



**Концепция**  
**проекта федерального закона «Об основах государственного**  
**регулирования социального питания в Российской Федерации»**

**Основание для разработки:** решение Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации от 13 декабря 2018 года (прилагается).

До настоящего времени решение о разработке проекта Федерального Закона, предусматривающего определение понятия «социальное питание», организацию системы социального питания, установление единых требований к стандартам и безопасности оказания услуг социального питания (первый абзац п/п 2 п 3 Решения) не исполнено.

В действующем федеральном законодательстве отсутствует само понятие «социальное питание», а в структуре Правительства Российской Федерации нет единого органа исполнительной власти, в полномочия которого входило бы системное решение вопросов, связанных с организацией питания в социальных учреждениях. Заполнение указанного правового пробела региональными законами «О социальном питании»,\* не решает данную проблему, а наоборот, создает дополнительные сложности правоприменительной практики в зависимости от региона.

*\* По состоянию на 01.01.2026 всего в 5 субъектах Российской Федерации приняты соответствующие региональные законы:*

- Санкт-Петербург (Закон от 08.10.2008 № 569-95);
- Ульяновская область (Закон от 07.07.2014 № 105-ОЗ);
- Еврейская автономная область (Закон от 27.09.2019 № 454-ОЗ);
- республика Башкортостан (Закон от 22.11.2022 № 639-з);
- Пензенская область (Закон от 18.12.2024 № 4509-ЗПО).

Проект Федерального Закона «Об основах государственного регулирования социального питания в Российской Федерации» (далее – Законопроект) затронет интересы более 30 млн. человек, около 120 тыс.

В данной сфере отсутствует единая концепция развития, нет понимания каким должно быть социальное питание с учетом современных тенденций развития общественного питания и запросов потребителей. За последние 25 лет в открытой сети общественного питания, которая в условиях конкуренции стремится соответствовать запросам потребителей, обеспечивать гарантированную безопасность и экономическую эффективность, прошли уже как минимум два этапа внедрения современных технологий и осуществляется переход на третий. Сначала повсеместно стали применяться полуфабрикаты, затем производство готовых блюд на комбинатах питания сетевых компаний. Сегодня стремительно развивается промышленное производство готовых блюд и не только для общественного питания, но и для ритейла (фактически для питания в семьях). По оценкам «РБК Исследований» в 2023 -2024 году в Российской Федерации уже имелись или строились производственные мощности для производства более 1,2 млн. тонн готовых блюд с перспективой выхода на около 3 млн. тонн в год с ростом общего оборота рынка готовой еды до 14 трлн. руб. в год.

В социальном питании модель производства в абсолютном большинстве случаев остается неизменной уже десятилетия. Сырьевые столовые с полным циклом приготовления остаются основным типом пищеблоков. В лучшем случае внедряются полуфабрикаты низкой степени готовности. Как показывают результаты мониторинга, проводимого Министерством просвещения Российской Федерации, в полной мере не обеспечиваются:

- гарантированная безопасность сырья и готовых блюд;
- выполнение установленных натуральных норм;
- разнообразие питания и возможность выбора блюд (единственный способ решения проблемы поедаемости блюд);
- достаточная укомплектованность пищеблоков квалифицированным персоналом и оснащенность технологическим оборудованием.

учреждений и 500 тыс. работников, а также тысячи производителей продукции (потребность в год около 10 млн. тонн продовольствия).

Законопроект направлен на устранение правовых пробелов и противоречий, имеющихся в сфере обеспечения и организации социального питания граждан.

Принятие Федерального Закона 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О качестве и безопасности пищевых продуктов" и статью 37 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" стало значительным шагом в развитии законодательства Российской Федерации, прежде всего, питания в организованных детских коллективах, введения бесплатного горячего питания обучающихся по программам начального образования.

По поручениям Президента России были определены дополнительные механизмы поддержки школьного питания:

- создание инфраструктуры и оснащение школ оборудованием (Пр-1113, п.5 б от 24.01.2020 г.);
- мониторинг качества питания и условий его организации (Пр-1344, п.3 от 11.08.2020 г.);
- контроль объёмов финансирования питания для учащихся 5-11 классов (Пр-1665, п.3 от 14.10.2020 г.).

Таким образом, с 1 сентября 2020 года впервые в России были созданы равные возможности для организации качественного горячего питания в начальных классах на всей территории страны.

Однако, несмотря на масштабные изменения и обеспечение финансирования отдельных категорий обучающихся, реализация Федерального Закона 47-ФЗ до сих пор сталкивается с рядом системных проблем, не позволяющих в полной мере достичь заявленных целей.

Основные проблемы социального питания наиболее остро проявляются в обеспечении питанием обучающихся в общеобразовательных организациях (но являются типичными и для других сфер социального питания).

(индивидуальным предпринимателям), поставляющим продукты питания или оказывающим услуги общественного (социального) питания в таких случаях.

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 граждан страны, и прежде всего - 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.

**Предметом регулирования Законопроекта предлагается сделать отношения, возникающие между органами государственной власти, органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами и гражданами в связи с организацией социального питания в целях обеспечения граждан безопасным и здоровым питанием.**

Социальное питание в Законопроекте рассматривается как сфера деятельности, включающая организацию здорового питания и обеспечение в установленных случаях бесплатным питанием отдельных (льготных) категорий граждан в федеральных, государственных и муниципальных учреждениях социальной сферы Российской Федерации.

Законопроект направлен на создание условий для привлечения инвестиций в развитие инфраструктурных комплексов в сфере социального питания, заключение долгосрочных контрактов. Для предпринимательства законопроект предусматривает прогнозируемость и долгосрочность взаимоотношений с государством.

Технологическое отставание социального питания усугубляется недостаточностью нормативного регулирования, прежде всего, в части полномочий самих учреждений, их учредителей, а также органов управления всех уровней.

При этом в настоящее время различными федеральными законами закладываются лишь общие параметры организации питания отдельных категорий граждан, 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/или уровне субъектов Российской Федерации и имеет разнородную практику правового регулирования.

Среди них юридически неоднозначные и вследствие этого разнообразно толкуемые правоприменителями:

- регулирование отношений по оплате родителями питания детей в образовательных учреждениях;
- отсутствие эффективных механизмов обеспечения качества и безопасности продукции, используемой для обеспечения социального питания;
- 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.

При отсутствии законодательно закрепленных требований к качеству питания, организациям, предоставляющим питание гражданам в области образования, охраны здоровья, социального обслуживания, отдыха и оздоровления детей, данные вопросы решаются во многом только на стадии проведения закупок.

В этой связи 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

социальной сферы и исполнителей услуг по питанию (т.е. операторов социального питания).

Например, предполагается установить, что: **под социальным питанием** понимается вид общественного питания, организация предоставления гражданам которого осуществляется в учреждениях, осуществляющих деятельность в отраслях социальной сферы и финансовое обеспечение которого полностью или частично осуществляется из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных источников финансирования, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

**под отраслями социальной сферы** - образование, здравоохранение, социальную защиту, культуру, спорт, отдых и оздоровление детей.

**под учреждениями** – государственные (федеральные и региональные) и муниципальные учреждения, осуществляющее деятельность в отраслях социальной сферы; также к учреждениям могут быть приравнены частные (негосударственные) организации, оказывающие услуги в социальной сфере и получающие бюджетные средства на организацию питания для граждан (частные школы, больницы, лагеря отдыха и т.п.).

2. Требуется **разграничение полномочий** между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по обеспечению питанием во всех подведомственных конкретному публичному образованию учреждениях социальной сферы.

Применительно к обеспечению питанием в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях такое поручение дано Президентом Российской Федерации от 20 июля 2019 г. № Пр-1418 (пункт 2, подпункт "а", часть 1): 2. Правительству Российской Федерации совместно с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации: а) рассмотреть вопросы: об уточнении полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по

### Основные положения Законопроекта:

1. Существует острая необходимость закрепить на законодательном уровне базовые определения сферы социального питания, такие как: само понятие «социальное питание», «организация питания», «обеспечение питанием, в том числе бесплатным», «финансирование обеспечения питанием», «нормы и размеры обеспечения социальным питанием в зависимости от возраста и состояния здоровья питающихся», «услуга по организации питания и обеспечению в установленных случаях бесплатным питанием», «исполнитель, потребитель и получатель услуги по организации социального питания» и другие, которые применяются в действующих нормативных правовых актах, но не имеют однозначной трактовки.

Так, в системе общего образования законодательно закреплено, что организация питания обучающихся возлагается на организации, осуществляющие образовательную деятельность, а обеспечение питанием – на учредителей таких организаций. Отсутствие однозначного определения понятий «организация питания» и «обеспечение питанием» приводит к тому, что фактически весь комплекс мер как по обеспечению питанием обучающихся, так и по его организации возлагается на руководителя образовательной организации, который должен выполнять хозяйственные функции в ущерб образовательному процессу. Очевидно, что директор образовательной организации не является компетентным специалистом во всех вопросах в сфере питания и не обладает необходимыми административными, финансовыми и иными ресурсами для создания и содержания материально-технической базы, размещения заказа, контроля показателей безопасности и т.п.

Таким образом, представляется логичным четко закрепить обязанности по обеспечению питанием, включая вопросы финансирования, создания материально-технической базы, выбора формы организации питания и т.п. за учредителями социальных учреждений, а за непосредственную организацию питания на местах сделать ответственными руководителей учреждений

Таким образом, необходимо установление на федеральном уровне типовых порядков:

- проведения отбора исполнителей услуг по организации социального питания и поставщиков товаров для обеспечения пищевой продукцией отдельных категорий граждан;
- оценки (подтверждения) соответствия пищевой продукции для обеспечения социальным питанием требованиям, установленным ассортиментным перечнем пищевой продукции для обеспечения социальным питанием;
- проведения и организации мониторинга обеспечения социальным питанием в Российской Федерации и информирование об этом потребителей (граждан, получающих социальное питание).

3. В целях совершенствования государственного регулирования в сфере социального питания предлагается создание и определение порядка формирования и использования **Единого государственного реестра производителей пищевой продукции** для обеспечения социальным питанием (на федеральном уровне) и **Реестра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по обеспечению и организации социального питания** (на уровне субъектов Российской Федерации). Соответствующие Правила ведения таких реестров также предлагается утвердить уполномоченными органами исполнительной власти с учетом разграничения полномочий.

4. **Управление организацией социального питания.** Учитывая, что в настоящее время в федеральных органах исполнительной власти отсутствуют специализированные структурные подразделения для выполнения данных функций (за исключением органов по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения), а также межведомственный характер сферы регулирования, для эффективного управления организацией социального питания на федеральном уровне целесообразно создание специализированного уполномоченного федерального

обеспечению питанием обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях, предусмотрев внесение при необходимости соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации).

Предполагается, что обязательные требования к оказанию услуг в сфере социального питания будут устанавливаться Правилами оказания услуг при организации социального питания, утверждаемыми Правительством Российской Федерации с учетом специфики социальных учреждений.

Основы формирования нормативов (тарифов) стоимости питания также необходимо определять на уровне Правительства Российской Федерации. К таким основам следует отнести:

- 1) порядок расчета, утверждения и применения нормативов стоимости, основания и порядок изменения нормативов в течение периода их действия;
- 2) применение типовых нормативов оснащения столовых и включения в штаты столовых производственного персонала;
- 3) порядок мониторинга и контроля за соблюдением нормативов по субъектам Российской Федерации;
- 4) основания и порядок согласования нормативов представительными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Обязательность организации учредителями надлежащего контроля выполнения установленных контрактами (договорами) требований при приемке продукции (услуг) — это особенность организации питания в государственных (федеральных или региональных) и муниципальных учреждениях. Невозможно в этом случае применять логику реализации потребителем своих прав при осуществлении им розничных покупок или получении услуг общественного питания. Так, ребенок как потребитель, и родители как его полномочные представители не могут самостоятельно проверить соответствие маркировки, сроков годности, органолептические и другие показатели применяемых продуктов и готовых блюд.

ответственные органы и учреждения) мониторинга качества пищевой продукции для социального питания;

8) утверждение рекомендаций по формированию и ведению реестра поставщиков (изготовителей) продовольственных товаров и услуг социального питания;

9) утверждение рекомендаций по организации межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти при предоставлении социального питания;

10) разработка мер государственного регулирования и государственной поддержки поставщиков (изготовителей) продовольственных товаров и услуг социального питания;

11) разработка типовых соглашений и развитие механизмов государственно-частного партнерства и концессий в данной сфере;

12) разработка рекомендаций по организации государственного (федерального и регионального) и общественного контроля;

13) иные предусмотренные нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочия.

**Основными функциями уполномоченного регионального органа исполнительной власти в сфере социального питания должны стать:**

1) разработка, утверждение и реализация региональных программ в сфере организации социального питания, участие в разработке и выполнении федеральных программ в сфере организации социального питания;

2) участие в проведении государственной политики в сфере организации социального питания на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

3) принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливающих формы организации социального питания в учреждениях, порядок осуществления регионального контроля за организацией социального питания в учреждениях;

органа исполнительной власти в сфере социального питания, независимо от типа социального учреждения, в котором оно предоставляется. Кроме того, необходимо отразить (или уточнить) полномочия и функции тех федеральных органов исполнительной власти, которые осуществляют регулирование отдельных вопросов, связанных с организацией социального питания.

Специализированный уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (в случае принятия решения о его создании) может быть создан в форме федерального управления или федерального агентства, непосредственно подчиненного Правительству Российской Федерации.

Основными функциями уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере социального питания должны стать:

- 1) выработка и реализация государственной политики в сфере социального питания, а также выработка мер по его совершенствованию;
- 2) координация деятельности в сфере социального питания, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, общероссийскими общественными организациями и иными осуществляющими деятельность в данной сфере организациями;
- 3) методическое обеспечение социального питания с учетом специфики социальных учреждений;
- 4) разработка типового порядка и правил предоставления услуг социального питания;
- 5) разработка и участие в реализации целевых программ совершенствования социального питания;
- 6) установление порядка создания, эксплуатации и развития федеральной государственной информационной системы в сфере социального питания;
- 7) утверждение порядка осуществления и организация мониторинга организации социального питания, а также порядка (критерии, периодичность,

3) своевременное предоставление информации и документов об осуществлении отдельных государственных полномочий в сфере организации социального питания в соответствии с запросами уполномоченных органов;

4) участие в разработке и выполнении региональных программ в сфере организации социального питания;

5) использование собственных материальных и финансовых средств для осуществления отдельных государственных полномочий в сфере организации социального питания в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования;

6) внесение в уполномоченные органы предложений по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий в сфере организации социального питания;

7) организация информационно-просветительской работы о здоровом и безопасном социальном питании граждан в учреждениях;

8) иные полномочия, предусмотренные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

С учетом вышеизложенного, предлагается концепция Законопроекта, который имел бы «рамочный характер», определяя основные положения существования отрасли социального питания, предоставляя, с учетом уже сложившихся правоотношений в данной сфере, разумную самостоятельность субъектам Российской Федерации.

Приложение: Решение Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации от 13 декабря 2018 года на 9 л.

4) участие в организации обеспечения доступа к информации в сфере организации социального питания;

5) утверждение региональных тарифов в сфере организации социального питания;

6) разработка и утверждение региональных норм обеспечения социальным питанием граждан в учреждениях в зависимости от возраста, физиологических потребностей и состояния здоровья;

7) утверждение порядка ведения реестра операторов социального питания;

8) установление мер социальной поддержки льготным категориям граждан;

9) утверждение и реализация мер государственной поддержки производителей пищевых продуктов для организации социального питания граждан в учреждениях и операторов социального питания, в порядке и в формах, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации;

10) организация информационно-просветительской работы о здоровом и безопасном социальном питании граждан в учреждениях;

11) иные полномочия, предусмотренные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере социального питания предлагается отнести:

1) соблюдение законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов соответствующих субъектов Российской Федерации по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий в сфере организации социального питания;

2) своевременное принятие муниципальных правовых актов, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий в сфере организации социального питания;