

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ӨКМӨТҮНӨ КАРАШТУУ
ВЕТЕРИНАРДЫК ЖАНА
ФИТОСАНИТАРДЫК
КООПСУЗДУК БОЮНЧА
МАМЛЕКЕТТИК ИНСПЕКЦИЯСЫ



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНСПЕКЦИЯ
ПО ВЕТЕРИНАРНОЙ И
ФИТОСАНИТАРНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ
ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ

STATE INSPECTORATE ON VETERINARY AND PHYTOSANITARY SECURITY UNDER GOVERNMENT OF
THE KYRGYZ REPUBLIC

720040, Бишкек ш., Киев к. 96 "б"
Тел: + 996 (312) 624420
Факс: +996(312) 900122
www.svps.kg

96 "b", Kiev Str., Bishkek, 720040.
tel: + 996 (312) 624420
fax: +996(312) 900122
www.svps.kg

720040, г. Бишкек, ул. Киевская 96 "б"
Тел: + 996 (312) 624420
Факс: +996(312) 900122
www.svps.kg

№ 03-1/1648 № 08.05. 2018 г.

Министерство экономики
Кыргызской Республики

Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики согласно постановления Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2014 года № 559 «Об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства» направляет подготовленную аналитическую записку анализа регулятивного воздействия к проекту приказа Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики «Об утверждении положений в области пищевой безопасности».

Приложение на 26 л.

Директор

К.Т. Жумаканов

Баитова А.К. Т:660720 e-mail:a.baiitova@mail.ru

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЭКОНОМИКА МИНИСТРЛИГИ МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	
Кириш Входящий №	4220
„10“	05 2018 г.

**Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности
при Правительстве Кыргызской Республики**

«УТВЕРЖДАЮ»

ДИРЕКТОР

К. ЖУМАКАНОВ



« 8 » 05 2018 г.

АНАЛИЗ РЕГУЛЯТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

**к проекту приказа Государственной инспекции по ветеринарной и
фитосанитарной безопасности при Правительстве
Кыргызской Республики
«Об утверждении положений в области пищевой безопасности»**

Бишкек 2018 г.

Основание для разработки:

Настоящий анализ регулятивного воздействия разработан к проекту приказа Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики «Об утверждении положений в области пищевой» в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2014 года № 559.

Приказ Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики от 09 января 2018 года № 007 «О разработке проектов НПА в области идентификации животных».

Сроки проведения АРВ:

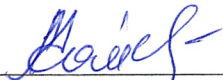
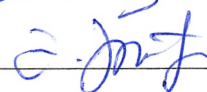
Начало: 2 мая 2018 года

Конец: 07 мая 2018 года

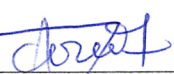
Рабочая группа:

Жусупов А.Б.	Заместитель директора ГИВФБ ПКР, Председатель рабочей группы
Майканов М.К.	начальник Управления государственного надзора ГИВФБ ПКР;
Романов Ч.	главный инспектор Управления по контролю здоровья животных ГИВФБ
Токторбаева А.	главный специалист Управления бухгалтерского учета и бюджетного планирования ГИВФБ ПКР
А.Байгазиев	ведущий специалист отдела нормативного правового обеспечения ГИВФБ ПКР
А.Байитова	местный консультант – юрист ГИВФБ
Н.Казыбеков	ведущий специалист МСХППиМ КР
Б.Шабданов	начальник отдела регулирования систем оценки соответствия МЭ КР
А.Акматова.	заведующая отделом надзора за безопасности питания и профилактики неинфекционных заболеваний ДПЗиГСЭН Министерства Здравоохранения КР
Э.Курманкулов	заведующий отделом химико- токсикологии и ВСЭ ЦВДЭ ЦР ГИВФБ

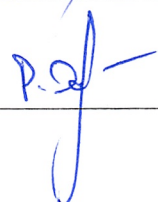
А.Абдиев консультант проекта IFC
Э.Бакасов глава Ала-Арчинского айыл окмоту
Аламудунского района Чуйской области

Куттубек кызы местный консультант по техническим
Гульзада регламентам ГИВФБ ПКР



Р.Осмоналиев Президент ассоциации птицеводов
Кыргызской Республики



Контактные данные ответственного лица:

А. Байитова – местный консультант-юрист ГИВФБ ПКР

эл.адрес: gulzada@gvfi.gov.kg, a.baiitova@mail.ru, тел. +996 (312) 20425, 660720,
0703941288, 0558040307

Объем: _____ стр., приложений

1. Проблемы и основания для государственного вмешательства

- 1) Проблема - Недостаточность механизмов закрепленных в действующей нормативной правовой базе для проведения эффективного надзора со стороны уполномоченного органа, осуществляющего надзор за соответствием безопасности пищевой продукции требованиям технических регламентов

На территории КР с 12 августа 2017 года вступают в силу технические регламенты ЕАЭС, регулирующие вопросы безопасности пищевой продукции, а именно:

- «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011);
- «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011);
- «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011);
- «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» (ТР ТС 023/2011);
- «Технический регламент на масложировую продукцию» (ТР ТС 024/2011);
- «О безопасности отдельных видов специализированной пищевой продукции, в том числе диетического лечебного и диетического профилактического питания» (ТР ТС 027/2012);
- «Требования к безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств» (ТР ТС 029/2012);
- «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013);
- «О безопасности мяса и мясной продукции» (ТР ТС 034/2013).

Для плавного перехода от национального к единому режиму технического регулирования предусмотрен переходный период.

Так с 12 августа 2015 года на территории КР действуют на альтернативной основе национальный и единый режимы регулирования.

Та продукция, которая подпадает под режим единого регулирования, допускается на рынок после прохождения процедур подтверждения соответствия с выдачей сертификата соответствия единого образца или регистрации декларации соответствия по единой форме.

Под единый режим регулирования подпадает продукция, включенная в Единый перечень продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) в рамках Евразийского экономического союза (далее - ЕАЭС) с выдачей единых документов, утвержденный решением Комиссии таможенного союза (решение № 319 от 18 июня 2010 года).

Также в каждом техническом регламенте ЕАЭС содержится перечень продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия (сертификации или декларированию).

Порядок принятия декларации о соответствии определяется национальным законодательством стран-членов ЕАЭС.

В соответствии с Планом действий по совершенствованию государственного контроля (надзора) за пищевой продукцией, размещенной на рынке с 14 ноября по 23 ноября 2016 года в рамках плановых проверок Департамента профилактики заболеваний и государственного санитарно-

эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения КР совместно с представителями Министерства экономики КР, Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР, Государственного агентства антимонопольного регулирования при Правительстве КР проведены проверки и мониторинг ряда магазинов г. Бишкек.

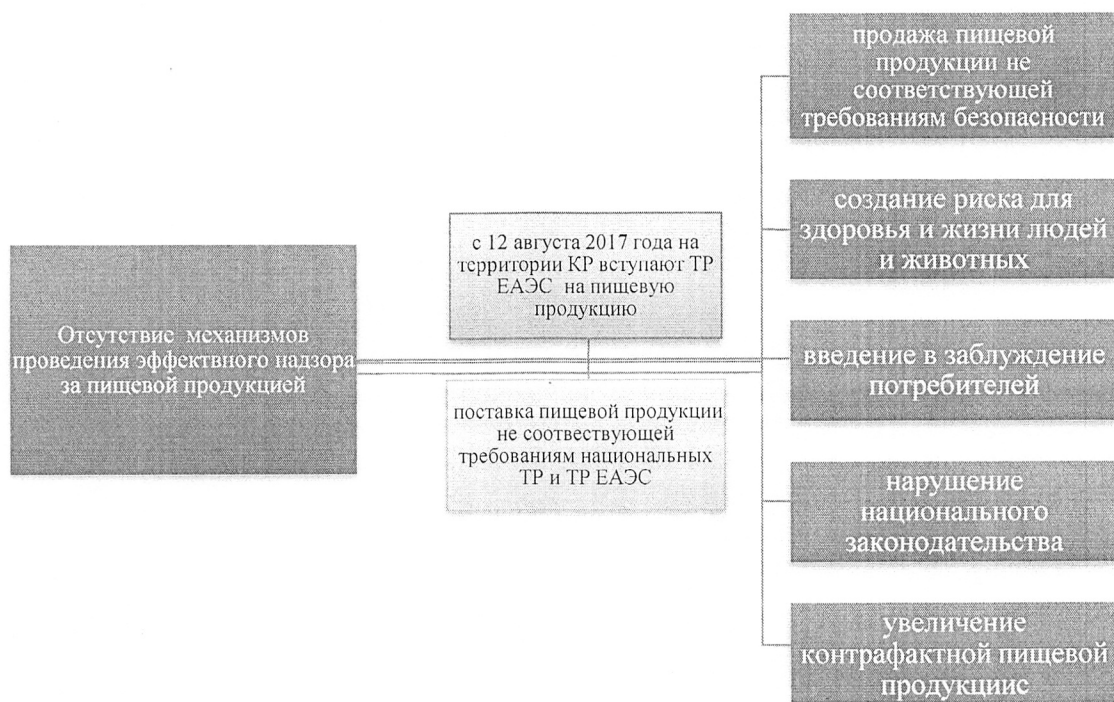
По результатам проверок выявлены нарушения по реализации пищевой продукции без сопроводительной документации, документов, подтверждающих безопасность продукции, отсутствие полных сведений о производителе, отсутствие информации для потребителя на государственном и официальном языках, единого знака обращения продукции (ЕАС), на рынке государств-членов ЕАЭС отсутствия даты изготовления пищевой продукции. Все это приводит к реализации на рынках пищевой продукции, несоответствующей установленным требованиям, что подвергает население определенному риску для здоровья и безопасности и вводит в заблуждение потребителей. При этом, для эффективного надзора со стороны уполномоченного органа за соответствием безопасности пищевой продукции требованиям технических регламентов недостаточно механизмов закрепленных в действующей нормативной правовой базе.

В связи с чем, разработано Положение об осуществлении изъятия и отзыва пищевой продукции несоответствующей требованиям пищевой безопасности,

Положение о порядке проведения экспертизы, утилизации и уничтожении пищевой продукции, не соответствующей требованиям пищевой безопасности.

Необходимо отметить, что данные правила не распространяются на порядок проведения проверок субъектов предпринимательства и регламентируют общий порядок действий субъектов бизнеса по самостоятельному изъятию и отзыву пищевой продукции, несоответствующей требованиям пищевой безопасности.

Дерево проблем



Масштаб проблем

По результатам проверки с 14 ноября по 23 ноября 2016 года 16 магазинов и супермаркетов на соответствие требованиям законодательства Кыргызской Республики в области технического регулирования, общественного здравоохранения, ветеринарии и фитосанитарии и технических регламентов ЕАЭС в области обеспечения безопасности молочной, плодоовощной продукции, муки и мучных изделий выявлены в реализации 15 наименований молока и молочной продукции, в том числе 14 завезенных с Республики Казахстан (из них 9 наименований продукции - изготовитель Российская Федерация) не соответствующих требованиям ТР ТС «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011).

В 56% молочной продукции отсутствовали документы, подтверждающие безопасность (декларация о соответствии).

Из проверенных 23 консервных продуктах были выявлены следующие нарушения требований технических регламентов:

- в 26% видах мясных консервов производства Российская Федерация отсутствовали документы подтверждающие безопасность (декларации о соответствии) и не было перевода на государственный язык;
- в 17,3% плодоовощной продукции отсутствовали документы подтверждающие безопасность (декларации о соответствии) и не было перевода на государственный язык.
- в 21,7 % рыбной продукции отсутствовали документы подтверждающие безопасность (декларации о соответствии) и не было перевода на государственный язык, а также в 13% отсутствовал единый знак обращения (ЕАС);

- в 26% (6 видов) рыбных консервов производства Латвия отсутствовали документы подтверждающие безопасность (декларации о соответствии) и не было перевода на государственный язык, а также отсутствовал единый знак обращения (ЕАС);

- без сопроводительных документов выявлены рыбные изделия производства Тайланд, Латвии.

Таким образом, были выявлены нарушения:

1) реализация продукции без сопроводительной документации, документов, подтверждающих безопасность продукции;

2) в части маркировки:

- отсутствие полных сведений о производителе,

- отсутствие информации для потребителя на государственном и официальном языках,

- единого знака обращения продукции на рынке государств-членов ЕАЭС (ЕАС);

3) отсутствия даты изготовления пищевой продукции.

Все это может повлечь за собой:

- в экономическом плане – наплыв на рынок республики пищевой продукции, не соответствующей требованиям безопасности, установленных техническими регламентами ТС/ЕАЭС;

В социальном плане – потребление населением республики небезопасной продукции.

Также возникновение следующих потенциальных рисков:

- нарушение предпринимателями законодательства ЕАЭС;

- нарушение законодательства предпринимателями при ввозе пищевой продукции на территорию Кыргызской Республики;

- не исполнение требований технических регламентов ЕАЭС.

Международный опыт

Российская Федерация

В Российской Федерации за 9 месяцев 2016 года проведено около 320 тыс. проверок за соблюдением требований всех действующих технических регламентов ЕАЭС.

Наибольшее число проверок (90% от общей суммы) проведено по следующим техническим регламентам:

1. «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) – 95 067 проверок;

2. «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011) – 41 661;

3. «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» (ТР ТС 023/2011) – 37 308;

4. «Технический регламент на масложировую продукцию» (ТР ТС 024/2011) – 36 770;

5. «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011) – 24 134;
6. «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011) – 18 522;
7. «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» (ТР ТС 007/2011) – 15 658;
8. «Требования безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств» (ТР ТС 029/2012) – 8 480.

По итогам проведенных проверок было выявлено 73 447 нарушений обязательных требований, установленных техническими регламентами. Наибольшее число нарушений (90% от общей суммы) выявлено по следующим техническим регламентам:

1. «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) – 40 726 нарушений;
2. «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011) – 8 396;
3. «О безопасности продукции легкой промышленности» (ТР ТС 017/2011) – 5 408;
4. «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» (ТР ТС 007/2011) – 2 833;
7. «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011) – 2 462;
8. «О безопасности игрушек» (ТР ТС 008/2011) – 1 952.

По результатам проведенных проверок уполномоченными органами Российской Федерации было направлено органам других государств-членов 62 уведомления о продукции несоответствующей требованиям технических регламентов:

1. «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» (ТР ТС 023/2011) – 51;
2. «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) – 10;

Количество нарушений порядка маркировки продукции в Российской Федерации составляет:

Маркировка продукции не прошедшей обязательную оценку соответствия требованиям технических регламентов, всего – 1 313.

Наибольшее число нарушений приходится на следующие технические регламенты:

1. «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» (ТР ТС 007/2011) – 317 (24% от общего числа нарушений);
2. «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) – 277 (21%);
3. «О безопасности игрушек» (ТР ТС 008/2011) – 226 (17%);
4. «О безопасности парфюмерно-косметической продукции» (ТР ТС 009/2011) – 177 (13,5%);
5. «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011) – 106 (8%).

Маркировка продукции не соответствующей требованиям технических регламентов, всего – 5 494.

Наибольшее число нарушений приходится на следующие технические регламенты:

1. «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) – 1578 (29% от

общего числа нарушений);

2. «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» (ТР ТС 007/2011) – 858 (16%);

3. «О безопасности игрушек» (ТР ТС 008/2011) – 687 (12,5%);

4. «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011) – 636 (11,5%);

5. «О безопасности продукции легкой промышленности» (ТР ТС 017/2011) – 494 (9%).

Количество выявленных нарушений в части выпуска в обращение продукции не прошедшей процедур оценки соответствия, установленных техническими регламентами, составляет всего 3190 нарушений.

Количество выявленных нарушений в части выпуска в обращение продукции, в отношении которой проведены процедуры оценки соответствия с нарушением требований, установленных техническими регламентами, составляет 1309 нарушений.

1. «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) – 872;

2. «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011) – 208.5

Республика Беларусь

В Республике Беларусь Государственным комитетом по стандартизации (Госстандарта) в ходе надзорных мероприятий и в случае выявления нарушений требований технических регламентов контролирующими (надзорными) органами Республики Беларусь принимаются необходимые меры по ограничению, запрету выпуска в обращение, а также изъятию с рынка продукции, несоответствующей требованиям безопасности. Так, только органами государственного надзора Госстандарта изъято с рынка в 2015 году более 120 наименований небезопасной продукции.

Цель государственного регулирования

Целью государственного регулирования является совершенствование механизма надзора за пищевой продукцией, размещенной на рынке и защиты прав потребителей от небезопасных товаров.

Основными задачами предлагаемого государственного регулирования является:

- утилизации и уничтожении пищевой продукции, не соответствующей требованиям пищевой безопасности;
- изъятия и отзыва пищевой продукции несоответствующей требованиям пищевой безопасности;

Достижение целевых показателей, индикаторы достижения цели:

1. Осуществление предпринимательской деятельности в правовом поле.

Количественные и качественные индикаторы:

1. Установление минимальных требований, обеспечивающих безопасность продукции и меры ответственности при их неисполнении.
2. Реализация безопасной пищевой продукции и защиты жизни и здоровья граждан.
3. Предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей.

Заинтересованные стороны, подпадающие в поле действия регулирования:

- Физические и юридические лица, осуществляющие ввоз пищевой продукции из стран членов ЕАЭС и третьих стран.
- Аккредитованные органы по сертификации и испытательные лаборатории.

Регулятивные органы:

- Министерство экономики КР
- Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения КР.
- Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР
- Государственная таможенная служба при Правительстве КР

Основания для государственного вмешательства

Основными причинами, согласно которым необходимо государственное регулирование являются:

- реализация Закона Кыргызской Республики «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике»;
- выполнение требований технических регламентов ЕАЭС;
- повышение ответственности производителя (поставщика) за безопасность пищевой продукции;
- гармонизация нормативных правовых актов с документами ЕАЭС.

Кыргызской Республике, как полноправному члену ЕАЭС необходимо выстраивать свою систему технического регулирования и применения СФС мер на основе нормативных актов, принимаемых в рамках ЕАЭС, так и на основе национальной законодательной базы.

С учетом того, что на территории КР с 12 августа 2017 года начнут действовать технические регламенты ЕАЭС в области пищевой безопасности необходимо усилить нормативное регулирование данной сферы на национальном уровне.

Это позволит регулировать сегмент производства и реализации пищевой продукции в большей степени рыночными механизмами. Производители, поставщики и реализаторы будут формировать доказательную базу для

подтверждения безопасности выпускаемой и реализуемой пищевой продукции.

2. Варианты государственного регулирования и оценки последствий

Рассмотрены три варианта регулирования

Вариант №1 – «оставить все как есть».

Вариант №2 – «совершенствование механизмов рыночного надзора за пищевой продукцией»

Вариант №3 – «принять Закон об обеспечении безопасности пищевой продукции»

1) Вариант регулирования «оставить все как есть»

Существующая в настоящее время в республике ситуация в сфере безопасности пищевой продукции может быть охарактеризована с учетом двух факторов: первый - здоровье населения, второй - торговые барьеры для отечественных производителей.

Говоря об этих факторах, можно констатировать, что в республике низкий уровень безопасности пищевой продукции, негативно влияющий на здоровье населения, крайне низкий уровень доступа отечественных производителей на рынки зарубежных стран и низкая привлекательность рынка пищевой продукции республики для инвесторов.

Главной причиной такого положения дел является отсутствие в республике полноценной системы обеспечения безопасности пищевой продукции как института, включающего правовую, институциональную, инфраструктурную составляющие.

В случае сохранения существующей ситуации, а именно, ситуации, при которой в правовом поле республики отсутствуют нормативные правовые акты по уничтожению пищевой продукции, не соответствующих требованиям технических регламентов и представляющей опасность жизни и здоровью человека и животных и окружающей среде, изъятию и отзыва пищевой продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов, которые сказываются на безопасности жизни и здоровья людей, а именно:

- неосведомленность предпринимателей о требованиях безопасности;
- несоблюдение требований безопасности в процессе производства;
- ухудшение условий оборота и торговли продовольственного сырья и пищевых продуктов;
- увеличение возбудителей болезней в предприятиях общественного питания.

Учитывая проблемную ситуацию данный вариант рабочая группа считает неприемлемым и предлагает изменение существующего положения.

2) Вариант регулирования «совершенствование механизмов рыночного надзора за пищевой продукцией»

Способ регулирования

Потребителями пищевой продукции внутри страны является все население республики и состояние здоровья населения находится в прямой зависимости от загрязнения продуктов питания контаминантами различной природы.

В рамках деятельности по контролю за безопасностью пищевой продукции в 2010 году государственной санитарно-эпидемиологической службой республики исследовано 88882 пробы, за 2011 год – 26186 проб, 2012 год – 50006 проб, 2013 год-70191 проб, 2014 год - 80549 проб, 2015 год - 83583 проб. Почти 10 % проб не соответствует требованиям безопасности, т.е. Практически каждая 8-10 проба продуктов питания, является опасной для употребления их в пищу населением.

От употребления недоброкачественных продуктов питания ежегодно в республике регистрируется до 230 случаев пищевых отравлений, суммарный негативный экономический эффект составляет только по системе здравоохранения более 1 млн. Сомов, затрачиваемых на оказание медицинской помощи пострадавшим.

На законодательном уровне должны быть обозначены правила поведения на определенном сегменте рынка – в данном случае сегменте производства и продажи пищевых продуктов – с тем, чтобы потребители продукции, участники этого рынка, государство и внешние стороны точно знали эти правила и следовали им.

Для эффективного надзора со стороны уполномоченного органа за соответствием безопасности пищевой продукции требованиям технических регламентов недостаточно механизмов закрепленных в действующей нормативной правовой базе.

Для этого со стороны государства требуется принятие нормативного правового акта, который бы определял правила и порядок по переработке и уничтожению пищевой продукции, не соответствующих требованиям технических регламентов и представляющей опасность жизни и здоровью человека и животных, окружающей среде, изъятия и отзыва пищевой продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов.

Регулятивное воздействие

Ожидаемые позитивные последствия:

Положительная сторона в разрезе технического регулирования.

Для бизнеса:

- осуществление предпринимательской деятельности в правовом поле;
- осведомленность предпринимателей о требованиях безопасности пищевой продукции;
- соблюдение требований безопасности в процессе производства;
- улучшение условий оборота и торговли пищевых продуктов;

Для государства:

- повышение экспортного потенциала республики;

- соблюдение требований безопасности пищевой продукции, установленные техническими регламентами.

Ожидаемые негативные последствия:

Вместе с тем, следует отметить следующие негативные последствия:

- компании, работающие на внутренний рынок, продолжат работать с неизвестными поставщиками, не обеспечивая надлежащего уровня безопасности пищевой продукции;
- большая часть населения республики будет потреблять пищевую продукцию постоянно снижающегося уровня безопасности;
 - рынок пищевой продукции республики станет все больше заполняться более дешевой продукцией из стран ЕАЭС;
- определенное увеличение технических барьеров при подтверждении соответствия продукции на переходном периоде, так как в Едином перечне продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках ЕАЭС на переходный период, не определены конкретные показатели продукции по безопасности. В КР в аналогичном перечне определены конкретные показатели по безопасности для каждой продукции;
- соблюдение ряда обязательных требований к продукции, установленных в действующих нормативных актах ЕАЭС, подтверждения которых представляет собой определенные сложности из-за отсутствия соответствующей лабораторно-испытательной базы в республике. В связи, с чем необходимо вовлечение дополнительных финансовых затрат для модернизации и переоснащения инфраструктуры качества республики в целом.

Реализационные риски

Реализация нормативного правового акта сопряжена с рисками, которые могут помешать достижению запланированных результатов. К таким рискам можно отнести:

- а) операционные риски, связанные с несовершенством принятых процедур, недостаточной технической, нормативной правовой поддержкой, а также человеческий фактор.

Эффективное и динамичное развитие сферы технического регулирования во многом зависит от принятия законов и подзаконных актов. Отсутствие этих нормативных правовых актов станет серьезным препятствием в реализации договорно-правовой базы ЕАЭС, соответственно отразится на качественном выполнении принятых процедур.

Правовой и иные анализы

Данный проект постановления Правительства КР разработан в целях в целях защиты прав потребителей от небезопасных пищевых товаров и совершенствования механизма рыночного надзора за пищевой продукцией.

Одной из важнейших задач, которое предлагается решить данным проектом постановления Правительства КР является совершенствование правовой базы для применения мер по результатам государственного контроля (надзора) за пищевой продукцией.

В связи с чем, разработано Положение о порядке проведения экспертизы, утилизации и уничтожении пищевой продукции, не соответствующей требованиям пищевой безопасности, Положение об осуществлении изъятия и отзыва пищевой продукции несоответствующей требованиям пищевой безопасности в целях недопущения реализации данной продукции.

Необходимо отметить, что данные правила разработаны по аналогии с европейской моделью и не распространяются на порядок проведения проверок субъектов предпринимательства, а только регламентируют общий порядок действий субъектов бизнеса по самостоятельному изъятию и отзыву пищевой продукции, несоответствующей требованиям пищевой безопасности.

Кроме того, с 12 августа 2017 года вступает в силу на территории КР Технический регламент ТС «О безопасности пищевой продукции» (далее – технический регламент ТР ТС 021/2011).

Кроме того, статьей 53 Договора о Евразийском экономическом союзе установлено, что продукция, выпускаемая в обращение на территории ЕАЭС, должна быть безопасной и продукция, в отношении которой вступил в силу технический регламент ЕАЭС, выпускается в обращение на территории ЕАЭС при условии, что она прошла необходимые процедуры оценки соответствия, установленные техническим регламентом ЕАЭС.

Основные выводы правового и антикоррупционного анализа

В настоящее время в КР начали применяться технические регламенты ЕАЭС, содержащие требования к пищевой продукции, таким образом в республике существует необходимая нормативная база, определяющая требования безопасности к пищевой продукции.

Для создания полноценной системы безопасности необходим нормативный правовой акт, определяющий все оставшиеся составляющие и обеспечивающий единый подход к безопасности на всех этапах всеми участниками цепи производства пищевой продукции.

Такой нормативный акт должен:

- установить некоторые особенности системы надзора за соблюдением законодательных требований в процессе производства и реализации пищевой продукции;
- закрепить необходимость изъятия из обращения пищевой продукции, несоответствующей требованиям пищевой безопасности;
- закрепить необходимость уничтожения пищевой продукции, несоответствующей требованиям пищевой безопасности.

Проект нормативного правового акта соответствует и не противоречит нормам Конституции КР и законодательства КР.

Данный вариант регулирования не создает коррупционные риски. В нем отсутствуют отсылочные или бланкетные нормы. В нем также нет дополнительных требований, выходящих за рамки обеспечения безопасности пищевой продукции.

Экономический анализ

Нормативный правовой акт затрагивает следующие субъекты экономической деятельности - юридические лица независимо от их организационно правовых форм и форм собственности и индивидуальные предприниматели, осуществляющие торговую или производственную деятельность.

В данном разделе приведены примерные затраты каждого из субъектов, связанных с введением нормативного правового акта. Также приведены выгоды как количественные, так и качественные. Качественные выгоды изложены там, где невозможно привести количественные расчеты.

Экономический анализ проводился по двум параметрам:

- Оценка затрат и выгод государственного органа на разработку и принятие нормативного правового акта.
- Оценка затрат и выгод при соблюдении обязательных требований НПА

а) Затраты государственного органа

Затраты государственного органа на проведение нормотворческого процесса, принятия НПА, затраты на этапе сопровождения, исполнения и контроля НПА, а также вовлеченных в данный процесс и какие затраты при этом будут осуществляться состоит из следующих этапов.

Затраты нормотворческого процесса по принятию проекта приказа ГИВФБ ПКР «Об утверждении положений в области пищевой безопасности»

Процесс	кол-во чел.	З/плата (мес.)	Ставка (день.)	% рабочего времени тратилось в день	Кол-во потрач. дней	Всего издержек и (сом)
Разработка проекта приказа ГИВФБ ПКР						
Руководитель рабочей группы	1	5 000,0	238	0,3	90	6 426
Члены рабочей группы	5	1 000,0	143	0,5	21	7507
Согласование НПА с министерствами и ведомствами	8	2 000,0	95,25	0,5	21	8000

Офисные расходы (Э/энергия, связь, бумага и др.)						10 000
Всего на разработку НПА						31 933
Внесение проекта приказа ГИВФБ ПКР						
Эксперт профильного отдела АП КР	2	4 000,0	190,5	0,5	20	3 809
Эксперт правового отдела АП КР	5	12 000,0	571,4	0,5	1	1 425
Доработка НПА	4			0,5	5	1 309
Согласование с отделами АП КР	120	12 000,0	571,4	0,5	1	28 570
Офисные расходы (Э/энергия, связь, бумага и др.)						27 880
Всего на внесение, рассмотрение и принятие НПА						62 993
Итого затрат (издержек):						94 926

В денежном выражении затраты нормотворческого процесса приблизительно составят **94 926 сом.**

Затраты государственного органа при проведении государственного надзора

Наименование работ	Количество часов	Количество человек	Количество человеко-часов	Стоимость работ
1. Составление плана проверок субъектов предпринимательства, подготовка предписания на проведение проверки	2	1	2	125
2. Регистрации предписания в уполномоченном государственном органе, (МЭ КР)	6	1	6	376
3. Проведение проверки с выездом на объект	8	2	16	1004
4. Оформление протокола результатов проверки	4	1	4	251

5. Оформление анкеты о организации и его деятельности	4	1	4	251
6. Ведение регистрационных журналов, ведение делопроизводства по вопросам проверок	2	1	2	125
ИТОГО:			34	2221 сомов

Прямые затраты госнадзора составят= 2221 сом

Косвенные затраты:

$$K_{зг} = k \times (Z_{ср} \times \frac{n}{t}), \text{ где}$$

k - коэффициент функциональной загрузки

n – количество часов, затраченную на одну процедуру

t – количество рабочих часов в месяце

$Z_{ср}$ – средняя заработная плата по государственному учреждению

Косвенные затраты (K_z) = $Z_{ср} * nt/t$

1.	Средняя штатная численность сотрудников госнадзора	4 человек
2.	Количество рабочих часов в месяц составляет в среднем	160 часов
3.	Средняя заработная плата в месяц	10455 сомов

Исходя из представленных в таблице данных

$$\text{Стоимость 1 человеко-часа (Kз)} = \frac{\text{Средняя зарплата}}{\text{кол - во..раб.часов..в.месяц}} = 65 \text{ сомов}$$

Таким образом, затраты государственного органа составят:

$$Z_{г} = \text{прямые затраты госоргана (Пзг)} + \text{Косвенные затраты госоргана (Kзг)} = 2221 + 65 = 2286 \text{ сома.}$$

б) Затраты предпринимателей:

Переработка пищевой продукции

№	Мероприятия	Стоимость процедуры, услуги, сом
1.	Временное хранение в отдельном помещении на складе, в холодильнике (изолированной камере) пищевой продукции	бесплатно

2.	Отбор проб (образцов) пищевой продукции, подлежащей экспертизе, для лабораторных исследований (испытаний)	бесплатно
3	Расходы, связанные с отзывом продукции из реализации, работой специальной комиссии, хранением, транспортировкой, испытаниями, переработкой, вывозом (в зависимости от партии)	2000-10000
4.	технологическая переработка пищевой продукции (в зависимости от партии)	1500-6000
Итого		От 3500 до 16000

Косвенные затраты (Кз) = $Z_{\text{ср}} * nt/t$,

где: nt - количество часов, затраченных на одну процедуру;

t - количество рабочих часов в месяце;

$Z_{\text{ср}}$ - средняя заработная плата по предприятию.

Косвенные затраты (Кз) = $Z_{\text{ср}} * nt/t = 15000 \text{ сомов} \times 19 \text{ часов} / 176 = 1619 \text{ сомов}$

Затраты предпринимателей составят:

$Z_{\text{п}} = \text{прямые затраты (Пз)} + \text{косвенные затраты (Кз)}$

$Z_{\text{п}} = (3500 - 16000) + 1619 = \text{от } 5119 \text{ до } 17619 \text{ сомов.}$

с) Выгоды предпринимателей:

- создание условий бизнес среде для здоровой конкуренции;
- соблюдение законодательства в сфере технического регулирования;
- установление понятных, прозрачных и предсказуемых правил ведения бизнеса, минимизация вмешательства государственных органов в частную экономическую деятельность предпринимателей, уменьшение рисков ведения предпринимательской деятельности;
- повышение потенциала местной пищевой продукции;
- обеспечение признания и доверия к деятельности уполномоченных органов;
- повышение степени доверия к качеству услуг по оценке соответствия.

е) выгоды государства

- разработка и внедрение процедур, основанных на принципах ХАССП во время производства, переработки и реализации пищевых продуктов;
- своевременная информированность государственных уполномоченных органов о случаях обнаружения опасной пищевой продукции;
- своевременное изъятие опасной пищевой продукции из оборота;

- уничтожение опасной пищевой продукции по правилам, обеспечивающим безопасность этого процесса для человека и окружающей среды.

Результаты общественных обсуждений

Согласно разделу 2 Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденной ПКР от 30 сентября 2014 года №559, создана рабочая группа экспертов (приказ Министерства экономики КР от 29.09.16г. №38), состоящая из специалистов в области юриспруденции, финансов и экономики, в сфере вводимого регулирования, находящихся в штате и привлеченных для его разработки.

Консультации по предложенному проекту закона были проведены с следующими группами интересов:

1) Бизнес – сообщество.

12 мая, 30 ноября 2016 года при поддержке Международной финансовой корпорации (IFC) проведены семинар «Рыночный надзор» и круглый стол на тему: «Государственный контроль как инструмент защиты потребителей от продукции, несоответствующей установленным требованиям: проблемы и пути их решения».

Целью этих мероприятий являлось обсуждение текущей ситуации о состоянии продукции размещенной на внутреннем рынке, сбор информации непосредственно от участников-представителей бизнеса для более глубокого изучения текущих проблем, а также выработка рекомендаций и механизмов по защите внутреннего рынка во взаимодействии с бизнес-сообществом.

Широкий круг предпринимателей и бизнес – ассоциаций поддержал процесс совершенствования механизма рыночного надзора за пищевой продукцией, который позволит соблюдать правила безопасности всеми участниками производства, транспортировки, реализации пищевой продукции

2) Государственные органы исполнительной власти:

Процесс согласования прошел со всеми заинтересованными министерствами и ведомствами, замечания которых были учтены в процессе согласования и разработки аналитической записки на основе АРВ.

3) Общественное обсуждение.

Проект НПА был размещен на официальном сайт Правительства КР. Предложений и замечаний в ходе обсуждения не поступало.

Мнения заинтересованных сторон

1. Физические и юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность по импорту и продаже пищевой продукции, считают целесообразным принять нормативный правовой акт, который дает возможность работать в правовом поле не нарушая законодательство КР в сфере технического регулирования и снизит риск причинения вреда жизни и здоровью людей, животных, окружающей среде.

Регулятивные государственные органы

Уполномоченные государственные органы по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения КР, Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР и Государственное агентство антимонопольного регулирования при Правительстве КР. считают необходимым совершенствовать механизм рыночного надзора:

Реализационные риски

В процессе реализации данного вида государственного регулирования могут возникнуть риски.

Со стороны предпринимателей:

- непонимание требований НПА;
- стремление работать по старому и избегать соблюдение требований технических регламентов,
- отсутствие четкой и полной информации несет риск возникновения у них споров с контролирующими органами.

Со стороны государственных органов:

- отсутствие необходимых финансовых и человеческих ресурсов для выполнения требований НПА несет риск невыполнения решений Правительства КР.

Вариант №3: принятие Закона КР «Об обеспечении безопасности пищевой продукции»

Способ регулирования

Создание правовой основы для формирования в республике единой системы обеспечения безопасности всей пищевой продукции, производимой и обращающейся на рынке республики.

Механизмом создания такой правовой основы является принятие Закона КР «Об обеспечении безопасности пищевой продукции», поскольку это единственный способ, позволяющий ввести в правовое поле республики необходимые элементы системы пищевой безопасности без наличия которых невозможно создание такой системы и обеспечение единообразного поведения всех участников процесса производства пищевой продукции и государственных контролирующих органов.

Законопроект устанавливает права и обязанности участников цепи производства пищевой продукции, и особенности государственного контроля (надзора).

Ключевым институтом, позволяющим обеспечивать безопасность пищевой продукции не только внутри одного государства, но и международном рынке продовольственном рынке, является прослеживаемость. Суть ее состоит в том,

чтобы сделать видимым (отслеживаемым) движение продукта, начиная с продовольственного сырья, используемого для производства этого пищевого продукта, через процессы производства, хранения, транспортировки, до реализации конечному потребителю. В законопроекте законодательно закрепляется прослеживаемость, как прозрачная схема движения пищевого продукта от поля до стола.

Важным инструментом обеспечения безопасности населения является осуществление изъятия пищевой продукции, несоответствующей требованиям пищевой безопасности из обращения, ее утилизация и уничтожение по единой системе на территории всей республики.

В законопроекте впервые на уровне закона закрепляются данные вопросы и устанавливаются обязанности участников цепи производства пищевой продукции, возникающие у них при обнаружении продукции, не соответствующей требованиям безопасности.

Законопроект устанавливает особенности проведения государственного контроля (надзора) за безопасностью пищевой продукции: предусматривается в части введения оплаты за повторные лабораторные испытания, проводимые для подтверждения результатов мероприятий, проведенных субъектом предпринимательства для устранения выявленных нарушений отмеченных предыдущей проверкой. Определяется, что государственный контроль (надзор) должен базироваться на оценке рисков с целью минимизации необоснованного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов и перечисляются основные факторы, которые должны учитываться при определении периодичности проведения государственного контроля (надзора).

Законопроект объединяет разрозненные требования к разным этапам производства пищевой продукции, существующие в национальном законодательстве и законодательстве ЕАЭС, в единую систему.

Регулятивное воздействие

Ожидаемые позитивные последствия:

При рассматриваемом варианте регулирования реализуется сценарий создания правовой основы внедрения прослеживаемости пищевой продукции.

Ожидаемые результаты от реализации политики следующие:

- повышение уровня безопасности пищевой продукции;
- снижение недоверия со стороны торговых партнеров и инвесторов;
- увеличение количества производителей, поставляющих продукцию на зарубежные рынки;
- повышение уровня инвестиций в пищевую отрасль.
- принятие гармонизированных национальных нормативных правовых актов с актами ЕАЭС.

Ожидаемые негативные последствия:

Результаты от реализации политики могут стать следующими:

- предприниматели не смогут скрывать тех поставщиков, которые поставили им продукцию или ее компоненты;
- исключение данного сектора предпринимательства;
- увеличение теневого оборота;
- затратность соблюдения и выполнения;

Реализационные риски

При реализации данного варианта регулирования присутствуют следующие риски:

Со стороны предпринимателей:

- непонимание требований закона;
- стремление работать по старому и избегать соблюдения новых требований;
- отсутствие четкой и полной информации несет риск возникновения у них споров с контролирующими органами.

Со стороны государственных органов:

- отсутствие необходимых финансовых и человеческих ресурсов для выполнения требований законодательства несет риск невыполнения научного обоснованного похода.

Со стороны всех участников:

- на первом этапе отсутствие единообразного понимания норм, как предпринимателями, так и государственными контролирующими органами

Правовой и иные анализы

Анализ нормативных правовых актов в области технического регулирования и оценки соответствия не выявил противоречий и дублирования представленного варианта регулирования.

Законопроект позволит восполнить существующий в настоящее время в законодательстве республики пробел: отсутствие единого отраслевого закона, устанавливающего правовую основу для создания в республике единой системы обеспечения безопасности всей пищевой продукции, производимой и обращающейся на рынке республики.

Законопроект базируется на нормативной базе ЕАЭС, но при этом не дублирует требования технических регламентов, принятых и принимаемых ЕАЭК, поскольку не содержит конкретных требований к пищевой продукции. Законопроект объединяет разрозненные требования к разным этапам производства пищевой продукции, существующие в национальном законодательстве и законодательстве ЕАЭС, в единую систему.

В случае принятия законопроекта необходимо принять подзаконные нормативные акты, а также провести информационно-просветительскую работу среди предпринимателей и сотрудников государственных органов, участвующих в общественных отношениях, которые будут регулироваться данным законопроектом.

Экономический анализ

а) этапы процесса согласования и затраты по принятию нормативных правовых актов

В денежном выражении затраты нормотворческого процесса приблизительно составят **83 522 сом.**

б) затраты на контроль и исполнение нормативных правовых актов изменятся незначительно в рамках выполняемых функций и неизменности функционала и штата ответственного органа.

с) расчет затрат стейкхолдеров (бизнеса, государства)

При данном варианте регулирования ожидаемые затраты бизнеса будут следующими:

Косвенные затраты – расходы связанные с организацией и проведением производственного контроля;

- Проведение лабораторных исследований и испытаний:
 - Проведение медицинских осмотров, профессиональной гигиенической подготовки.
 - Проведение визуального контроля за выполнением санитарно – противозoonдemiологических (профилактических) мероприятий, соблюдением санитарных правил.

Прямые затраты:

- Ремонт и аренда помещения.
- Оборудование.
- Расходные материалы и инструменты.
- Фонд заработной платы
- - Иные затраты

Затраты государства

Затраты государственного органа при проведении государственного надзора на объекте общественного питания составят **2221 сом** и состоят из следующих этапов:

- Составление плана проверок субъектов предпринимательства, подготовка предписания на проведение проверки
- Регистрации предписания в уполномоченном государственном органе, (МЭ КР)
- Проведение проверки с выездом на объект
- Оформление протокола результатов проверки
- Оформление анкеты об организации и его деятельности
- Ведение регистрационных журналов, ведение делопроизводства по вопросам проверок

д) расчет выгод государства

- улучшение демографических показателей (снижение уровня детской смертности от острых кишечных инфекций);
- укрепление экономики и обеспечение устойчивого развития страны за счет укрепления здоровья взрослого и детского населения, профилактики инфекционных и неинфекционных заболеваний, повышения производительности труда и увеличения работающих;
- укрепление экономики за счет расширения производства производителями пищевой продукции при выходе ими на зарубежные рынки сбыта;
- разработка и внедрение процедур, основанных на принципах ХАССП во время производства, переработки и реализации пищевых продуктов;
- возможность получения информации о происхождении продукции и пути ее дальнейшего следования на любом этапе цепи производства пищевой продукции;
- своевременная информированность государственных уполномоченных органов о случаях обнаружения опасной пищевой продукции;
- своевременное изъятие опасной пищевой продукции из оборота;
- уничтожение опасной пищевой продукции по правилам, обеспечивающим безопасность этого процесса для человека и окружающей среды.

Результаты общественных обсуждений

Бизнес – сообщество. Широкий круг бизнес – ассоциаций в целом поддерживает вариант разработки и создания единого нормативного акта, который обеспечил бы регулирование всех процессов, связанных с производством пищевой продукции

Государственные органы исполнительной власти.

Данный вариант государственного регулирования гарантирует безопасность потребителей и стать доказательной базой для торговых партнеров. Это достижимо при следующих условиях:

- система безопасности должна быть зафиксирована на достаточном уровне, позволяющем устанавливать требования не только к государственным органам, но и к предпринимателям;
- система должна содержать все необходимые компоненты, объединенные единым подходом.

По результатам обсуждения в рабочей группе эксперты пришли к мнению о целесообразности данного варианта, но реализация данного варианта потребует много времени, так как для принятия законопроекта и подзаконных нормативных правовых актов потребуется от 3 до 5 лет.

Рекомендуемое регулирование

Техническое регулирование является базовым элементом интеграции и важнейшим направлением деятельности ЕАЭС.

К настоящему времени в рамках ЕАЭС приняты основные документы, формирующие нормативную правовую базу ЕАЭС.

Переход на единые требования к продукции предполагает повышение уровня компетенции органов по подтверждению соответствия и испытательных лабораторий.

Упрощение выхода продукции на рынок, взаимное признание документов, подтверждающих соответствие продукции техническим регламентам, естественно, сопровождается ростом ответственности за нарушения законодательства в сфере технического регулирования.

Надо немало сделать, чтобы гармонизировать и унифицировать все составляющие простого и емкого понятия - безопасность пищевой продукции. Существующие проблемы, связанные с влиянием опасной пищевой продукции на здоровье населения и низким уровнем доверия торговых партнеров республики к пищевой продукции, производимой отечественными производителями, а также поставляемой из стран членов ЕАЭС, требуют совершенствования рыночного надзора и создания в республике механизма по переработке и уничтожению пищевой продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов и представляющей опасность жизни и здоровью человека и животных, окружающей среде, изъятия и отзыва пищевой продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов и учета производственных объектов по производству (изготовлению) пищевой продукции, не подлежащих государственной регистрации.

Реализация настоящего проекта приказа даст производителям (поставщикам, продавцам) возможность осуществлять предпринимательскую деятельность в правовом поле, будет способствовать решению задачи по обеспечению населения республики безопасной пищевой продукцией, посредством применения более действенной системы контроля (надзора) уполномоченными органами, что повысит ответственность производителя (поставщика, продавца) за безопасность пищевой продукции.

Основные аргументы предпочтительного варианта

1) Для государства:

- идентификация принятого курса национальной политики с присоединением КР к ЕАЭС.
- содействие росту экономики и ее модернизации, повышению конкурентоспособности.
- повышение ответственности производителей за пищевую продукцию, размещаемую на рынке.
- повышение уровня защиты жизни и здоровья людей, охраны окружающей среды, флоры и фауны от потенциально опасного воздействия на них пищевой продукции и процессов производства пищевой продукции.
- выполнение производителями, поставщиками, продавцами единых

обязательных требований безопасности к пищевой продукции, установленных в технических регламентах ЕАЭС или национальных обязательных требований безопасности к пищевой продукции, включенной в единый перечень продукции, подлежащих обязательному подтверждению соответствия.

- применение и исполнение технических регламентов ЕАЭС в КР без изъятий.
- соответствие технического регулирования в рамках ЕАЭС уровню экономического и научно-технического развития республики.

2) Для потребителей:

- обеспечение безопасности пищевой продукции;
- защита от действий, вводящих в заблуждение потребителей;
- содействие в компетентном выборе пищевой продукции.

3) Для производителей/поставщиков, реализаторов:

- установление понятных, прозрачных и предсказуемых правил ведения бизнеса;
- повышение потенциала местной пищевой продукции;
- обеспечение признания и доверия к деятельности органов по оценке соответствия и ее результатам как внутри республики, так и за рубежом;
- повышение конкурентоспособности пищевой продукции;
- повышение степени доверия к качеству услуг по оценке соответствия.

4. Приложение

Копия приказа МЭ КР, Положение о регистрации деклараций о соответствии продукции требованиям технических регламентов Таможенного союза, Единые формы документов об оценке (подтверждения соответствия) декларации о соответствии техническим регламентам Таможенного союза, сертификата соответствия техническим регламентам Таможенного союза.

**Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности
при Правительстве Кыргызской Республики**

«УТВЕРЖДАЮ»

ДИРЕКТОР

К. ЖУМАКАНОВ



« 8 » 05 2018 г.

АНАЛИЗ РЕГУЛЯТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

**к проекту приказа Государственной инспекции по ветеринарной и
фитосанитарной безопасности при Правительстве
Кыргызской Республики
«Об утверждении положений в области пищевой безопасности»**

Бишкек 2018 г.

Основание для разработки:

Настоящий анализ регулятивного воздействия разработан к проекту приказа Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики «Об утверждении положений в области пищевой» в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2014 года № 559.

Приказ Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики от 09 января 2018 года № 007 «О разработке проектов НПА в области идентификации животных».

Сроки проведения АРВ:

Начало: 2 мая 2018 года

Конец: 07 мая 2018 года

Рабочая группа:

Жусупов А.Б.	Заместитель директора ГИВФБ ПКР, Председатель рабочей группы
Майканов М.К.	начальник Управления государственного надзора ГИВФБ ПКР;
Романов Ч.	главный инспектор Управления по контролю здоровья животных ГИВФБ
Токторбаева А.	главный специалист Управления бухгалтерского учета и бюджетного планирования ГИВФБ ПКР
А.Байгазиев	ведущий специалист отдела нормативного правового обеспечения ГИВФБ ПКР
А.Байитова	местный консультант – юрист ГИВФБ
Н.Казыбеков	ведущий специалист МСХППиМ КР
Б.Шабданов	начальник отдела регулирования систем оценки соответствия МЭ КР
А.Акматова.	заведующая отделом надзора за безопасности питания и профилактики неинфекционных заболеваний ДПЗиГСЭН Министерства Здравоохранения КР
Э.Курманкулов	заведующий отделом химико- токсикологии и ВСЭ ЦВДЭ ЦР ГИВФБ





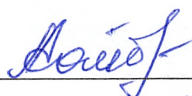
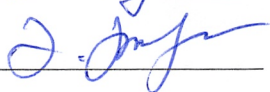






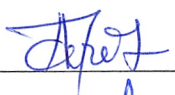
А.Абдиев
Э.Бакасов

консультант проекта IFC
глава Ала-Арчинского айыл окмоту
Аламудунского района Чуйской области

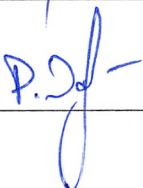
Куттубек кызы
Гульзада

местный консультант по техническим
регламентам ГИВФБ ПКР



Р.Осмоналиев

Президент ассоциации птицеводов
Кыргызской Республики



Контактные данные ответственного лица:

А. Байитова – местный консультант-юрист ГИВФБ ПКР

эл.адрес: gulzada@gvfi.gov.kg, a.baiitova@mail.ru, тел. +996 (312) 20425, 660720,
0703941288, 0558040307

Объем: _____ стр., приложений

1. Проблемы и основания для государственного вмешательства

- 1) Проблема - Недостаточность механизмов закрепленных в действующей нормативной правовой базе для проведения эффективного надзора со стороны уполномоченного органа, осуществляющего надзор за соответствием безопасности пищевой продукции требованиям технических регламентов

На территории КР с 12 августа 2017 года вступают в силу технические регламенты ЕАЭС, регулирующие вопросы безопасности пищевой продукции, а именно:

- «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011);
- «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011);
- «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011);
- «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» (ТР ТС 023/2011);
- «Технический регламент на масложировую продукцию» (ТР ТС 024/2011);
- «О безопасности отдельных видов специализированной пищевой продукции, в том числе диетического лечебного и диетического профилактического питания» (ТР ТС 027/2012);
- «Требования к безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств» (ТР ТС 029/2012);
- «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013);
- «О безопасности мяса и мясной продукции» (ТР ТС 034/2013).

Для плавного перехода от национального к единому режиму технического регулирования предусмотрен переходный период.

Так с 12 августа 2015 года на территории КР действуют на альтернативной основе национальный и единый режимы регулирования.

Та продукция, которая подпадает под режим единого регулирования, допускается на рынок после прохождения процедур подтверждения соответствия с выдачей сертификата соответствия единого образца или регистрации декларации соответствия по единой форме.

Под единый режим регулирования подпадает продукция, включенная в Единый перечень продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) в рамках Евразийского экономического союза (далее - ЕАЭС) с выдачей единых документов, утвержденный решением Комиссии таможенного союза (решение № 319 от 18 июня 2010 года).

Также в каждом техническом регламенте ЕАЭС содержится перечень продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия (сертификации или декларированию).

Порядок принятия декларации о соответствии определяется национальным законодательством стран-членов ЕАЭС.

В соответствии с Планом действий по совершенствованию государственного контроля (надзора) за пищевой продукцией, размещенной на рынке с 14 ноября по 23 ноября 2016 года в рамках плановых проверок Департамента профилактики заболеваний и государственного санитарно-

эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения КР совместно с представителями Министерства экономики КР, Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР, Государственного агентства антимонопольного регулирования при Правительстве КР проведены проверки и мониторинг ряда магазинов г. Бишкек.

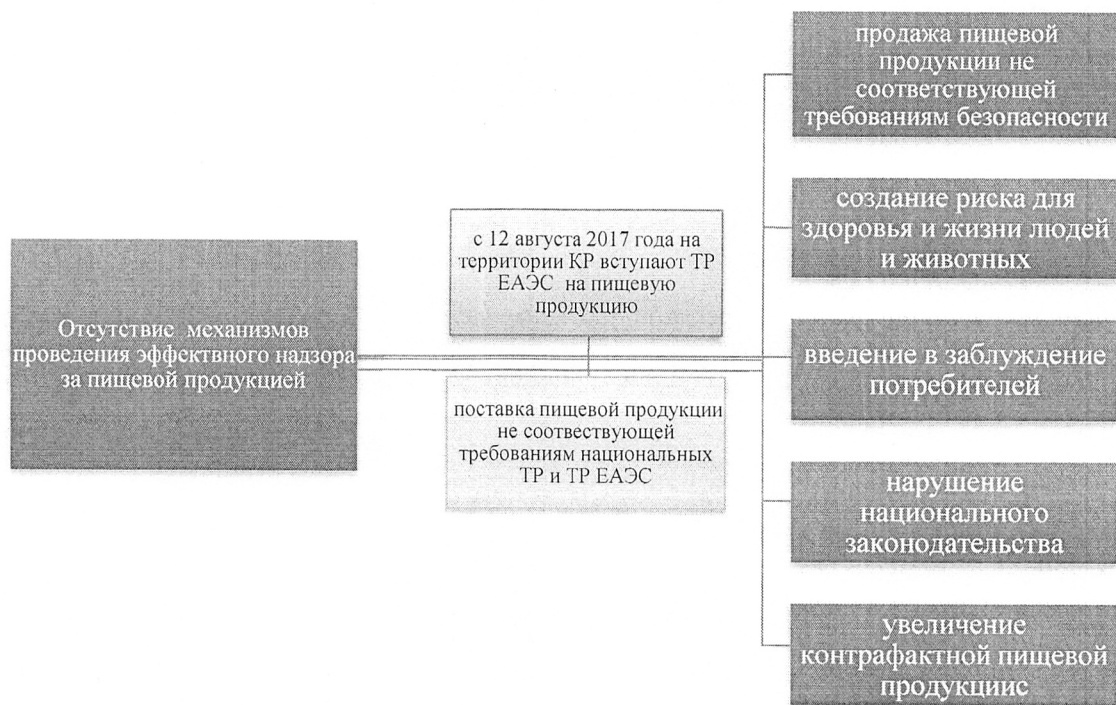
По результатам проверок выявлены нарушения по реализации пищевой продукции без сопроводительной документации, документов, подтверждающих безопасность продукции, отсутствие полных сведений о производителе, отсутствие информации для потребителя на государственном и официальном языках, единого знака обращения продукции (ЕАС), на рынке государств-членов ЕАЭС отсутствия даты изготовления пищевой продукции. Все это приводит к реализации на рынках пищевой продукции, несоответствующей установленным требованиям, что подвергает население определенному риску для здоровья и безопасности и вводит в заблуждение потребителей. При этом, для эффективного надзора со стороны уполномоченного органа за соответствием безопасности пищевой продукции требованиям технических регламентов недостаточно механизмов закрепленных в действующей нормативной правовой базе.

В связи с чем, разработано Положение об осуществлении изъятия и отзыва пищевой продукции несоответствующей требованиям пищевой безопасности,

Положение о порядке проведения экспертизы, утилизации и уничтожении пищевой продукции, не соответствующей требованиям пищевой безопасности.

Необходимо отметить, что данные правила не распространяются на порядок проведения проверок субъектов предпринимательства и регламентируют общий порядок действий субъектов бизнеса по самостоятельному изъятию и отзыву пищевой продукции, несоответствующей требованиям пищевой безопасности.

Дерево проблем



Масштаб проблем

По результатам проверки с 14 ноября по 23 ноября 2016 года 16 магазинов и супермаркетов на соответствие требованиям законодательства Кыргызской Республики в области технического регулирования, общественного здравоохранения, ветеринарии и фитосанитарии и технических регламентов ЕАЭС в области обеспечения безопасности молочной, плодоовощной продукции, муки и мучных изделий выявлены в реализации 15 наименований молока и молочной продукции, в том числе 14 завезенных с Республики Казахстан (из них 9 наименований продукции - изготовитель Российская Федерация) не соответствующих требованиям ТР ТС «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011).

В 56% молочной продукции отсутствовали документы, подтверждающие безопасность (декларация о соответствии).

Из проверенных 23 консервных продуктах были выявлены следующие нарушения требований технических регламентов:

- в 26% видах мясных консервов производства Российская Федерация отсутствовали документы подтверждающие безопасность (декларации о соответствии) и не было перевода на государственный язык;
- в 17,3% плодоовощной продукции отсутствовали документы подтверждающие безопасность (декларации о соответствии) и не было перевода на государственный язык.
- в 21,7 % рыбной продукции отсутствовали документы подтверждающие безопасность (декларации о соответствии) и не было перевода на государственный язык, а также в 13% отсутствовал единый знак обращения (ЕАС);

- в 26% (6 видов) рыбных консервов производства Латвия отсутствовали документы подтверждающие безопасность (декларации о соответствии) и не было перевода на государственный язык, а также отсутствовал единый знак обращения (ЕАС);

- без сопроводительных документов выявлены рыбные изделия производства Тайланд, Латвии.

Таким образом, были выявлены нарушения:

1) реализация продукции без сопроводительной документации, документов, подтверждающих безопасность продукции;

2) в части маркировки:

- отсутствие полных сведений о производителе,

- отсутствие информации для потребителя на государственном и официальном языках,

- единого знака обращения продукции на рынке государств-членов ЕАЭС (ЕАС);

3) отсутствия даты изготовления пищевой продукции.

Все это может повлечь за собой:

- в экономическом плане – наплыв на рынок республики пищевой продукции, не соответствующей требованиям безопасности, установленных техническими регламентами ТС/ЕАЭС;

В социальном плане – потребление населением республики небезопасной продукции.

Также возникновение следующих потенциальных рисков:

- нарушение предпринимателями законодательства ЕАЭС;

- нарушение законодательства предпринимателями при ввозе пищевой продукции на территорию Кыргызской Республики;

- не исполнение требований технических регламентов ЕАЭС.

Международный опыт

Российская Федерация

В Российской Федерации за 9 месяцев 2016 года проведено около 320 тыс. проверок за соблюдением требований всех действующих технических регламентов ЕАЭС.

Наибольшее число проверок (90% от общей суммы) проведено по следующим техническим регламентам:

1. «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) – 95 067 проверок;

2. «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011) – 41 661;

3. «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» (ТР ТС 023/2011) – 37 308;

4. «Технический регламент на масложировую продукцию» (ТР ТС 024/2011) – 36 770;

5. «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011) – 24 134;
6. «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011) – 18 522;
7. «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» (ТР ТС 007/2011) – 15 658;
8. «Требования безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств» (ТР ТС 029/2012) – 8 480.

По итогам проведенных проверок было выявлено 73 447 нарушений обязательных требований, установленных техническими регламентами. Наибольшее число нарушений (90% от общей суммы) выявлено по следующим техническим регламентам:

1. «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) – 40 726 нарушений;
2. «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011) – 8 396;
3. «О безопасности продукции легкой промышленности» (ТР ТС 017/2011) – 5 408;
4. «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» (ТР ТС 007/2011) – 2 833;
7. «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011) – 2 462;
8. «О безопасности игрушек» (ТР ТС 008/2011) – 1 952.

По результатам проведенных проверок уполномоченными органами Российской Федерации было направлено органам других государств-членов 62 уведомления о продукции несоответствующей требованиям технических регламентов:

1. «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей» (ТР ТС 023/2011) – 51;
2. «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) – 10;

Количество нарушений порядка маркировки продукции в Российской Федерации составляет:

Маркировка продукции не прошедшей обязательную оценку соответствия требованиям технических регламентов, всего – 1 313.

Наибольшее число нарушений приходится на следующие технические регламенты:

1. «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» (ТР ТС 007/2011) – 317 (24% от общего числа нарушений);
2. «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) – 277 (21%);
3. «О безопасности игрушек» (ТР ТС 008/2011) – 226 (17%);
4. «О безопасности парфюмерно-косметической продукции» (ТР ТС 009/2011) – 177 (13,5%);
5. «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011) – 106 (8%).

Маркировка продукции не соответствующей требованиям технических регламентов, всего – 5 494.

Наибольшее число нарушений приходится на следующие технические регламенты: 4

1. «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) – 1578 (29% от

общего числа нарушений);

2. «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» (ТР ТС 007/2011) – 858 (16%);
3. «О безопасности игрушек» (ТР ТС 008/2011) – 687 (12,5%);
4. «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011) – 636 (11,5%);
5. «О безопасности продукции легкой промышленности» (ТР ТС 017/2011) – 494 (9%).

Количество выявленных нарушений в части выпуска в обращение продукции не прошедшей процедур оценки соответствия, установленных техническими регламентами, составляет всего 3190 нарушений.

Количество выявленных нарушений в части выпуска в обращение продукции, в отношении которой проведены процедуры оценки соответствия с нарушением требований, установленных техническими регламентами, составляет 1309 нарушений.

1. «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) – 872;
2. «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011) – 208.5

Республика Беларусь

В Республике Беларусь Государственным комитетом по стандартизации (Госстандарта) в ходе надзорных мероприятий и в случае выявления нарушений требований технических регламентов контролирующими (надзорными) органами Республики Беларусь принимаются необходимые меры по ограничению, запрету выпуска в обращение, а также изъятии с рынка продукции, несоответствующей требованиям безопасности. Так, только органами государственного надзора Госстандарта изъято с рынка в 2015 году более 120 наименований небезопасной продукции.

Цель государственного регулирования

Целью государственного регулирования является совершенствование механизма надзора за пищевой продукцией, размещенной на рынке и защиты прав потребителей от небезопасных товаров.

Основными задачами предлагаемого государственного регулирования является:

- утилизации и уничтожении пищевой продукции, не соответствующей требованиям пищевой безопасности;
- изъятия и отзыва пищевой продукции несоответствующей требованиям пищевой безопасности;

Достижение целевых показателей, индикаторы достижения цели:

1. Осуществление предпринимательской деятельности в правовом поле.

Количественные и качественные индикаторы:

1. Установление минимальных требований, обеспечивающих безопасность продукции и меры ответственности при их неисполнении.
2. Реализация безопасной пищевой продукции и защиты жизни и здоровья граждан.
3. Предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей.

Заинтересованные стороны, подпадающие в поле действия регулирования:

- Физические и юридические лица, осуществляющие ввоз пищевой продукции из стран членов ЕАЭС и третьих стран.
- Аккредитованные органы по сертификации и испытательные лаборатории.

Регулятивные органы:

- Министерство экономики КР
- Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения КР.
- Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР
- Государственная таможенная служба при Правительстве КР

Основания для государственного вмешательства

Основными причинами, согласно которым необходимо государственное регулирование являются:

- реализация Закона Кыргызской Республики «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике»;
- выполнение требований технических регламентов ЕАЭС;
- повышение ответственности производителя (поставщика) за безопасность пищевой продукции;
- гармонизация нормативных правовых актов с документами ЕАЭС.

Кыргызской Республике, как полноправному члену ЕАЭС необходимо выстраивать свою систему технического регулирования и применения СФС мер на основе нормативных актов, принимаемых в рамках ЕАЭС, так и на основе национальной законодательной базы.

С учетом того, что на территории КР с 12 августа 2017 года начнут действовать технические регламенты ЕАЭС в области пищевой безопасности необходимо усилить нормативное регулирование данной сферы на национальном уровне.

Это позволит регулировать сегмент производства и реализации пищевой продукции в большей степени рыночными механизмами. Производители, поставщики и реализаторы будут формировать доказательную базу для

подтверждения безопасности выпускаемой и реализуемой пищевой продукции.

2. Варианты государственного регулирования и оценки последствий

Рассмотрены три варианта регулирования

Вариант №1 – «оставить все как есть».

Вариант №2 – «совершенствование механизмов рыночного надзора за пищевой продукцией»

Вариант №3 – «принять Закон об обеспечении безопасности пищевой продукции»

1) Вариант регулирования «оставить все как есть»

Существующая в настоящее время в республике ситуация в сфере безопасности пищевой продукции может быть охарактеризована с учетом двух факторов: первый - здоровье населения, второй - торговые барьеры для отечественных производителей.

Говоря об этих факторах, можно констатировать, что в республике низкий уровень безопасности пищевой продукции, негативно влияющий на здоровье населения, крайне низкий уровень доступа отечественных производителей на рынки зарубежных стран и низкая привлекательность рынка пищевой продукции республики для инвесторов.

Главной причиной такого положения дел является отсутствие в республике полноценной системы обеспечения безопасности пищевой продукции как института, включающего правовую, институциональную, инфраструктурную составляющие.

В случае сохранения существующей ситуации, а именно, ситуации, при которой в правовом поле республики отсутствуют нормативные правовые акты по уничтожению пищевой продукции, не соответствующих требованиям технических регламентов и представляющей опасность жизни и здоровью человека и животных и окружающей среде, изъятию и отзыва пищевой продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов, которые сказываются на безопасности жизни и здоровья людей, а именно:

- неосведомленность предпринимателей о требованиях безопасности;
- несоблюдение требований безопасности в процессе производства;
- ухудшение условий оборота и торговли продовольственного сырья и пищевых продуктов;
- увеличение возбудителей болезней в предприятиях общественного питания.

Учитывая проблемную ситуацию данный вариант рабочая группа считает неприемлемым и предлагает изменение существующего положения.

2) Вариант регулирования «совершенствование механизмов рыночного надзора за пищевой продукцией»

Способ регулирования

Потребителями пищевой продукции внутри страны является все население республики и состояние здоровья населения находится в прямой зависимости от загрязнения продуктов питания контаминантами различной природы.

В рамках деятельности по контролю за безопасностью пищевой продукции в 2010 году государственной санитарно-эпидемиологической службой республики исследовано 88882 пробы, за 2011 год – 26186 проб, 2012 год – 50006 проб, 2013 год-70191 проб, 2014 год - 80549 проб, 2015 год - 83583 проб. Почти 10 % проб не соответствует требованиям безопасности, т.е. Практически каждая 8-10 проба продуктов питания, является опасной для употребления их в пищу населением.

От употребления недоброкачественных продуктов питания ежегодно в республике регистрируется до 230 случаев пищевых отравлений, суммарный негативный экономический эффект составляет только по системе здравоохранения более 1 млн. Сомов, затрачиваемых на оказание медицинской помощи пострадавшим.

На законодательном уровне должны быть обозначены правила поведения на определенном сегменте рынка – в данном случае сегменте производства и продажи пищевых продуктов – с тем, чтобы потребители продукции, участники этого рынка, государство и внешние стороны точно знали эти правила и следовали им.

Для эффективного надзора со стороны уполномоченного органа за соответствием безопасности пищевой продукции требованиям технических регламентов недостаточно механизмов закрепленных в действующей нормативной правовой базе.

Для этого со стороны государства требуется принятие нормативного правового акта, который бы определял правила и порядок по переработке и уничтожению пищевой продукции, не соответствующих требованиям технических регламентов и представляющей опасность жизни и здоровью человека и животных, окружающей среде, изъятия и отзыва пищевой продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов.

Регулятивное воздействие

Ожидаемые позитивные последствия:

Положительная сторона в разрезе технического регулирования.

Для бизнеса:

- осуществление предпринимательской деятельности в правовом поле;
- осведомленность предпринимателей о требованиях безопасности пищевой продукции;
- соблюдение требований безопасности в процессе производства;
- улучшение условий оборота и торговли пищевых продуктов;

Для государства:

- повышение экспортного потенциала республики;

- соблюдение требований безопасности пищевой продукции, установленные техническими регламентами.

Ожидаемые негативные последствия:

Вместе с тем, следует отметить следующие негативные последствия:

- компании, работающие на внутренний рынок, продолжают работать с неизвестными поставщиками, не обеспечивая надлежащего уровня безопасности пищевой продукции;
- большая часть населения республики будет потреблять пищевую продукцию постоянно снижающегося уровня безопасности;
 - рынок пищевой продукции республики станет все больше заполняться более дешевой продукцией из стран ЕАЭС;
- определенное увеличение технических барьеров при подтверждении соответствия продукции на переходном периоде, так как в Едином перечне продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках ЕАЭС на переходный период, не определены конкретные показатели продукции по безопасности. В КР в аналогичном перечне определены конкретные показатели по безопасности для каждой продукции;
- соблюдение ряда обязательных требований к продукции, установленных в действующих нормативных актах ЕАЭС, подтверждения которых представляет собой определенные сложности из-за отсутствия соответствующей лабораторно-испытательной базы в республике. В связи, с чем необходимо вовлечение дополнительных финансовых затрат для модернизации и переоснащения инфраструктуры качества республики в целом.

Реализационные риски

Реализация нормативного правового акта сопряжена с рисками, которые могут помешать достижению запланированных результатов. К таким рискам можно отнести:

- а) операционные риски, связанные с несовершенством принятых процедур, недостаточной технической, нормативной правовой поддержкой, а также человеческий фактор.

Эффективное и динамичное развитие сферы технического регулирования во многом зависит от принятия законов и подзаконных актов. Отсутствие этих нормативных правовых актов станет серьезным препятствием в реализации договорно-правовой базы ЕАЭС, соответственно отразится на качественном выполнении принятых процедур.

Правовой и иные анализы

Данный проект постановления Правительства КР разработан в целях в целях защиты прав потребителей от небезопасных пищевых товаров и совершенствования механизма рыночного надзора за пищевой продукцией.

Одной из важнейших задач, которое предлагается решить данным проектом постановления Правительства КР является совершенствование правовой базы для применения мер по результатам государственного контроля (надзора) за пищевой продукцией.

В связи с чем, разработано Положение о порядке проведения экспертизы, утилизации и уничтожении пищевой продукции, не соответствующей требованиям пищевой безопасности, Положение об осуществлении изъятия и отзыва пищевой продукции несоответствующей требованиям пищевой безопасности в целях недопущения реализации данной продукции.

Необходимо отметить, что данные правила разработаны по аналогии с европейской моделью и не распространяются на порядок проведения проверок субъектов предпринимательства, а только регламентируют общий порядок действий субъектов бизнеса по самостоятельному изъятию и отзыву пищевой продукции, несоответствующей требованиям пищевой безопасности.

Кроме того, с 12 августа 2017 года вступает в силу на территории КР Технический регламент ТС «О безопасности пищевой продукции» (далее – технический регламент ТР ТС 021/2011).

Кроме того, статьей 53 Договора о Евразийском экономическом союзе установлено, что продукция, выпускаемая в обращение на территории ЕАЭС, должна быть безопасной и продукция, в отношении которой вступил в силу технический регламент ЕАЭС, выпускается в обращение на территории ЕАЭС при условии, что она прошла необходимые процедуры оценки соответствия, установленные техническим регламентом ЕАЭС.

Основные выводы правового и антикоррупционного анализа

В настоящее время в КР начали применяться технические регламенты ЕАЭС, содержащие требования к пищевой продукции, таким образом в республике существует необходимая нормативная база, определяющая требования безопасности к пищевой продукции.

Для создания полноценной системы безопасности необходим нормативный правовой акт, определяющий все оставшиеся составляющие и обеспечивающий единый подход к безопасности на всех этапах всеми участниками цепи производства пищевой продукции.

Такой нормативный акт должен:

- установить некоторые особенности системы надзора за соблюдением законодательных требований в процессе производства и реализации пищевой продукции;
- закрепить необходимость изъятия из обращения пищевой продукции, несоответствующей требованиям пищевой безопасности;
- закрепить необходимость уничтожения пищевой продукции, несоответствующей требованиям пищевой безопасности.

Проект нормативного правового акта соответствует и не противоречит нормам Конституции КР и законодательства КР.

Данный вариант регулирования не создает коррупционные риски. В нем отсутствуют отсылочные или бланкетные нормы. В нем также нет дополнительных требований, выходящих за рамки обеспечения безопасности пищевой продукции.

Экономический анализ

Нормативный правовой акт затрагивает следующие субъекты экономической деятельности - юридические лица независимо от их организационно правовых форм и форм собственности и индивидуальные предприниматели, осуществляющие торговую или производственную деятельность.

В данном разделе приведены примерные затраты каждого из субъектов, связанных с введением нормативного правового акта. Также приведены выгоды как количественные, так и качественные. Качественные выгоды изложены там, где невозможно привести количественные расчеты.

Экономический анализ проводился по двум параметрам:

- Оценка затрат и выгод государственного органа на разработку и принятие нормативного правового акта.
- Оценка затрат и выгод при соблюдении обязательных требований НПА

а) Затраты государственного органа

Затраты государственного органа на проведение нормотворческого процесса, принятия НПА, затраты на этапе сопровождения, исполнения и контроля НПА, а также вовлеченных в данный процесс и какие затраты при этом будут осуществляться состоит из следующих этапов.

Затраты нормотворческого процесса по принятию проекта приказа ГИВФБ ПКР «Об утверждении положений в области пищевой безопасности»

Процесс	кол-во чел.	З/плата (мес.)	Ставка (день.)	% рабочего времени тратилось в день	Кол-во потрач. дней	Всего издержк и (сом)
Разработка проекта приказа ГИВФБ ПКР						
Руководитель рабочей группы	1	5 000,0	238	0,3	90	6 426
Члены рабочей группы	5	1 000,0	143	0,5	21	7507
Согласование НПА с министерствами и ведомствами	8	2 000,0	95,25	0,5	21	8000

Офисные расходы (Э/энергия, связь, бумага и др.)						10 000
Всего на разработку НПА						31 933
Внесение проекта приказа ГИВФБ ПКР						
Эксперт профильного отдела АП КР	2	4 000,0	190,5	0,5	20	3 809
Эксперт правового отдела АП КР	5	12 000,0	571,4	0,5	1	1 425
Доработка НПА	4			0,5	5	1 309
Согласование с отделами АП КР	120	12 000,0	571,4	0,5	1	28 570
Офисные расходы (Э/энергия, связь, бумага и др.)						27 880
Всего на внесение, рассмотрение и принятие НПА						62 993
Итого затрат (издержек):						94 926

В денежном выражении затраты нормотворческого процесса приблизительно составят **94 926 сом.**

Затраты государственного органа при проведении государственного надзора

Наименование работ	Количество часов	Количество человек	Количество человеко-часов	Стоимость работ
1. Составление плана проверок субъектов предпринимательства, подготовка предписания на проведение проверки	2	1	2	125
2. Регистрации предписания в уполномоченном государственном органе, (МЭ КР)	6	1	6	376
3. Проведение проверки с выездом на объект	8	2	16	1004
4. Оформление протокола результатов проверки	4	1	4	251

5. Оформление анкеты о организации и его деятельности	4	1	4	251
6. Ведение регистрационных журналов, ведение делопроизводства по вопросам проверок	2	1	2	125
ИТОГО:			34	2221 сомов

Прямые затраты госнадзора составят= 2221 сом

Косвенные затраты:

$$K_{3г} = k \times (3_{ср} \times \frac{n}{t}), \text{ где}$$

k - коэффициент функциональной загрузки

n – количество часов, затраченную на одну процедуру

t – количество рабочих часов в месяце

3 ср – средняя заработная плата по государственному учреждению

Косвенные затраты (Kз) = 3ср * nt/t

1.	Средняя штатная численность сотрудников госнадзора	4 человек
2.	Количество рабочих часов в месяц составляет в среднем	160 часов
3.	Средняя заработная плата в месяц	10455 сомов

Исходя из представленных в таблице данных

$$\text{Стоимость 1 человеко-часа (Kз)} = \frac{\text{Средняя зарплата}}{\text{кол. - во. раб. часов. в. месяц}} = 65 \text{ сомов}$$

Таким образом, затраты государственного органа составят:

$$3г = \text{прямые затраты госоргана (Пзг)} + \text{Косвенные затраты госоргана (Kзг)} = 2221 + 65 = 2286 \text{ сома.}$$

б) Затраты предпринимателей:

Переработка пищевой продукции

№	Мероприятия	Стоимость процедуры, услуги, сом
1.	Временное хранение в отдельном помещении на складе, в холодильнике (изолированной камере) пищевой продукции	бесплатно

2.	Отбор проб (образцов) пищевой продукции, подлежащей экспертизе, для лабораторных исследований (испытаний)	бесплатно
3	Расходы, связанные с отзывом продукции из реализации, работой специальной комиссии, хранением, транспортировкой, испытаниями, переработкой, вывозом (в зависимости от партии)	2000-10000
4.	технологическая переработка пищевой продукции (в зависимости от партии)	1500-6000
Итого		От 3500 до 16000

Косвенные затраты (Кз) = $Z_{\text{ср}} * nt/t$,

где: nt - количество часов, затраченных на одну процедуру;

t - количество рабочих часов в месяце;

$Z_{\text{ср}}$ - средняя заработная плата по предприятию.

Косвенные затраты (Кз) = $Z_{\text{ср}} * nt/t = 15000 \text{ сомов} \times 19 \text{ часов} / 176 = 1619 \text{ сомов}$

Затраты предпринимателей составят:

$Z_{\text{п}} = \text{прямые затраты (Пз)} + \text{косвенные затраты (Кз)}$

$Z_{\text{п}} = (3500 - 16000) + 1619 = \text{от } 5119 \text{ до } 17619 \text{ сомов.}$

с) Выгоды предпринимателей:

- создание условий бизнес среде для здоровой конкуренции;
- соблюдение законодательства в сфере технического регулирования;
- установление понятных, прозрачных и предсказуемых правил ведения бизнеса, минимизация вмешательства государственных органов в частную экономическую деятельность предпринимателей, уменьшение рисков ведения предпринимательской деятельности;
- повышение потенциала местной пищевой продукции;
- обеспечение признания и доверия к деятельности уполномоченных органов;
- повышение степени доверия к качеству услуг по оценке соответствия.

е) выгоды государства

- разработка и внедрение процедур, основанных на принципах ХАССП во время производства, переработки и реализации пищевых продуктов;
- своевременная информированность государственных уполномоченных органов о случаях обнаружения опасной пищевой продукции;
- своевременное изъятие опасной пищевой продукции из оборота;

- уничтожение опасной пищевой продукции по правилам, обеспечивающим безопасность этого процесса для человека и окружающей среды.

Результаты общественных обсуждений

Согласно разделу 2 Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденной ПКР от 30 сентября 2014 года №559, создана рабочая группа экспертов (приказ Министерства экономики КР от 29.09.16г. №38), состоящая из специалистов в области юриспруденции, финансов и экономики, в сфере вводимого регулирования, находящихся в штате и привлеченных для его разработки.

Консультации по предложенному проекту закона были проведены с следующими группами интересов:

1) Бизнес – сообщество.

12 мая, 30 ноября 2016 года при поддержке Международной финансовой корпорации (IFC) проведены семинар «Рыночный надзор» и круглый стол на тему: «Государственный контроль как инструмент защиты потребителей от продукции, несоответствующей установленным требованиям: проблемы и пути их решения».

Целью этих мероприятий являлось обсуждение текущей ситуации о состоянии продукции размещенной на внутреннем рынке, сбор информации непосредственно от участников-представителей бизнеса для более глубокого изучения текущих проблем, а также выработка рекомендаций и механизмов по защите внутреннего рынка во взаимодействии с бизнес-сообществом.

Широкий круг предпринимателей и бизнес – ассоциаций поддержал процесс совершенствования механизма рыночного надзора за пищевой продукцией, который позволит соблюдать правила безопасности всеми участниками производства, транспортировки, реализации пищевой продукции

2) Государственные органы исполнительной власти:

Процесс согласования прошел со всеми заинтересованными министерствами и ведомствами, замечания которых были учтены в процессе согласования и разработки аналитической записки на основе АРВ.

3) Общественное обсуждение.

Проект НПА был размещен на официальном сайт Правительства КР. Предложений и замечаний в ходе обсуждения не поступало.

Мнения заинтересованных сторон

1. Физические и юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность по импорту и продаже пищевой продукции, считают целесообразным принять нормативный правовой акт, который дает возможность работать в правовом поле не нарушая законодательство КР в сфере технического регулирования и снизит риск причинения вреда жизни и здоровью людей, животных, окружающей среде.

Регулятивные государственные органы

Уполномоченные государственные органы по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения КР, Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР и Государственное агентство антимонопольного регулирования при Правительстве КР. считают необходимым совершенствовать механизм рыночного надзора:

Реализационные риски

В процессе реализации данного вида государственного регулирования могут возникнуть риски.

Со стороны предпринимателей:

- непонимание требований НПА;
- стремление работать по старому и избегать соблюдение требований технических регламентов,
- отсутствие четкой и полной информации несет риск возникновения у них споров с контролирующими органами.

Со стороны государственных органов:

- отсутствие необходимых финансовых и человеческих ресурсов для выполнения требований НПА несет риск невыполнения решений Правительства КР.

Вариант №3: принятие Закона КР «Об обеспечении безопасности пищевой продукции»

Способ регулирования

Создание правовой основы для формирования в республике единой системы обеспечения безопасности всей пищевой продукции, производимой и обращающейся на рынке республики.

Механизмом создания такой правовой основы является принятие Закона КР «Об обеспечении безопасности пищевой продукции», поскольку это единственный способ, позволяющий ввести в правовое поле республики необходимые элементы системы пищевой безопасности без наличия которых невозможно создание такой системы и обеспечение единообразного поведения всех участников процесса производства пищевой продукции и государственных контролирующих органов.

Законопроект устанавливает права и обязанности участников цепи производства пищевой продукции, и особенности государственного контроля (надзора).

Ключевым институтом, позволяющим обеспечивать безопасность пищевой продукции не только внутри одного государства, но и международном рынке продовольственном рынке, является прослеживаемость. Суть ее состоит в том,

чтобы сделать видимым (отслеживаемым) движение продукта, начиная с продовольственного сырья, используемого для производства этого пищевого продукта, через процессы производства, хранения, транспортировки, до реализации конечному потребителю. В законопроекте законодательно закрепляется прослеживаемость, как прозрачная схема движения пищевого продукта от поля до стола.

Важным инструментом обеспечения безопасности населения является осуществление изъятия пищевой продукции, несоответствующей требованиям пищевой безопасности из обращения, ее утилизация и уничтожение по единой системе на территории всей республики.

В законопроекте впервые на уровне закона закрепляются данные вопросы и устанавливаются обязанности участников цепи производства пищевой продукции, возникающие у них при обнаружении продукции, не соответствующей требованиям безопасности.

Законопроект устанавливает особенности проведения государственного контроля (надзора) за безопасностью пищевой продукции: предусматривается в части введения оплаты за повторные лабораторные испытания, проводимые для подтверждения результатов мероприятий, проведенных субъектом предпринимательства для устранения выявленных нарушений отмеченных предыдущей проверкой. Определяется, что государственный контроль (надзор) должен базироваться на оценке рисков с целью минимизации необоснованного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов и перечисляются основные факторы, которые должны учитываться при определении периодичности проведения государственного контроля (надзора).

Законопроект объединяет разрозненные требования к разным этапам производства пищевой продукции, существующие в национальном законодательстве и законодательстве ЕАЭС, в единую систему.

Регулятивное воздействие

Ожидаемые позитивные последствия:

При рассматриваемом варианте регулирования реализуется сценарий создания правовой основы внедрения прослеживаемости пищевой продукции.

Ожидаемые результаты от реализации политики следующие:

- повышение уровня безопасности пищевой продукции;
- снижение недоверия со стороны торговых партнеров и инвесторов;
- увеличение количества производителей, поставляющих продукцию на зарубежные рынки;
- повышение уровня инвестиций в пищевую отрасль.
- принятие гармонизированных национальных нормативных правовых актов с актами ЕАЭС.

Ожидаемые негативные последствия:

Результаты от реализации политики могут стать следующими:

- предприниматели не смогут скрывать тех поставщиков, которые поставили им продукцию или ее компоненты;
- исключение данного сектора предпринимательства;
- увеличение теневого оборота;
- затратность соблюдения и выполнения;

Реализационные риски

При реализации данного варианта регулирования присутствуют следующие риски:

Со стороны предпринимателей:

- непонимание требований закона;
- стремление работать по старому и избегать соблюдения новых требований;
- отсутствие четкой и полной информации несет риск возникновения у них споров с контролирующими органами.

Со стороны государственных органов:

- отсутствие необходимых финансовых и человеческих ресурсов для выполнения требований законодательства несет риск невыполнения научного обоснованного похода.

Со стороны всех участников:

- на первом этапе отсутствие единообразного понимания норм, как предпринимателями, так и государственными контролирующими органами

Правовой и иные анализы

Анализ нормативных правовых актов в области технического регулирования и оценки соответствия не выявил противоречий и дублирования представленного варианта регулирования.

Законопроект позволит восполнить существующий в настоящее время в законодательстве республики пробел: отсутствие единого отраслевого закона, устанавливающего правовую основу для создания в республике единой системы обеспечения безопасности всей пищевой продукции, производимой и обращающейся на рынке республики.

Законопроект базируется на нормативной базе ЕАЭС, но при этом не дублирует требования технических регламентов, принятых и принимаемых ЕАЭК, поскольку не содержит конкретных требований к пищевой продукции. Законопроект объединяет разрозненные требования к разным этапам производства пищевой продукции, существующие в национальном законодательстве и законодательстве ЕАЭС, в единую систему.

В случае принятия законопроекта необходимо принять подзаконные нормативные акты, а также провести информационно-просветительскую работу среди предпринимателей и сотрудников государственных органов, участвующих в общественных отношениях, которые будут регулироваться данным законопроектом.

Экономический анализ

а) этапы процесса согласования и затраты по принятию нормативных правовых актов

В денежном выражении затраты нормотворческого процесса приблизительно составят **83 522 сом.**

б) затраты на контроль и исполнение нормативных правовых актов изменятся незначительно в рамках выполняемых функций и неизменности функционала и штата ответственного органа.

с) расчет затрат стейкхолдеров (бизнеса, государства)

При данном варианте регулирования ожидаемые затраты бизнеса будут следующими:

Косвенные затраты – расходы связанные с организацией и проведением производственного контроля;

- Проведение лабораторных исследований и испытаний:
 - Проведение медицинских осмотров, профессиональной гигиенической подготовки.
 - Проведение визуального контроля за выполнением санитарно – противэпидемиологических (профилактических) мероприятий, соблюдением санитарных правил.

Прямые затраты:

- Ремонт и аренда помещения.
- Оборудование.
- Расходные материалы и инструменты.
- Фонд заработной платы
- - Иные затраты

Затраты государства

Затраты государственного органа при проведении государственного надзора на объекте общественного питания составят **2221 сом** и состоят из следующих этапов:

- Составление плана проверок субъектов предпринимательства, подготовка предписания на проведение проверки
- Регистрации предписания в уполномоченном государственном органе, (МЭ КР)
- Проведение проверки с выездом на объект
- Оформление протокола результатов проверки
- Оформление анкеты об организации и его деятельности
- Ведение регистрационных журналов, ведение делопроизводства по вопросам проверок

d) расчет выгод государства

- улучшение демографических показателей (снижение уровня детской смертности от острых кишечных инфекций);
- укрепление экономики и обеспечение устойчивого развития страны за счет укрепления здоровья взрослого и детского населения, профилактики инфекционных и неинфекционных заболеваний, повышения производительности труда и увеличения работающих;
- укрепление экономики за счет расширения производства производителями пищевой продукции при выходе ими на зарубежные рынки сбыта;
- разработка и внедрение процедур, основанных на принципах ХАССП во время производства, переработки и реализации пищевых продуктов;
- возможность получения информации о происхождении продукции и пути ее дальнейшего следования на любом этапе цепи производства пищевой продукции;
- своевременная информированность государственных уполномоченных органов о случаях обнаружения опасной пищевой продукции;
- своевременное изъятие опасной пищевой продукции из оборота;
- уничтожение опасной пищевой продукции по правилам, обеспечивающим безопасность этого процесса для человека и окружающей среды.

Результаты общественных обсуждений

Бизнес – сообщество. Широкий круг бизнес – ассоциаций в целом поддерживает вариант разработки и создания единого нормативного акта, который обеспечил бы регулирование всех процессов, связанных с производством пищевой продукции

Государственные органы исполнительной власти.

Данный вариант государственного регулирования гарантирует безопасность потребителей и стать доказательной базой для торговых партнеров. Это достижимо при следующих условиях:

- система безопасности должна быть зафиксирована на достаточном уровне, позволяющем устанавливать требования не только к государственным органам, но и к предпринимателям;

- система должна содержать все необходимые компоненты, объединенные единым подходом.

По результатам обсуждения в рабочей группе эксперты пришли к мнению о целесообразности данного варианта, но реализация данного варианта потребует много времени, так как для принятия законопроекта и подзаконных нормативных правовых актов потребуется от 3 до 5 лет.

Рекомендуемое регулирование

Техническое регулирование является базовым элементом интеграции и важнейшим направлением деятельности ЕАЭС.

К настоящему времени в рамках ЕАЭС приняты основные документы, формирующие нормативную правовую базу ЕАЭС.

Переход на единые требования к продукции предполагает повышение уровня компетенции органов по подтверждению соответствия и испытательных лабораторий.

Упрощение выхода продукции на рынок, взаимное признание документов, подтверждающих соответствие продукции техническим регламентам, естественно, сопровождается ростом ответственности за нарушения законодательства в сфере технического регулирования.

Надо немало сделать, чтобы гармонизировать и унифицировать все составляющие простого и емкого понятия - безопасность пищевой продукции. Существующие проблемы, связанные с влиянием опасной пищевой продукции на здоровье населения и низким уровнем доверия торговых партнеров республики к пищевой продукции, производимой отечественными производителями, а также поставляемой из стран членов ЕАЭС, требуют совершенствования рыночного надзора и создания в республике механизма по переработке и уничтожению пищевой продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов и представляющей опасность жизни и здоровью человека и животных, окружающей среде, изъятия и отзыва пищевой продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов и учета производственных объектов по производству (изготовлению) пищевой продукции, не подлежащих государственной регистрации.

Реализация настоящего проекта приказа даст производителям (поставщикам, продавцам) возможность осуществлять предпринимательскую деятельность в правовом поле, будет способствовать решению задачи по обеспечению населения республики безопасной пищевой продукцией, посредством применения более действенной системы контроля (надзора) уполномоченными органами, что повысит ответственность производителя (поставщика, продавца) за безопасность пищевой продукции.

Основные аргументы предпочтительного варианта

1) Для государства:

- идентификация принятого курса национальной политики с присоединением КР к ЕАЭС.
- содействие росту экономики и ее модернизации, повышению конкурентоспособности.
- повышение ответственности производителей за пищевую продукцию, размещаемую на рынке.
- повышение уровня защиты жизни и здоровья людей, охраны окружающей среды, флоры и фауны от потенциально опасного воздействия на них пищевой продукции и процессов производства пищевой продукции.
- выполнение производителями, поставщиками, продавцами единых

обязательных требований безопасности к пищевой продукции, установленных в технических регламентах ЕАЭС или национальных обязательных требований безопасности к пищевой продукции, включенной в единый перечень продукции, подлежащих обязательному подтверждению соответствия.

- применение и исполнение технических регламентов ЕАЭС в КР без изъятий.
- соответствие технического регулирования в рамках ЕАЭС уровню экономического и научно-технического развития республики.

2) Для потребителей:

- обеспечение безопасности пищевой продукции;
- защита от действий, вводящих в заблуждение потребителей;
- содействие в компетентном выборе пищевой продукции.

3) Для производителей/поставщиков, реализаторов:

- установление понятных, прозрачных и предсказуемых правил ведения бизнеса;
- повышение потенциала местной пищевой продукции;
- обеспечение признания и доверия к деятельности органов по оценке соответствия и ее результатам как внутри республики, так и за рубежом;
- повышение конкурентоспособности пищевой продукции;
- повышение степени доверия к качеству услуг по оценке соответствия.

4. Приложение

Копия приказа МЭ КР, Положение о регистрации деклараций о соответствии продукции требованиям технических регламентов Таможенного союза, Единые формы документов об оценке (подтверждения соответствия) декларации о соответствии техническим регламентам Таможенного союза, сертификата соответствия техническим регламентам Таможенного союза.