



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА
(ФАС России)

ЗАМЕСТИТЕЛЬ
РУКОВОДИТЕЛЯ

Садовая Кудринская, 11
Москва, Д-242, ГСП-3, 125993
тел. (499) 755-23-23, факс (499) 755-23-24
delo@fas.gov.ru <http://www.fas.gov.ru>

22.01.2018 № АК/3605/18

На № _____ от _____

Министерство здравоохранения
Российской Федерации

Рахмановский пер. д. 3/25,
г. Москва, ГСП-4, 127994

О проекте Стратегии формирования здорового образа жизни населения, профилактики и контроля неинфекционных заболеваний на период до 2025 года письмо Минздрава России от 27.12.2017 № 28-1/10/2-9030

Федеральная антимонопольная служба рассмотрела проект распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении Стратегии формирования здорового образа жизни населения, профилактики и контроля неинфекционных заболеваний на период до 2025 года (далее — Стратегия), представленный письмом Минздрава России от 27.12.2017 № 28-1/10/2-9030, и сообщает, что не согласовывает Стратегию в представленной редакции по следующим основаниям.

В разделе II Стратегии (абз. 1, стр. 6) указано, что проводится интеграция вопросов формирования здорового образа жизни в проектное управление (Протоколом заседания Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 26.07.2017 № 8 утвержден приоритетный национальный проект «Формирование здорового образа жизни»). ФАС России отмечает, что президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 26.07.2017 № 8) утвержден паспорт приоритетного проекта «Формирование здорового образа жизни», при этом сводный план приоритетного проекта «Формирование здорового образа жизни», представленный в ФАС России письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 10.11.2017 № П6-58803, не согласован членом проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Здравоохранение» от ФАС России в связи с наличием принципиальных замечаний.

По мнению ФАС России, данные характеризующие рост численности отделений и кабинетов медицинской профилактики в поликлиниках и врачебных амбулаториях (абз. 4, стр. 6) целесообразно отразить в части 1 раздела II Стратегии (Нерешенные проблемы, основные причины и следствия) характеризующей проблемы при формировании оптимальной инфраструктуры медицинской



профилактики (абз. 3, стр. 12).

В разделе II Стратегии (абз. 1, стр. 7) указано, что за три года (2013-2015 гг.) более 65 % всего взрослого населения страны прошли диспансеризацию с целью раннего выявления неинфекционных заболеваний, факторов риска их развития и коррекции этих факторов, при этом далее (абз. 2, стр. 13) указано, что в настоящее время охват диспансерным наблюдением больных неинфекционными заболеваниями составляет не более 50 % от должного и проводится не на должном уровне качества. Таким образом, между указанными показателями имеется противоречие, в связи с этим ФАС России предлагает их скорректировать или внести в Стратегию необходимые пояснения.

В разделе II Стратегии (абз. 5, стр. 7) указано, что большую роль в снижении смертности в стране сыграло повышение качества и доступности медицинской помощи, осуществленное путем реализации подпрограммы «Артериальная гипертензия» Федеральной целевой программы «Предупреждение и борьба с социально-значимыми заболеваниями», Национального проекта «Здоровье», включающего строительство федеральных кардиохирургических центров, и существенное увеличение объемов высокотехнологичной медицинской помощи. ФАС России предлагает дополнить раздел II Стратегии статистическими сведениями о количестве построенных федеральных кардиохирургических центров и данными, характеризующими существенный прирост объемов высокотехнологичной медицинской помощи и снижение смертности.

В части 3 раздела III Стратегии указано, что для усиления профилактической направленности здравоохранных действий, снижения смертности населения и бремени неинфекционных заболеваний необходима одновременная реализация мер Стратегии по четырем основным приоритетным направлениям (абз. 3, стр. 16), при этом далее перечислены пять направлений Стратегии без указания на то, какие из них являются основными.

Часть 4 раздела III Стратегии предусматривает проведение различных мероприятий в целях снижения популяционного риска неинфекционных заболеваний в масштабах всего населения, в частности к таким мероприятиям отнесены:

- Создание в субъектах Российской Федерации координационных органов в области охраны здоровья граждан под руководством председателей правительств регионов (абз. 8, стр. 19). ФАС России отмечает, что в соответствии с частью 2 статьи 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти, в связи с чем в структуре органов государственной власти субъектов Российской Федерации может отсутствовать должность председателя правительства.

- Продолжение и расширение мер, направленных на сокращение потребления табака, на мобилизацию пропагандистских, политических, административных, налоговых и финансовых ресурсов, необходимых для выполнения этой задачи и реализации основных положений законодательства по борьбе против табака, в том

числе планомерное увеличение акцизов на табачные изделия, введение простой упаковки табачной продукции, раскрытие состава, введение дополнительных механизмов защиты политики общественного здравоохранения от воздействия коммерческих и других корпоративных интересов табачной промышленности (абз. 4, стр. 20) и ограничение оборота использования электронных систем доставки никотина, а также электронных систем нагревания табака, включая раскрытие и, при необходимости, регулирование этих устройств и используемых в них продуктов, их упаковки и маркировки, запрет рекламы, продвижения и спонсорства этих продуктов, их потребления в общественных местах, продажи их несовершеннолетним, ограничение розничной продажи, включая запрет открытой выкладки в пунктах продаж, планомерное увеличение акцизов и потребительских цен на эти продукты (абз. 5, стр. 20). ФАС России всецело поддерживает меры по борьбе с курением, однако отмечает, что предлагаемые к принятию положения имеют высокую степень регулирующего воздействия, предусматривают расширение действующих мер в отношении табачной продукции и устанавливают ранее не предусмотренные законодательством запреты, ограничения и расходы для участников предпринимательской деятельности. В то же время, анализ и оценка эффективности правоприменения уже имеющихся норм по ограничению потребления табака, заложенных в Федеральном законе от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» разработчиками Стратегии не представлены, что затрудняет возможность объективной оценки необходимости реализации предлагаемых мер по дальнейшему ужесточению имеющихся запретов и введению новых ограничений. Также в ФАС России считает возможным поддержать предложение РСПП (письмо Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» от 16.01.2018 б/н), согласно которому, по мнению экспертов РСПП, целесообразно пункт, содержащий указание на ограничение оборота использования электронных систем доставки никотина (абз. 5, стр. 20), изложить в следующей редакции: «Обеспечение проведения независимых исследований на российской научной базе в целях получения информации и объективной оценки о степени снижения вреда для здоровья от использования электронных систем доставки никотина и электронных систем доставки продуктов, не являющихся никотином. Создание нормативно-правового регулирования ввоза, продаж, продвижения и потребления электронных систем доставки никотина и электронных систем доставки продуктов, не являющихся никотином, с учетом полученных результатов научных исследований. Установление запрета на продажу и использование электронных систем доставки никотина и электронных систем доставки продуктов, не являющихся никотином, лицам не достигшим 18 лет».

- Планомерное увеличение акцизов на алкогольную продукцию, темпами превышающими инфляцию, а также повышение акцизов на крепкую алкогольную продукцию, предусматривающее увеличенную ставку акциза на крепкую алкогольную продукцию и спиртосодержащую продукцию по сравнению со

слабоалкогольной продукцией (абз. 7, стр. 20). По мнению ФАС России, увеличение ставок акциза на алкогольную продукцию создаст предпосылки к уменьшению объемов производства легальной продукции и увеличению доли нелегального рынка, что приведет к результатам прямо противоположным заявленным целям Стратегии.

- Запрет розничной продажи дешевых спиртосодержащих жидкостей, потребляемых населением в качестве суррогатов (абз. 9, стр. 20), запрет дистанционной продажи дешевой спиртосодержащей продукции, потребляемой населением в качестве суррогатной алкогольной продукции (абз. 1, стр. 21). Данное предложение Минздрава России антимонопольным органом не поддерживается. По мнению ФАС России, решение проблемы потребления спиртосодержащей продукции, потребляемой населением в качестве суррогатов, возможно иными способами, например, путем добавления к такой продукции компонентов, вызывающих рвотный рефлекс.

- Приведение и актуализация по мере появления новых исследований состава и объема продуктов питания потребительской корзины в соответствии с научно обоснованными рекомендациями по здоровому питанию, в том числе увеличение потребления продуктов, богатых пищевыми волокнами, цельнозерновых продуктов, орехов, бобовых, свежих фруктов и овощей, рыбы, оливкового масла; ограничение потребления насыщенных жиров, в т.ч. переработанных мясopодуKтов с высоким содержанием жира, искусственных трансжиров, свободных сахаров и соли (абз. 8, стр. 21). ФАС России отмечает, что употребление розничными потребителями тех или иных продуктов питания в тех или иных объемах зависит не от актуализации потребительской корзины, а от уровня материального обеспечения соответствующих розничных потребителей. Увеличение потребления продуктов, богатых пищевыми волокнами, цельнозерновых продуктов, орехов, бобовых, свежих фруктов и овощей, рыбы, оливкового масла возможно исключительно в случае, если будет соответствующим образом повышаться уровень материального обеспечения потребителей (увеличение пенсии, заработной платы и т.д.). В ином случае актуализация потребительской корзины не приведет к увеличению потребления продуктов, богатых пищевыми волокнами, цельнозерновых продуктов, орехов, бобовых, свежих фруктов и овощей, рыбы, оливкового масла. Вместе с тем неясно, каким образом планируется поднять уровень материального обеспечения розничных потребителей настолько, чтобы они получили возможность употреблять в пищу продукты, богатые пищевыми волокнами, цельнозерновые продукты, орехи, бобовые, свежие фрукты и овощи, рыбу, оливковое масло. Кроме того, вопросы приобретения и потребления в пищу тех или иных продовольственных товаров решаются розничными потребителями самостоятельно, в связи с чем актуализация по мере появления новых исследований состава и объема продуктов питания потребительской корзины не является в какой-либо мере гарантией того, что розничные потребители станут преимущественно употреблять в пищу соответствующие продовольственные товары, либо ограничивать употребление в

пищу тех или иных товаров. В связи с вышеизложенным рассмотренное направление является, во-первых, нереализуемым, во-вторых, может привести к нарушению прав хозяйствующих субъектов, в связи с чем его необходимо исключить из текста Стратегии.

- При приготовлении пищевых продуктов и для досаливания в организациях общественного питания, в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, медицинских организациях, организациях культуры и воинских частях должна использоваться исключительно пищевая поваренная соль, обогащенная йодатом калия. Создание условий для предупреждения и устранения заболеваний, связанных с дефицитом йода, на территории Российской Федерации. Использование йодированной соли при изготовлении хлеба, обязательное наличие в продаже йодированной соли, а также принятие дальнейших мер по постепенной замене обычной поваренной соли йодированной поваренной солью с учетом результатов научных исследований и технологической применимости при производстве продуктов питания (абз. 9, стр. 21). ФАС России отмечает, что реализация указанных направлений может привести к нарушению прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих производство и реализацию соли, не обогащенной йодатом калия, а также осуществляющих производство и реализацию продовольственных товаров, при изготовлении которых используется соль, не обогащенная йодатом калия, так как будет направлена на сокращение производства и реализации соответствующих товаров. Кроме того, с учетом общепринятых подходов здорового питания и положений Стратегии, потребление соли и продуктов, содержащих в составе хлорид натрия, должно быть сведено к минимуму, в связи с чем остается нерешенным вопрос восполнения дефицита йода у граждан, не потребляющих соль в достаточном количестве, в том числе по медицинским показаниям (болезни сердечно-сосудистой системы, мочевыделительной системы и т. д.). В связи с изложенным, указанные направления Стратегии не поддерживаются и требуют дополнительной проработки.

- Разработка научно обоснованных рекомендаций производителям пищевой продукции по принципам и целевым уровням снижения содержания в ней насыщенных животных и растительных жиров (за исключением кисломолочной продукции), добавленных сахаров и соли (абз. 2, стр. 22). ФАС России отмечает, что в приложении № 1 (физико-химические и микробиологические показатели идентификации продуктов переработки молока) к техническому регламенту Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013), принятого решением Совета Евразийской экономической комиссии от 09.10.2013 № 67, установлены диапазоны массовой доли жира для питьевого молока, сливок, молочных составных продуктов жидких и структурированных, кисломолочных продуктов, сгущенной молочной продукции, сухой молочной продукции. В связи с этим ФАС России предлагает слова «кисломолочной продукции» заменить словами «молочной продукции».

- Усиление правовых и организационных мер по недопущению недостоверной

рекламы, которая содержит не соответствующие действительности сведения о полезных для здоровья или лечебных свойствах пищевой продукции, биологически активных добавок и лекарственных средств, которые устанавливаются определенным уполномоченным органом исполнительной власти порядком (абз. 6, стр. 22). ФАС России отмечает, что все необходимые меры законодательством Российской Федерации предусмотрены и предлагает слова «усиление правовых и организационных мер по недопущению» заменить словами «усиление ответственности за распространение».

- Создание при Министерстве здравоохранения Российской Федерации межотраслевого экспертного совета по профилированию пищевой продукции, к основным функциям которого по рекомендации ВОЗ относится, в том числе определение отношения производимой государственными и частными предприятиями пищевой продукции к категории продуктов для здорового питания (абз. 8, стр. 22). Согласно пункту 8 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» дискриминационные условия – условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Создание при Минздраве России межотраслевого экспертного совета по профилированию пищевой продукции, определяющего отношение пищевой продукции к категории продуктов для здорового питания может привести к созданию дискриминационных условий в отношении производителей иных продуктов питания, так как у розничных потребителей продукция данных производителей будет ассоциироваться как продукция «не для здорового питания».

Кроме того, отсутствует какое-либо обоснование и критерии, по которым планируемый межотраслевой экспертный совет при Минздраве России будет осуществлять отбор продукции для отнесения данной продукции к категории продуктов для здорового питания.

Также ФАС России отмечает следующее.

Требования к маркировке пищевой продукции установлены статьей 4 технического регламента Таможенного союза ТР ТС 022/2011 «Пищевая продукция в части ее маркировки», принятого решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 881 (далее – регламент Таможенного союза ТР ТС 022/2011). При этом перечень обязательной информации, входящей в маркировку пищевой продукции, является закрытым и размещение на продукции «отличительных знаков и информационных сообщений, связанных с правилами здорового питания», не предусматривает.

Таким образом, включение в маркировку пищевой продукции информации «о правилах здорового питания» потребует внесения изменений в регламент Таможенного союза ТР ТС 022/2011.

Согласно части 4 статьи 4 регламента Таможенного союза ТР ТС 022/2011

дополнительные требования к маркировке пищевой продукции, упакованной в транспортную упаковку, не противоречащие требованиям регламента Таможенного союза ТР ТС 022/2011, могут быть установлены в технических регламентах Таможенного союза на отдельные виды пищевой продукции.

Так, например, технический регламент Таможенного союза ТР ТС 034/2013 «О безопасности мяса и мясной продукции», принятый решением Совета Евразийской экономической комиссии от 09.10.2013 № 68 (далее – регламент Таможенного союза ТР ТС 034/2013), устанавливает требования к маркировке продуктов убоя и мясной продукции (раздел XI), согласно которому маркировка продуктов убоя и мясной продукции должна соответствовать требованиям регламента Таможенного союза ТР ТС 022/2011, а также требованиям, установленным пунктами 107-126 регламента Таможенного союза ТР ТС 034/2013.

В соответствии с пунктом 107 регламента Таможенного союза ТР ТС 034/2013 во избежание действий, вводящих в заблуждение потребителей (приобретателей), маркировка, содержащая информацию об отличительных признаках продуктов убоя и мясной продукции (например, «мясо высокого качества», «мраморное мясо», «халаль», «кошерное мясо»), должна соответствовать требованиям регламента Таможенного союза ТР ТС 022/2011. При этом не допускается маркировка мясной продукции общего назначения с использованием придуманных названий, которые ассоциативно воспринимаются как мясная продукция для детского питания (например, сосиски «Детские», колбаса «Карапузик», «Крепыш», «Топтыжка»).

Таким образом, использование в маркировке отдельных продуктов информации «о правилах здорового питания», создающей ассоциацию продукта, маркированного такой информацией, с продуктом здорового питания будет противоречить соответствующим актам Таможенного союза.

В связи с изложенным, функцию «определение отношения производимой государственными и частными предприятиями пищевой продукции к категории продуктов для здорового питания» необходимо исключить из перечня функций планируемого межотраслевого экспертного совета.

- Внесение в Евразийскую экономическую комиссию предложений по введению ориентированной на оздоровление режима питания маркировки на лицевой стороне упаковки продуктов питания (абз. 12, стр. 22). ФАС России отмечает, что размещение на упаковках продовольственных товаров информационных сообщений типа «здоровый продукт» может привести к созданию дискриминационных условий в отношении иных производителей продуктов питания. При этом из текста Стратегии неясно, по каким критериям планируется определять относимость продовольственного товара к «товару для здорового питания». При этом нанесение на упаковку определенных, предварительно «отобранных» товаров какой-либо информации, в частности информации «о правилах здорового питания» может ввести в заблуждение потребителей иных товаров, маркировка которых не содержит указанную информацию, и создать у потребителей впечатление, что товары, маркировка которых не содержит указанную

информацию, представляют угрозу для здоровья, что, в свою очередь, может создать необоснованные преимущества для отдельных участников рынка, а также создать условия для недобросовестной конкуренции и коррупции.

Таким образом, положение о внесении в Евразийскую экономическую комиссию предложений по введению ориентированной на оздоровление режима питания маркировки на лицевой стороне упаковки продуктов питания необходимо исключить из текста Стратегии.

Также в ФАС России поступило письмо Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» от 16.01.2018 б/н, согласно которому, по мнению экспертов РСПП, целесообразно также дополнить Стратегию пунктом следующего содержания: «Законодательное закрепление требований к маркировке пищевых продуктов (содержание насыщенных, ненасыщенных, транс-изомеров жирных кислот, сахаров и соли/натрия)».

- Установление акцизов на сладкие напитки и продукты с высоким содержанием соли (абз. 2, стр. 23). По мнению ФАС России, указанные меры в отношении сладких напитков и продуктов с высоким содержанием соли являются дискриминационными и преждевременными, так как предложены в отсутствие сведений об объемах реального потребления указанной продукции населением, а также сведений о структуре питания различных групп населения Российской Федерации. Таким образом, Разработчики Стратегии предлагают выделить указанную продукцию в категорию подакцизных товаров в отсутствие достоверно установленных причинно-следственных связей между её потреблением и развитием ожирения и неинфекционных заболеваний. В связи с этим ФАС России отмечает, что указанное направление вводит дополнительную финансовую нагрузку на розничных потребителей и, как следствие, приведет к созданию необоснованных барьеров для осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующими субъектами, производящими и реализующими соответствующую продукцию. Кроме того, остается неясным, какие продукты предлагается отнести к продуктам «с высоким содержанием соли», а какие напитки к «сладким», поскольку соответствующих определений Стратегия не содержит. ФАС России предлагает рассмотреть следующую формулировку данного пункта «Разработка экономических механизмов реализации основных задач Стратегии, касающихся стимулирования производителей пищевой продукции изменять рецептуры своих продуктов».

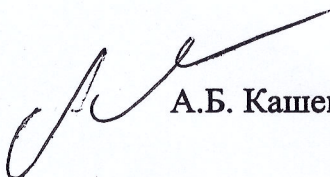
- Повышение доступности продуктов диетического питания и (или) здорового питания, в том числе субсидирования бесплатного диетического и (или) здорового питания для граждан, находящихся за чертой бедности, поддержка кафе и служб доставки продуктов здорового питания, оказывающих услуги неимущим группам населения (абз. 3, стр. 23). ФАС России отмечает, что неимущие группы населения, граждане, находящиеся за чертой бедности, нуждаются в повышении доступности любых продуктов питания в принципе, тогда как в повышении доступности продуктов именно диетического питания прежде всего нуждаются дети, школьники и студенты, а также лица, страдающие соответствующими заболеваниями, в связи с

чем выделение повышения доступности продуктов диетического питания и (или) здорового питания для указанных в Стратегии групп граждан нецелесообразно.

Частью 4 раздела III Стратегии для обеспечения достижения максимальных значений целевых показателей реализации Стратегии предусмотрена необходимость выделения средств в рамках государственного-частного партнерства на создание штатного федерального агентства социальной рекламы, осуществляющего разработку на постоянной основе рекламных сюжетов, аудио-и видеороликов, брошюр, буклетов, листовок, слоганов, девизов, лозунгов и т. д. (абз. 7, стр. 27), по мнению ФАС России, реализацию указанных мероприятий необходимо осуществлять путем привлечения организаций, оказывающих соответствующие услуги, на контрактной основе.

Кроме того, ФАС России отмечает, что ранее письмом ФАС России № АК/71774/17 от 18.10.2017 в Минздрав России направлялась таблица с указанием замечаний Федеральной антимонопольной службы по ранее направлявшемуся тексту Стратегии. В представленной редакции Стратегии замечания ФАС России, указанные в письме № АК/71774/17 от 18.10.2017, не учтены.

Приложение: копия письма Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» от 16.01.2018 б/н и приложение к нему, всего на 10 л.


А.Б. Кашечаров