

КРАТКИЙ ОБЗОР

Обогащение муки для улучшения здоровья женщин и здоровья и развития детей в Кыргызской Республике

Общественный фонд «За продовольственную безопасность и питание»
Октябрь 2022 г.

Введение

Обновленные национальные данные о статусе питания в Кыргызской Республике свидетельствуют о сохраняющемся высоком уровне дефицита микронутриентов среди детей и женщин. Эти микронутриенты имеют решающее значение для здоровья женщин и здоровья и развития детей, и их недостаток может иметь опасные для жизни последствия. Один только дефицит железа может вызвать задержку интеллектуального и физического развития детей и высокую материнскую смертность, а дефицит фолиевой кислоты у беременных женщин может вызвать серьезные врожденные дефекты у ребенка, которые поражают позвоночник, спинной или головной мозг и могут привести к смерти. Обогащение промышленно обработанной муки, если оно правильно разработано и реализовано, является эффективной, простой и недорогой стратегией обеспечения рациона широких слоев населения витаминами и минералами, которая может спасти жизни. В соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об обогащении муки хлебопекарной», принятым в 2009 году, все производители муки обязаны обогащать муку высшего и первого сортов витаминами и минералами, утвержденными уполномоченными органами здравоохранения. Тем не менее, факты свидетельствуют о неэффективном исполнении государственной программы, в силу чего не обеспечиваются потребности женщин и детей в микроэлементах.

Текущее состояние относительно дефицита микроэлементов в Кыргызской Республике

Результаты Национального комплексного исследования по микронутриентному статусу и антропометрическим показателям¹ (NIMAS), проведенного в 2021 году, демонстрируют высокую распространенность дефицита железа, фолиевой кислоты и анемии среди детей и женщин в Кыргызской Республике. Дефицит микронутриентов у беременных женщин увеличивает риск врожденных дефектов, таких как спинальная грыжа, расщепление позвоночника и повреждение головного мозга. Беременные женщины с тяжелой анемией в сравнении с женщинами, не страдающими анемией, в два раза чаще умирают во время или вскоре после беременности. Кроме того, дефицит железа у детей влечет за собой изменения когнитивного развития, что ухудшает успеваемость, и потенциально влияет на будущие доходы. В 2020 году было зарегистрировано 7 375 детей с врожденными пороками развития. 751 ребенок был зарегистрирован с врожденными пороками развития впервые в жизни, что составило 3,0 на 10 тысяч детей.²

¹ Полный отчет с окончательными результатами будет опубликован к концу 2022 года..

² Данные Центра электронного здравоохранения в Кыргызской Республике (2021 г.



84%

Девочки-подростки
10-18 лет, страдающие от
дефицита фолатов



47%

Дети 6-59 месяцев,
страдающие от
дефицита железа



83%

Небеременные женщины,
страдающие от
недостатка фолатов

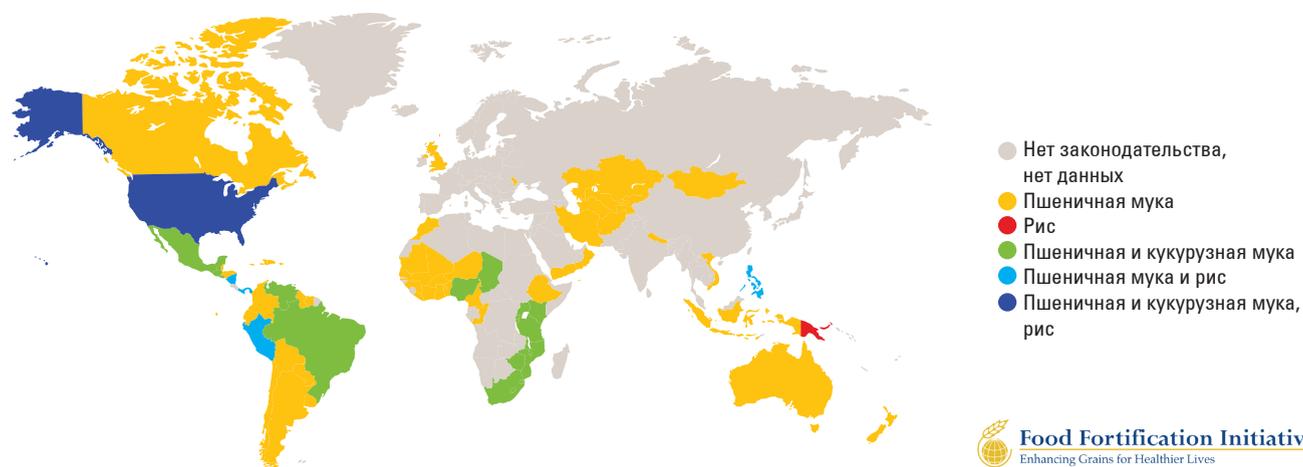


детей с врожденными
пороками развития
зарегистрировано в 2020 году

Положительное воздействие обогащения муки на здоровье матери и ребенка

Обогащение муки — это процесс, в ходе которого в муку добавляются микронутриенты, зарекомендовало себя в качестве одного из наиболее экономически эффективных средств борьбы с дефицитом микронутриентов. Обогащение — это безопасное вмешательство в области питания, которое приносит пользу людям на всех этапах жизни - от зачатия до зрелого возраста, и представляет особую важность для кормящих матерей, подростков и женщин репродуктивного возраста. Хотя обогащение муки не обязывает потребителей изменить свое поведение, оно требует от правительства и промышленности систематических изменений для того, чтобы обеспечить соблюдение правил обогащения.

Законодательство об обязательном обогащении зерновых культур - июль 2022 г.



Государственная политика в области обогащения муки

В 2009 году в Кыргызской Республике был принят Закон «Об обогащении муки хлебопекарной» с последующими изменениями в 2015 году, согласно которому мука как отечественного, так и импортного производства должна быть обогащенной. Согласно данному закону, каждый предприниматель, осуществляющий деятельность в сфере производства, транспортировки, хранения и реализации обогащенной муки, обязан гарантировать ее безопасность и качество в соответствии с требованиями технических регламентов или нормативных правовых актов и стандартов. Далее местные производители обязаны обеспечить соответствие муки для внутреннего рынка требованиям национального государственного стандарта КМС 1353:2019 «Мука пшеничная хлебопекарная обогащенная, общие технические условия». Статья 4 вышеуказанного Закона гласит, что Правительство, состоящее из различных министерств и ведомств, должно координировать и взаимодействовать со всеми государственными органами для обеспечения реализации Закона, однако экспресс-оценка свидетельствует об отсутствии конкретного государственного органа, ответственного за реализацию Закона. Результаты NIMAS указывают на то, что 24% муки домохозяйств обогащены, а по данным Электронного портала госзакупок только 44% бюджетных организаций приобрели обогащенную муку с марта по август 2022 года.



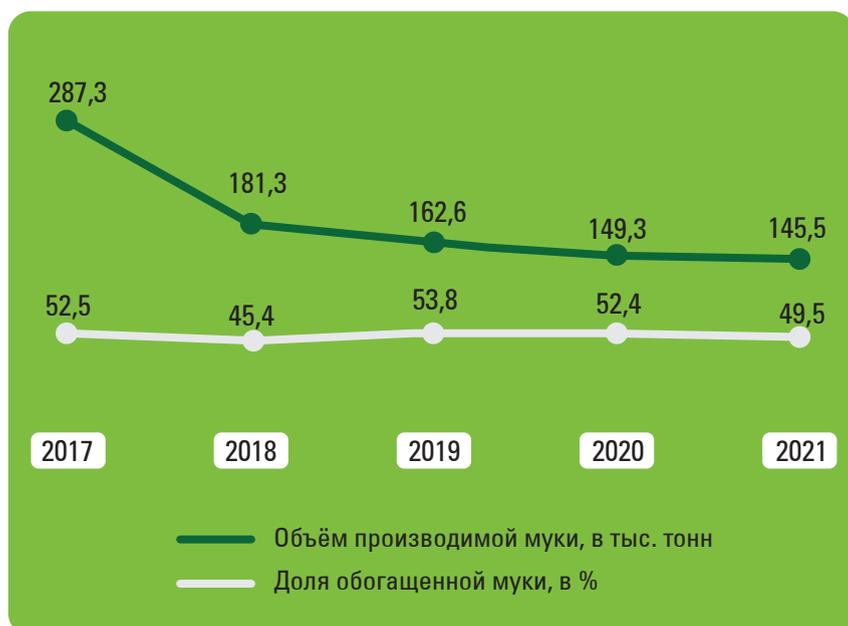
24% муки в домохозяйствах КР обогащены



44% бюджетных организаций приобрели обогащенную муку

Динамика производства обогащенной муки

В Кыргызской Республике потребность в муке составляет более 600 тысяч тонн в год. По данным Нацстаткома, в год производится 200 тыс. тонн продукции внутри страны. Основными поставщиками муки в Кыргызскую Республику являются члены Евразийского экономического союза: Казахстан и Россия. Для снижения распространенности анемии и дефицита микронутриентов среди населения, а также пороков развития головного и спинного мозга у детей, необходимо обеспечить доступ к обогащенной муке для 80% населения. Для этого страна должна обеспечить обогащение всей муки, производимой местными предприятиями, и импортировать исключительно обогащенную муку. Данные мониторинга как в Казахстане, так и в России показывают, что обе страны имеют смешанные показатели по обогащению муки: только 3 из 79 казахстанских марок муки и 4 из 8 российских марок были обогащены³. Это говорит о том, что Казахстан и Россия имеют возможность производить и поставлять обогащенную муку в Кыргызскую Республику.



“

80% муки на рынке должно быть обогащено для достижения ожидаемого эффекта снижения распространенности анемии и дефицита микроэлементов среди населения

”

Текущая координация и общая политика в области обогащения муки

Ряд законодательных положений, связанных с обогащением муки, препятствует эффективной реализации Закона КР "Об обогащении муки хлебопекарной". Согласно статье 5 Закона местные государственные администрации обеспечивают население обогащенной мукой в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления (МСУ) - в соответствии с делегированными государственными полномочиями. Однако Закон КР «О местных государственных администрациях и органах местного самоуправления» не регулирует производство, хранение и реализацию муки. Таким образом, МСУ не могут осуществлять полномочия, предусмотренные статьей 5, без внесения изменений в Закон Кыргызской Республики «О местных государственных администрациях и органах местного самоуправления» и передачи соответствующих ресурсов. Кроме того, с 1 января 2019 года вступили в силу «Кодекс о правонарушениях» и «Кодекс о проступках», в которых не были внесены санкции за нарушение Закона.

Закон также устанавливает правила и требования по отношению к местным производителям муки, но дополнительные экономические затраты на добавки и контроль качества приводят к тому, что они плохо соблюдаются.

³ Отчет о мониторинге исполнения Закона «Об обогащении муки хлебопекарной», Альянс гражданского общества за продовольственную безопасность и питание, 2017 г.

Низкая приверженность отечественных мукомолов идее обогащения муки

Производители пшеничной муки в Кыргызской Республике называют две основные проблемы, связанные с обогащением:

- высокую стоимость премикса от местных производителей: 1 кг премикса стоит 1 230 сом, в то время как на тонну требуется 180 г, что приводит к дополнительным затратам в размере 11 сомов на 50 кг. Кроме того, требуются дополнительные затраты для контроля качества обогащения муки;
- низкую конкурентоспособность в сравнении с необогащенной мукой из Казахстана.

“

Мониторинг оборудования на предприятиях по производству обогащенной муки не проводился с 2011 года.

”



премикса стоит

1 230 сомов

в то время как, требуется

180 гр



НА ТОННУ

Национальное законодательство и законодательство ЕАЭС

Членство Кыргызской Республики в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) усложняет введение запрета на ввоз необогащенной муки в Кыргызскую Республику, поскольку ЕАЭС предусматривает свободное перемещение товаров между государствами-членами. Кыргызская Республика инициировала внесение изменений в ТР ТС 021/2011 относительно обращения обогащенной муки на территории Кыргызской Республики. Проект данного документа находится на стадии обсуждения среди государств-членов ЕАЭС.

Республика Беларусь предлагает рассмотреть данный вопрос на площадке ЕАЭС при условии предоставления соответствующих научных обоснований, Республика Армения не возражает при условии применения данных требований исключительно на территории Кыргызской Республики. Республика Казахстан предложила включить свою территорию в проект решения, предусматривающий обязательное обогащение муки пшеничной первого и высшего сортов, а Россия не представила своей единой позиции. Минсельхоз России рассматривает запрет на ввоз в Кыргызскую Республику необогащенной муки как ограничение свободной торговли. При таких обстоятельствах вопрос о правомерности требований на региональном уровне по обогащению муки высшего и первого сортов остается нерешенным, что препятствует исполнению Закона об обогащении муки на национальном уровне. Надзорному органу при этом сложно решить, на какое законодательство (национальное или ЕАЭС) опираться, что затрудняет надзор за оборотом муки внутри страны. С 2017 года для осуществления импорта пищевой продукции, включая муку, в Кыргызстан необходимо оформить декларацию о соответствии требованиям технического регламента (ТС). Страны ЕАЭС экспортируют муку в Кыргызстан при наличии декларации о соответствии требованиям ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции». Однако технический регламент на обогащенную муку отсутствует. В связи с этим, из-за отсутствия нормативных требований по обязательному обогащению муки в ЕАЭС, реализация необогащенной муки при наличии декларации соответствия ТР ТС 021 не запрещена. Страны, не являющиеся членами ЕАЭС, должны осуществлять регистрацию импортируемой муки.

Информирование общественности

Осведомленность населения о положительных результатах от употребления обогащенной муки остается низкой поскольку отсутствует стратегия информирования населения и других заинтересованных сторон о ценности обогащенной муки. В «Отчете о мониторинге реализации Закона «Об обогащении муки хлебопекарной» (2017) говорится, что 83,2% респондентов никогда не проверяют, обогащена мука или нет, когда покупают муку. В соответствии с распоряжением Правительства № 234-р и Программой продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике на 2019-2023 годы, Министерство сельского хозяйства и Министерство здравоохранения являются основными ведомствами, ответственными за информирование населения о пользе потребления обогащенной муки.

Низкая осведомленность представителей государственных органов о важности обогащения муки для профилактики железодефицитной анемии и врожденных пороков развития у детей является одной из причин низкого спроса на обогащенную муку со стороны населения и государственных организаций (больниц, школ, детских садов, интернатов, воинских частей, пенитенциарных учреждений).

“

«Мы не занимаемся просвещением населения по теме обогащенной муки. Мы не считаем это необходимым».

Из интервью с государственными служащими 27 июля 2022 года

”



83,2%

опрошенных
никогда не
проверяют
обогащена мука
или нет

Возможности расширения доступа к обогащенной муке

1. С 2021 года увеличены нормы запасов зерна, хранящегося в Фонде государственных материальных резервов (ГМР), для покрытия потребностей всего населения на протяжении 90 дней.
2. Закупка премикса для обогащения муки предусмотрена в бюджете Фонда ГМР, что может стать основой для создания оборотного фонда для закупки премикса для всех мукомольных предприятий страны. Фонд ГМР предоставляет премикс мукомольным предприятиям по мере переработки зерна из Фонда ГМР. Премикс закупается у местного производителя премиксов ОсОО "Биовит".
3. Остается возможность совместно с другими странами ЕАЭС включить технический регламент на обогащенную муку в ТР ТС 021. Это будет означать, что обогащенная мука, импортируемая в Кыргызскую Республику, должна быть обогащенной.
4. Дополнительные субпозиции для обогащенной муки были введены в Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности ЕАЭС решением Коллегии ЕЭК № 121 от 29 сентября 2020 года. Это позволяет различать обогащенную и необогащенную муку при ее ввозе и реализации на рынках.
5. Ввести систему мониторинга, в рамках которой периодически проверяются образцы муки от отечественных мукомольных предприятий и образцы импортируемой муки. Ответственное за это ведомство может быть прописано в статье 4 Закона «Об обогащении муки хлебопекарной».
6. Внедрение информационных систем по питанию, в частности, регистра случаев дефектов нервной трубки, чтобы обеспечить доказательную базу при принятии политических решений и при разработке программ. Регистры лиц с врожденной инвалидностью жизненно важны для мониторинга воздействия стратегий по повышению статуса фолиевой кислоты у женщин в периконцептуальный период для профилактики дефектов нервной трубки.
7. Кыргызская Республика присоединилась к глобальному движению Scaling Up Nutrition/ Движение за улучшение питания в 2011 году, и в стране действует Многосторонняя платформа (МСП) по продовольственной безопасности и питанию, объединяющая государственные учреждения, НПО, партнеров по развитию, академические круги и бизнес-сообщество. В рамках этой платформы координируется взаимодействие сторон, участвующих в обеспечении продовольственной безопасности.

Рекомендации

Нижеприведенные рекомендации представляют собой действия, которые необходимо предпринять конкретным заинтересованным сторонам в определенные сроки.

В краткосрочном периоде

- Подготовить научное обоснование относительно роли обогащения муки в профилактике дефицита микронутриентов и анемии среди женщин и детей, врожденных пороков развития в Кыргызской Республике и необходимости внесения изменений в ТР ТС 021 с привлечением экспертов ВОЗ, ВПП, ЮНИСЕФ (Министерство здравоохранения).
- Обратиться за помощью к партнерам по развитию для организации рабочего совещания с участием членов ЕАК, международных независимых экспертов, которые будут помогать укреплению позиции Кыргызстана в плане предоставления доказательств в пользу использования только обогащенной муки в Кыргызской Республике.
- Рассмотреть вопрос о реализации Закона «Об обогащении муки хлебопекарной» в Совете по продовольственной безопасности и питанию с участием членов Многосторонней платформы по питанию и продовольственной безопасности (Министерство сельского хозяйства).
- Рассмотреть возможность внесения изменений в Закон «Об обогащении муки хлебопекарной» с целью:
 - четкого формулирования правовых предписаний, определив конкретные механизмы их реализации и ответственный орган по исполнению и контролю над исполнением Закона;
 - гармонизации положений государственных органов, участвующих в реализации Закона «Об обогащении муки хлебопекарной»;
 - расширения круга субъектов, осуществляющих мониторинг, чтобы в мониторинге исполнения Закона могли участвовать некоммерческие организации и предоставлять независимую информацию (Жогорку Кенеш Кыргызской Республики).

В среднесрочном периоде

- Кабинету Министров в вопросе о внесении изменений в ТР ТС 021/2011 рекомендуется руководствоваться национальными интересами в соответствии со статьей 29 Договора о ЕАЭС и добиваться рассмотрения Коллегией ЕЭК или Советом ЕЭК в соответствии с пунктами 81-82 Процедурных правил.
- Разработать национальную коммуникационную стратегию для продвижения обогащенной муки среди населения, создания спроса на обогащенную муку среди государственных органов и лиц, принимающих решения (Министерство здравоохранения, Министерство сельского хозяйства).
- Переоценить производственные мощности действующих предприятий по производству обогащенной муки и определить их потребности.
- Обеспечить процесс внешнего и внутреннего контроля качества обогащенной муки, включая закупку и хранение премикса, наличие соответствующего оборудования и ведение учета.
- Обеспечить обязательные поставки обогащенной муки (Министерства образования и науки, Министерства труда, социальной защиты и миграции, Министерства здравоохранения, Министерства юстиции, Министерства обороны, Министерства внутренних дел, Пограничной службы при ГКНБ).

В долгосрочном периоде

- Рассмотреть возможности создания экономических стимулов для производителей муки, таких как закупка премикса из государственного бюджета и/или создание оборотного фонда (Кабинет Министров).
- Обеспечить регулярный мониторинг воздействия обогащения муки на уровне населения.