

УДК 641.51

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВА, ПРОДАЖИ И РЕКЛАМЫ ДЕТСКОГО ПИТАНИЯ В РОССИИ И В МИРЕ

Исаев В.А., Симоненко С.В., Громов Я.А.*

НИИ детского питания - филиал ФГБУН «ФИЦ питания и биотехнологии», Москва

* ЗАО Институт высокоактивных продуктов «ИВА», Москва

В данной статье содержатся сведения о правовом регулировании производства, продажи и рекламы детского питания в России и в мире на основе норм Российского законодательства и законодательств ЕС, США и Украины. Содержатся предложения по изменению российского законодательства в сфере оборота продуктов детского питания и обосновывается предложение по принятию в Российской Федерации закона «О детском питании».

Ключевые слова: детское питание, понятие «детского питания», правовое регулирование детского питания в России, правовое регулирование детского питания в мире.

Прежде чем начать разбираться в правовых аспектах производства, продажи и рекламы детского питания необходимо уяснить, что в Российской Федерации считается детским питанием? Ответ мы находим в ст. 1 Федерального закона РФ от 02.01.2000г. №29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», где указано, что к продуктам детского питания относятся предназначенные для питания детей в возрасте до 14 лет и отвечающие физиологическим потребностям детского организма пищевые продукты. В ч. 2 ст. 15 Закона указано, что пищевая ценность продуктов детского питания должна соответствовать функциональному состоянию организма ребенка с учетом его возраста. Продукты детского питания должны быть безопасными для здоровья ребенка. Частью 3 ст. 17 установлено, что при изготовлении продуктов детского питания не допускается использовать продовольственное сырье, изготовленное с использованием кормовых добавок, стимуляторов роста животных (в том числе гормональных препаратов), отдельных видов лекарственных средств, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений. А ч. 3 ст. 18 предусмотрено, что в отношении продуктов детского питания на этикетках или ярлыках либо листках-вкладышах упакованных пищевых продуктов кроме информации, состав которой определяется законодательством Российской Федерации о защите прав потребителей, с учетом видов пищевых продуктов должна быть указана информация на русском языке о назначении и об условиях применения.

Понятие «детское питание» аналогичным образом также прописано и в Санитарно-эпидемиологических правилах и нормативах 2.3.2. 1940-05 «Организация детского питания», утвержденных Постановлением Главного государственного врача Российской Федерации от 19.01.2005 г. № 3. Более подробное разъяснение понятия «детское питание» даёт Федеральный закон от 12 июня 2008 г. N 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», где статья 14 содержит общие понятия, характеризующие продукты детского питания, при этом указывает, что понятия, характеризующие конкретные продукты детского питания, устанавливаются национальными стандартами с использованием установленных настоящим Федеральным законом основных общих понятий продуктов переработки молока, в том числе продуктов детского питания. При этом, как и в ст. 1 ФЗ РФ от 02.01.2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», в Техрегламенте указано, что под продуктами детского питания понимаются пищевые продукты, предназначенные для питания детей в возрасте до 14 лет и отвечающие соответствующим физиологическим потребностям детского организма. Также в данной статье приводятся понятия уточняющие основные виды детского питания, в том числе, что понимается: под продуктами детского питания на молочной основе; под продуктами детского питания для детей раннего возраста; под адаптированной молочной смесью (заменителем женского молока); под продуктами прикорма; под последующей молочной смесью; под продуктами детского питания моментального приготовления для детей раннего возраста; под продуктами детского питания для детей дошкольного возраста; под продуктами детского питания для детей школьного возраста; под молочными кашами, готовыми к употреблению, и сухими молочными кашами; под безлактозными продуктами; под низколактозными продуктами; под продуктами детского питания на основе полных или частичных гидролизатов белка; под безглютеновыми продуктами детского питания; под молочными напитками для детей раннего возраста; под сухими молочными напитками для детей раннего возраста; под сухими кисломолочными смесями для детей раннего возраста.

Про детское питание имеется несколько упоминаний в других законах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, например таких как:

1. Федеральный закон РФ от 13 марта 2006 г. N 38-ФЗ «О рекламе», где в части 2 статьи 25 указано, что реклама продуктов детского питания не должна представлять их в качестве полноценных заменителей женского молока и содержать утверждение о преимуществах искусственного вскармливания детей. Реклама продуктов, предназначенных для использования в качестве заменителей женского молока, и продуктов,

включенных в рацион ребенка в течение его первого года жизни, должна содержать сведения о возрастных ограничениях применения таких продуктов и предупреждение о необходимости консультаций специалистов;

2. Закон г. Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве», где рассматривается вопрос об обеспечении детскими продуктами питания семей, проживающих в г. Москве [7];

3. Постановление Администрации Новосибирской области от 28.12.2009 № 498-па «Об установлении предельных размеров торговых надбавок к ценам на продукты детского питания (включая пищевые концентраты)» [8]; Производство продукции детского питания осуществляется в соответствии с нормативно-техническими документами, в конечном итоге техническими регламентами. В технических регламентах на молоко и молочную продукцию, на соковую продукцию из фруктов и овощей также прописаны понятия продуктов детского питания [1–4].

И всё же возникает вопрос, а имеется ли конкретный список продуктов, относящихся к детскому питанию? Правового акта, устанавливающего данный список, нет, как и нет самого закона «О детском питании», где бы подробно регламентировался порядок производства, реализации, рекламы и других видов гражданского оборота в отношении детского питания. Периодически возникают отдельные законопроекты в отношении регулирования производства детского питания, к примеру недавний законопроект депутата Государственной Думы ФС РФ Марии Кожевниковой о запрете использования пальмового масла в продуктах детского питания или законопроект о запрете использования ГМО в продуктах детского питания от 11 марта 2010 года [9].

С учётом положений законодательства Российской Федерации, информация о продуктах питания производителями наносится на этикетку, где к примеру должно быть прописано наименование продукта и далее «Для детского питания от 3-х лет».

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в России к продуктам детского питания относится тот продукт, на упаковке которого имеется надпись «Для детского питания...». Несколько по другому воспринимается понятие «Детское питание» у наших украинских соседей, где после долгой разработки был принят и в настоящее время применяется под наименованием Закон Украины от 14.09.2006 г. «О детском питании». Данный Закон разделяет продукты детского питания по основным видам, в соответствии с их назначением и составом. Так, кроме обобщающего термина “детское питание”, отдельно вводятся термины “детские смеси начальные (стартовые)”, “детские смеси для последующего кормления”, “продукты прикорма”, “детские фруктово-ягодные и травяные чаи (фиточаи)”, чайные напитки” и другие. Документ также предусматривает, что сырьё, которое используется для производства детского питания, должно выращиваться/производиться исключительно в специальных сырьевых зонах. Также запрещается использовать в детском питании генно-модифицированные организмы (ГМО), ароматизаторы, красители, искусственные подсластители, консерванты, стабилизаторы, специи и др. В то же время закон снимает запрет на применение в продуктах детского питания крахмала и пшеничной муки и устанавливает обязательную государственную регистрацию продукции. Этим же законом устанавливается перечень обязательной информации, которая должна содержаться на этикетках продуктов детского питания. В частности, к обязательным относится информация о назначении продукта и возрастных ограничениях в его применении. Кроме того, согласно закона, продукты детского питания должны быть расфасованы в асептическую, герметичную упаковку, которая должна обеспечивать безопасность и сохранение питательной ценности продукта на всех этапах оборота в течение всего срока годности к употреблению [5, 6]. Данный Закон действует на Украине сравнительно длительный период, в него было включено несколько поправок и он, может быть предметом для исследования в целях принятия Российской Федерацией своего Закона «О детском питании» [10].

Не менее интересным представляется взгляд на «Детское питание» в Европейском союзе в виду того, что многие страны Европы являются членами Европейского Союза, национальное законодательство этих стран утратило своё главенство при регулировании производства, продажи и рекламы детского питания, а потому данное межгосударственное образование имеет целый свод законов, регулирующих данную область. Все значимые законодательные акты в этой области принимает Европейский Парламент, являющийся законодательным органом Европейского Союза, а исполняет и создаёт законопроекты Европейская Комиссия, которая является органом исполнительной власти Европейского союза, ответственным за подготовку законопроектов, выполнение решений Европарламента и Совета, контроль соблюдения договоров Европейского Союза и других правовых актов и за текущие дела союза. Европейское законодательство в сфере оборота, производства и рекламы детского питания регулируется несколькими законодательными актами, такими как:

1. Директива Комиссии 2006/141/ЕС, которая предусматривает Младенческую формулу и последующую формулу на продукты, предназначенные для удовлетворения конкретных потребностей в питании здоровых детей (дети в возрасте до 12 месяцев). Директива устанавливает требования к составу и маркировке молочных смесей и последующую формулу на продукты. В приложениях Директивы даются критерии для композиции (белков, углеводов, жиров, минеральных веществ, витаминов и некоторых других ингредиентов) в детском питании и последующих формул на продукты включая, при необходимости, минимальные и максимальные уровни. Директива 2006/141 / ЕС также охватывает конкретные правила о

наличии остатков пестицидов в ребенке и на ранее изложенные в Директиве Комиссии 1999/50 / ЕС последующие формулы на продукты. Директива запрещает использование определенных очень токсичных пестицидов в производстве детского питания. В дополнение к требованиям, связанным с детской формулой и последующей формулой на продукты в Директиве 2006/141 / ЕС, есть и конкретные положения о гигиене, о применении пищевых добавок, о наличии загрязняющих веществ в продуктах и об использовании материалов, предназначенных для контакта с пищевыми продуктами;

2. Регламент Комиссии (ЕС) № 1609/2006, где указано, что не разрешается размещение на рынке детского питания продуктов, основанных на гидролизатах коровьего молока в соответствии со спецификациями для содержания белка источника, обработки и качества, изложенной в Приложении к нему в течение двух лет. Кроме того, чтобы по истечении такого регулирования, эти технические требования, касающиеся качества белка были добавлены к Директиве 2006/141 / ЕС, принимая Регламент Комиссии (ЕС) № 1243/2008;

3. Директива Комиссии 2013/46 / ЕС, которая распространила эти спецификации для последующих формул на основе гидролизатов коровьего молока, а также санкционировал размещение на рынке в ЕС младенческой формулы и последующих формул на продукты на формулах, изготовленные из белка молока коз.

Также имеется ряд других регламентов и директив, определяющих правовое поле в сфере производства, продажи и рекламы детской продукции, то есть в настоящее время европейское законодательство в данной сфере значительно усложнено наличием целого ряда правовых норм, разбросанных по разным правовым источникам и не сведено в единый закон [11–13].

Стоит отметить, что в Европейском Союзе намерены принять новый Регламент на питание для конкретных групп детского питания, и их последующие по формулам, уже с 2016 года. Наиболее интересным представляется определение понятия «Детское питание» и регулирование правовых аспектов производства, продвижения и рекламы продуктов детского питания в США. В Соединенных штатах не имеется своего специального закона о детском питании, но общие критерии требований устанавливаются различными федеральными законами и нормативно-правовыми актами, среди которых: «Стандарты питания для школьных обедов» (Nutrition Standards for School Meals) и другие принимаемые законы и нормативно-правовые акты. Основным регулятором и надзорным федеральным органом в сфере законодательства и контроля в США является Управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов (Food and Drug Administration, FDA, USFDA). FDA отвечает за сохранение здоровья населения путем регулирования и надзора в области безопасности пищевых продуктов, табачных изделий, пищевых добавок, лекарств (как рецептурных так и безрецептурных), вакцин, медицинских устройств и ветеринарных препаратов. Также FDA контролирует исполнение некоторых законов, например, раздела 361 Закона об общественном здравоохранении и связанных с ними подзаконных актов. В задачи агентства входит контроль за соблюдением законодательных норм в области поддержания качества продуктов питания, лекарственных препаратов и косметических средств. FDA разрабатывает Правила производства и продажи детского питания и детских смесей, ведёт работу по обобщению законодательства США в этой сфере [15].

Обзор аспектов «Детского питания» по России, Украине, Европе и США не дал однозначного ответа на вопрос, а как должно быть? Основным международным сводом законов, регулирующих порядок производства, продажи рекламы продуктов детского питания можно признать Международный свод правил по сбыту заменителей грудного молока, который также известен под названием Международный кодекс по маркетингу заменителей грудного молока (Кодекс ВОЗ) — резолюция Всемирной ассамблеи здравоохранения при Всемирной организации здравоохранения, принятая в 1981 году. Свод правил был разработан как международная политика в сфере здравоохранения, которая рекомендует ограничения рекламы искусственных заменителей грудного молока, чтобы не подрывать намерение женщин кормить грудью. Помимо ограничений на рекламу искусственных смесей, свод правил затрагивает этические аспекты рекламы бутылок и сосок. Ряд последующих документов Всемирной ассамблеи здравоохранения прояснил и расширил Свод правил. С 1981 года 65 стран приняли законы, воплощающие в жизнь все или некоторые положения Свода правил ВОЗ и последующих резолюций Всемирной ассамблеи здравоохранения [15, 16]. Внедрением данного Кодекса во всём мире занимается Всемирная Ассоциация Действий по защите Детского Питания IBFAN, которая в свою очередь, является ассоциацией добровольных организаций в странах, которые развиваются в промышленно развитых странах и ставят себе за цель улучшение здоровья и питания детей, их матерей и семей путём пропаганды грудного вскармливания и борьбы с безответственной маркетинговой политикой компаний-производителей продуктов детского питания. IBFAN была основана 12 октября 1979 года, в последний день Совместного Совещания ВОЗ и ЮНИСЕФ по вопросам питания детей грудного и раннего возраста. В IBFAN входят разные группы: они могут заниматься только питанием малышей, это могут быть группы поддержки матерей, ассоциации потребителей, группы по защите прав граждан. В одних из них работают только волонтеры, в других - постоянный штат работников.

Общее в этих группах то, что все они внедряют в жизнь Международный Кодекс и последующие резолюции Всемирной Ассамблеи Здравоохранения. Они являются основным инструментом, который использует IBFAN для того, чтобы маркетинг детского питания не оказывал отрицательного влияния на здоровье детей.

С весны 2006 года АКЕВ (Ассоциация консультантов по грудному вскармливанию) является ИБФАН-группой в России. Основные принципы ИБФАН:

1. Право детей везде иметь высокий уровень здоровья.
2. Право семей и, в особенности, женщин и детей иметь достаточно пищи.
3. Право женщин на грудное вскармливание и на сознательный выбор в отношении питания малышей.
4. Право женщин на полную поддержку успешного грудного вскармливания и практики здорового питания малыша.
5. Право всех людей на медицинскую помощь для удовлетворения основных потребностей.
6. Право медицинских работников и потребителей на систему здравоохранения, свободную от коммерческого давления.
7. Право людей организоваться в международное сообщество для поддержки проектов по защите здоровья.

Международный Кодекс по распространению заменителей грудного молока имеет своей целью защиту и поддержку грудного вскармливания путём обеспечения надлежащих методов сбыта и распространения заменителей грудного молока. Кодекс написан в соответствии с международными рекомендациями ВОЗ и ЮНИСЕФ и принят Международной Ассамблеей Здравоохранения в 1981 году. Под действие данного кодекса попадают все продукты, которые распространяются как заменители грудного молока. К ним относятся искусственные смеси и прочие молочные продукты, детское питание, соки. Так же действию Кодекса подлежит кормление из бутылки и использование сосок. Кодекс не запрещает продажи этих продуктов, он лишь содержит правила, соответственно которым они должны распространяться [17].

Ответственными лицами являются производители и распространители продукции. Их действия должны отвечать требованиям Кодекса. В некоторых странах налажены механизмы отчета и дальнейшего плана действий при выявлении нарушений Кодекса. Работники системы здравоохранения должны быть ознакомлены с Кодексом, чтобы иметь возможность защитить матерей и детей от коммерческого влияния.

Кодекс не запрещает производство и наличие в продаже заменителей грудного молока. Он не касается дополнительного питания детей после 6 - ти месяцев жизни при правильном их использовании. По мнению авторов кодекса, реклама подрывает нормальный процесс грудного вскармливания: бесплатные образцы для матерей; вещи, которые рекламируют компанию и содержат ее имя и эмблему; подарки от компании матерям и работникам системы здравоохранения; буклеты компаний по детскому питанию и уходу за ребенком; прямые поставки продуктов или аппаратуры медицинским учреждениям; рекламные издания для медицинских работников; финансирование профессиональных мероприятий и индивидуальной рекламной деятельности.

Основные положения Кодекса: запрещается рекламировать эти продукты среди населения; запрещается раздавать бесплатные образцы; запрещается рекламировать продукцию в медицинских учреждениях; запрещается давать советы матерям представителями компаний; запрещается делать подарки матерям, работникам здравоохранения и давать бесплатные образцы продукции; информация для медицинских работников может носить сугубо научный характер и опираться на факты; вся информация об искусственном вскармливании, включая надпись на продукции, может объяснять преимущества грудного и опасность, связанную с искусственным вскармливанием; благотворительная передача аппаратуры медицинским учреждениям не может быть связанной с рекламой искусственных смесей; запрещается бесплатно или со скидками предоставлять больницам образцы заменителей грудного молока; запрещается размещать на упаковках слова или изображения, которые идеализируют искусственное вскармливание, в том числе изображение детей; запрещается рекламировать продукты несоответствующие вскармливанию детей, такие как сгущенное молоко с сахаром; производители и распространители должны выполнять положения Кодекса, даже в том случае, если страны не приняли соответствующих законов или других мер. После всестороннего знакомства с состоянием правового регулирования аспектов детского питания, мы снова возвращаемся к российским реалиям.

В соответствии с частью 1 статьи 38 Конституции Российской Федерации, материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Обязанность государства определить правила и основные критерии производства, продажи и рекламы детского питания, в соответствии с действующим законодательством и международными нормами, сведя их в единый законодательный акт Закон «О детском питании», что позволит создать единый свод правил, отпадёт необходимость поиска нужной нормы закона в различных правовых источниках, упростит работу производителей детского питания и жизнь потребителей детского питания.

Детское питание- очень важный вопрос, который требует строгого и понятного регламентирования, позволит государству более качественно бороться с недобросовестными производителями детского питания, сохранить здоровье и жизнь подрастающему поколению России. За последние время имели место неоднократные случаи массового отравления детей продуктами детского питания. Хотелось бы отметить, что отсутствие в США и ЕС чётко сформулированного закона «О детском питании» объясняется сложно организованным законодательством этих государственных образований, так как каждый штат в США самостоятельно определяет законодательную политику в своём штате, а ЕС фактически является конфедерацией с участием 28 государств, в каждом из которых имеются свои взгляды на вопросы по детскому питанию и крайне сложно данному образованию принять единый закон о детском питании, который в полной мере удовлетворял бы интересы каждой из стран участниц.

Думается, что будет правильным принять в Российской Федерации общий закон, который бы регулировал производство, продажу и рекламу детского питания, нормы школьного и дошкольного детского питания, для чего создать группу по его разработке, включив в его состав юристов- правоведа ведущих юридических ВУЗов и в качестве экспертов по детскому питанию научных сотрудников НИЦ питания, биотехнологии и безопасности питания его профильного НИИ «Детского питания» ФАНО. Сама структура документа, по нашему мнению, должна выглядеть следующим образом:

1. Закон «О детском питании»;
2. Технические стандарты и регламенты производства продуктов детского питания;
3. Правила хранения. Перевозки и продажи продуктов детского питания.

Допускается принятие и других дополнений закона с необходимыми приложениями. Имеющаяся в настоящее время в России правовая база свода законов, правил, стандартов и регламентов, имеющаяся практика применения позволяет создать такой закон без дополнительных затрат, при этом включив в него новые и перспективные наработки в области детского питания, а также усовершенствовав это механизм основываясь на имеющемся опыте.

Литература

1. Конституция Российской Федерации, ИПС Гарант.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 02.01.2000г.№29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», ИПС Гарант.
3. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы 2.3.2. 1940-05 «Организация детского питания», утверждённых Постановлением Главного государственного врача Российской Федерации от 19.01.2005 г. № 3, ИПС Гарант.
4. Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2008 г. N 88-ФЗ “Технический регламент на молоко и молочную продукцию”, ИПС Гарант.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 02.01.2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», ИПС Гарант.
6. Федеральный закон Российской Федерации от 13 марта 2006 г. N 38-ФЗ “О рекламе”, ИПС Гарант.
7. Закон города Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве», ИПС Гарант.
8. Постановление Администрации Новосибирской области от 28.12.2009 № 498-па «Об установлении предельных размеров торговых надбавок к ценам на продукты детского питания (включая пищевые концентраты)», ИПС Гарант.
9. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации <http://www.duma.gov.ru/>.
10. Закон Украины от 14.09.2006 г. «О детском питании» с сайта Верховной рады Украины <http://rada.gov.ua/>.
11. Директива Комиссии 2006/141/ЕС (официальный сайт законодательства Европейского Союза <http://eur-lex.europa.eu/>).
12. Регламент Комиссии (ЕС) № 1609/2006 (официальный сайт законодательства Европейского Союза <http://eur-lex.europa.eu/>).
13. Директива Комиссии 2013/46 / ЕС (официальный сайт законодательства Европейского Союза <http://eur-lex.europa.eu/>).
14. Официальный сайт агентство Министерства здравоохранения и социальных служб США - Управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов (Food and Drug Administration) (<http://www.fda.gov/>).
15. Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения (<http://www.who.int/ru/>).
16. Официальный сайт Всемирной Ассоциации Действий по защите Детского Питания (IBFAN) (<http://www.ibfan.org/>).
17. Официальный сайт Ассоциации консультантов по грудному вскармливанию (<http://akev.info/>).