субъектов, вовлеченных в процесс обеспечения детей питанием

1. В целях широкого информирования об изготовителях пищевой продукции для обеспечения детей питанием и организациях общественного питания, оказывающих услуги по организации питания детей, а также в целях подтверждения сведений для получения изготовителями пищевой продукции для питания детей государственной поддержки, создается Единый государственный реестр субъектов, вовлеченных в процесс организации питания детей (далее - Реестр).

¹⁹Схемы подтверждения соответствия пищевой продукции на основе испытаний каждой партии продукции предусмотрены техническими регламентами. Применение таких схем создает основу для применения в обеспечении детей только проверенных продуктов. Другие схемы подтверждения соответствия пищевой продукции могут предусматривать испытания продукции один раз в 3-5 лет, то есть наличие такой декларации соответствия не означает, что поставляемая партия продуктов прошла испытания и соответствует заявленным требованиям.

2. Ведение данного Реестра осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

14. Общественный контроль за обеспечением детей питанием²⁰

Общественный контроль в области обеспечения детей питанием осуществляется гражданами, том числе родителями (законными представителями) несовершеннолетних детей, общественными и иными организациями в соответствии с правилами оказания услуг по предоставлению пищевой продукции и организации питания детей в субъектах организованного питания, утверждаемыми Правительством Российской Федерации. В правилах оказания услуг по предоставлению пищевой продукции и организации питания детей в субъектах организованного питания определяется порядок доступа родителей (законных представителей детей) в помещения, где осуществляется прием пищи детьми.

²⁰ Права детей при покупке продуктов в магазине или при питании в кафе реализуются в соответствии с Правилами оказания услуг торговли (общественного питания), утвержденными постановлением Правительства РФ. Применительно к организации питания в организациях социальной сферы таких правил нет. В связи с этим нет и законодательной базы для общественного контроля со стороны родителей. Пример: Прокуратура Жирятинского района Брянской области отменила полномочия родительских комитетов по осуществлению контроля за организацией и качеством питания, так как в соответствии с требованиями законодательства об образовании указанные полномочия отнесены к исключительной компетенции образовательной организации.
<http://zhiryatinskii-kray.ru/society/education/2018/04/10/prokuraturoj-oprotestovany-polozheniya-o-roditel'skom-komitete-2/>