

## Аналитическая записка

Нуритдина Джаманкулова, эксперта по техническому регулированию и применению СФС мер Проекта технической помощи АБР по улучшению возможностей и смягчению рисков в период адаптации Кыргызской Республики в интеграции с ЕАЭС (ТА-8978 KGZ).

---

**Тема: «О некоторых актуальных вопросах в сфере технического регулирования»<sup>1</sup>.**

---

За время участия в евразийском интеграционном объединении в деле перехода КР к системе технического регулирования ЕАЭС достигнут существенный прогресс. Вместе с тем, следует объективно признать, что в КР касательно роли технического регулирования в масштабах социально-экономического развития страны имеет место недооценка. На нынешнем этапе имеет место значительное количество проблем и вопросов, в связи с чем целесообразно выявлять из них наиболее важные и критические, требующие первоочередных решений. Доступ продукции местного производства на рынки стран ЕАЭС в аспектах технического регулирования и применения относится к таковым, в связи с чем логично акцентировать внимание на следующем положении статьи 53 Договора о ЕАЭС: *«Продукция выпускается в обращение на территории ЕАЭС при условии, что она прошла необходимые процедуры оценки соответствия, установленные техническими регламентам ЕАЭС»*. С позиции этого положения следует объективно и на системной основе оценивать риски и осуществлять дальнейшие действия, направленные на минимизацию рисков.

Очевидно, что для этого требуется повысить системность организации деятельности Министерства экономики, функционально отвечающего за выработку предложений и по разработке и реализации единой

---

<sup>1</sup> Данная записка по электронной почте представлена 3 мая 2018 года.

государственной политики в области технического регулирования в сфере технического регулирования. Вновь образованной Комиссии по техническому регулированию Министерства экономики следует рассматривать вопросы, носящие как общий характер, так и вопросы, связанные с реализацией конкретных положений технических регламентов ЕАЭС. Ниже представлены примеры таких вопросов.

### ***1. Институциональные вопросы.***

В сфере технического регулирования наблюдается ряд системных проблем:

- отсутствие в КР единой управленческой структуры;
- отсутствие программного бюджетирования;
- недостаточное финансирование;
- дублирование функций различных органов;
- отсутствие в государственных органах подразделений или должностных лиц, отвечающих за вопросы технического регулирования;
- крайне слабый уровень кадров, специализирующихся на вопросах технического регулирования.
- и др.

В институциональном плане есть также вопросы несистемного характера. Например, предоставление субъектам предпринимательства прав по проведению оценочных работ в сфере технического регулирования и применения СФС мер. Так, весьма небезупречным с точки зрения права ЕАЭС и актов Всемирной организации здоровья животных (МЭБ) выглядит Положение о делегировании отдельных государственных полномочий в области ветеринарии лицам, осуществляющим частную ветеринарную практику, утвержденное Постановлением Правительства КР от 15 января 2018 года № 17. Это создает риски введения ограничений со стороны импортеров на продукцию, поставляемой из КР с ветеринарными документами, выданными частными ветеринарными врачами.

В данном направлении предлагается проведение детального функционального анализа в сферах технического регулирования и применения СФС мер, на основе которого должны быть сформулированы положения по оптимизации государственного управления в этих сферах.

## ***II. Правовые вопросы.***

Среди представителей государственных органов КР, предпринимательского сектора и экспертного сообщества имеет место расхождение мнений касательно соотношения актов национального законодательства КР с актами, входящих в право ЕАЭС, в сферах технического регулирования и применения СФС мер, а также по вопросам правотворчества и правоприменения в этих сферах в свете участия КР в ЕАЭС.

**2.1.** В Разделе X «Техническое регулирование» Договора о ЕАЭС следует обратить внимание на три важных положений:

- 1) Технические регламенты ЕАЭС имеют **прямое действие** на территории ЕАЭС.*
- 2) Со дня вступления в силу технического регламента ЕАЭС на территориях государств-членов соответствующие обязательные требования к продукции и иным объектам технического регулирования, установленные национальным законодательством государств-членов ЕАЭС, действуют только в части, определенной переходными положениями, и с даты завершения действия переходных положений **не применяются.***
- 3) Государства-члены ЕАЭС обеспечивают обращение продукции, соответствующей требованиям технических регламентов ЕАЭС, на своей территории **без предъявления дополнительных по отношению к содержащимся в технических регламентах ЕАЭС требований к такой продукции и без проведения дополнительных процедур оценки соответствия.***

То есть, со вступлением в силу в КР технических регламентов ЕАЭС соответствующие нормы национального законодательства не должны применяться. В КР в рамках подготовительных работ по вступлению в силу технические регламенты ЕАЭС отменены технические регламенты КР. Однако на практике продолжают свое действие положения иных НПА КР, устанавливающие обязательные нормы к продукции и иным объектам технического регулирования являющимися отличными от соответствующих положений технических регламентов ЕАЭС. Например, технический осмотр находящихся в эксплуатации колесных транспортных средств или выпуск в обращение муки хлебопекарной только в обогащенном виде.

В данном направлении следует проводить качественную инвентаризацию законодательства КР с учетом наличия существенных оговорок, установленных Договором о ЕАЭС в отношении положений всего Раздела X и отдельно двух вышеуказанных положений. Так, суть оговорок: *эти положения не распространяются на установление и применение СФС мер*. То есть, это касается сельскохозяйственного сырья и пищевой продукции, в отношении которых установлены санитарные или ветеринарно-санитарные, или фитосанитарные требования и процедуры.

2.2. Договор о ЕАЭС, международные договора в рамках ЕАЭС, акты ЕЭК (технические регламенты ЕАЭС, иные акты органов ЕАЭС в сферах технического регулирования и применения СФС мер) могут содержать бланкетные (отсылочные) нормы, которые должны регулироваться национальным законодательством государств-членов ЕАЭС. Следует отметить, что в этом направлении соответствующими министерствами и ведомствами проведена определенная работа. Вместе с тем, есть отдельные вопросы, решения которых требует особого внимания.

#### **2.2.1. О внутригосударственном согласовании проектов технических регламентов ЕАЭС.**

Согласно пункту 15 Положения о порядке разработки, принятия, внесения изменений и отмены технического регламента ЕАЭС, утвержденного Решением Совета ЕЭК от 20 июня 2012 года № 48 (с поправками) *проекты технических регламентов ЕАЭС подлежат внутригосударственному согласованию, определяемой Правительствами государств-членов ЕАЭС.*

Однако по состоянию на 1 мая 2018 года процедуры по внутригосударственному согласованию проектов технических регламентов ЕАЭС в КР не приняты или не четко зафиксированы в нормативных правовых актах.

### **2.2.2. О регистрации деклараций о соответствии единой формы ЕАЭС в уполномоченных государственных органах КР.**

Есть определённая проблематика в отношении регистрации деклараций о соответствии техническим регламентам ЕАЭС, принятых по единой форме. Регистрацию деклараций о соответствии единой формы ЕАЭС вправе осуществлять уполномоченные государственные органы или аккредитованные органы по сертификации, включённые в единый реестр ЕАЭС органов по оценке соответствия. Следует рассмотреть две ситуации.

#### **Первая ситуация.**

Согласно действующему Положению о регистрации декларации о соответствии продукции требованиям технических регламентов ТС (ЕАЭС), утвержденному Решению Коллегии ЕЭК от 9 апреля 2013 года № 76, *регистрация декларации о соответствии в уполномоченных органах государств-членов ЕАЭС осуществляется в соответствии с законодательством государств-членов.* То есть, это Положение в основном процедуры регистрации деклараций о соответствии, принятых по единой форме ЕАЭС, органами по сертификации. Представители уполномоченных государственных органов полагают, что регистрация декларации о соответствии единой формы ЕАЭС осуществляется ими в соответствии с

Положением о порядке принятия декларации о соответствии и ее регистрации, утвержденного Постановлением Правительства КР от 23 октября 2007 года № 512. Однако следует отметить, что данное Постановление Правительства КР № 512 регулирует вопросы регистрации декларации о соответствии национальным техническим регламентам КР, но не техническим регламентам ТС (ЕАЭС), и к тому же оно утратило силу в соответствии с Постановлением Правительства КР от 29 сентября 2014 года № 550.

### **Вторая ситуация.**

С 1 июля 2018 года вступает в силу Порядок регистрации, приостановления, возобновления и прекращения действия деклараций о соответствии продукции требованиям технических регламентов ЕАЭС, утверждённый Решением Коллегии ЕЭК от 20 марта 2018 года № 41. Следует обратить внимание на ряд аспектов. **Во-первых**, новый Порядок определяет единые правила регистрации деклараций о соответствии единой формы ЕАЭС уполномоченными органами или организациями государств-членов, в том числе аккредитованными органами по сертификации, если это предусмотрено законодательством государств-членов. То есть, с 1 июля 2018 года органы по сертификации будут иметь право регистрировать декларации о соответствии единой формы ЕАЭС в случае принятия и вступления в силу к этому времени законодательного акта (**Прим.** по состоянию на 1 мая 2018 года подавляющая часть принятых деклараций о соответствии по единой форме ЕАЭС, регистрируется органами по сертификации). **Во-вторых**, выдачи предписания о приостановлении действия декларации о соответствии единой формы ЕАЭС, а также приостановление (возобновление) ее действия должно осуществляться по национальному законодательству КР. Здесь с следует обратить внимание наличие юридических пробелов в отношении таких процедур.

Очевидно, что требуется нормативно-правовое обеспечение регистрации деклараций о соответствии единой формы ЕАЭС в рамках законодательства КР.

### **2.2.3. О формировании и ведении государственных реестров производственных объектов по производству (изготовлению) пищевой продукции.**

Согласно Техническому регламенту ТС «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) производственные объекты, осуществляющие изготовление (производство) пищевой продукции<sup>2</sup>, должны быть включены в один из Реестров:

- 1) Реестр производственных объектов по производству (изготовлению) пищевой продукции, подлежащих государственной регистрации;
- 2) Реестр производственных объектов по производству (изготовлению) пищевой продукции, не подлежащих государственной регистрации.

#### **1-ый реестр. Вопросы государственной регистрации производственных объектов.**

Целесообразно дать краткую информацию. Согласно статье 31-36 ТР ТС 021/2011 государственная регистрация производственных объектов является формой оценки соответствия производства (изготовления) переработанного продовольственного (пищевого) сырья животного происхождения:

- а) убой продуктивных животных и птицы, переработка (обработка), продукты убоя для производства (изготовления) пищевой продукции;**
- б) прием сырого молока, сырых сливок и сырого обезжиренного молока и (или) их переработка (обработка) при производстве (изготовлении) молочной продукции;**

---

<sup>2</sup> По определению в понятие «пищевая продукция» входит также продовольственное сырье.

**в) производство (изготовление) и переработка (обработка) яиц сельскохозяйственной птицы и продуктов их переработки;**

**г) производство (изготовление) и переработка (обработка) продукции аквакультуры и улова водных биологических ресурсов (нерыбные объекты промысла).**

Сведения о государственной регистрации должны вноситься в Реестр производственных объектов по производству пищевой продукции, подлежащих государственной регистрации, который должен вестись государственным уполномоченным органом в лице Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР.

Согласно части 7 статьи 31 ТР ТС 021/2011 *проверку соответствия регистрируемых производственных объектов требованиям к процессу производства, установленными техническими регламентами ТС (ЕАЭС) осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством государства - члена ЕАЭС.* В качестве исполнения указанного положения ряд государственных органов склонны считать принятие Положения о государственной регистрации производственных объектов, на которых осуществляется деятельность по получению, переработке (обработке) непереработанного продовольственного (пищевого) сырья животного происхождения, утвержденного Постановлением Правительства КР от 24 августа 2017 года № 528. Однако это Положение по содержанию не отвечает целевым задачам, поставленных в ТР ТС 021/2011 в отношении государственной регистрации производственных объектов по производству непереработанного продовольственного (пищевого) сырья животного происхождения, то есть его нельзя рассматривать в качестве Порядка проведения проверки соответствия регистрируемых 4-х указанных категорий производственных объектов требованиям к процессу производства,



установленными техническими регламентами ТС (ЕАЭС), так как не соответствуют

## **2-ой реестр.**

Согласно статье 37 Технического регламента ТС «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) предприятия, не относящиеся к производственным объектам, подлежащим государственной регистрации, имеет право начать производство пищевой продукции после заявления и внесения их в Реестр производственных объектов по производству (изготовлению) пищевой продукции, не подлежащих государственной регистрации, который должен вестись уполномоченным государственным органом в Департамента профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения КР.

По состоянию на 1 мая 2018 года по КР отсутствуют оба Реестра, что создает риски по ограничению доступа пищевой продукции, производимой в КР, на рынки государств-членов ЕАЭС.

### **2.2.4. О ветеринарно-санитарной экспертизе.**

В соответствии со статьей 30 Технического регламента ТС «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011):

- ветеринарно-санитарной экспертизе как форме оценки соответствия подлежит **непереработанная пищевая продукция животного происхождения**, при этом она должна сопровождаться *документом, содержащим сведения, подтверждающие ее безопасность*
- Проведение ветеринарно-санитарной экспертизы и оформление ее результатов осуществляется в соответствии с **законодательством государства-члена ЕАЭС.**

По состоянию на 1 мая 2018 года в КР не приняты нормативные правовые акты по процедурам ветеринарно-санитарной экспертизы непереработанной продукции животного происхождения, что может создать

предпосылки для введения ограничений со стороны партнеров по ЕАЭС по допуску на их территории готовой пищевой продукции животного происхождения. Следует отметить, что Правила назначения ветеринарно-санитарной экспертизы, утверждённые Постановлением Правительства КР от 24 августа 2017 года № 528, не устанавливают такие процедуры.

#### **2.2.5. Об обеззараживанию продукции и объектов.**

Существенным фактором, повышающим риски ограничения доступа продукции растительного происхождения на рынки ЕАЭС, является отсутствие ряда НПА КР, которые предусмотрены положениями технических регламентов ТС и иных актов ЕАЭС в сфере применения СФС мер. Это может стать является причиной неисполнения требований технических регламентов ТС производителями и поставщиками продукции из КР. Так, согласно Единым правилам и нормам обеспечения карантина растений на таможенной территории ЕАЭС, утвержденные Решением Совета ЕЭК от 30 ноября 2016 года № 159, обеззараживание продукции и объектов должно проводиться организациями, имеющими **право** на это в соответствии с **законодательством государства-члена**, на территории которого проводится обеззараживание.

Следует отметить, что вышеуказанные Единые правила вступили в силу с 1 июля 2017 года. Однако при этом соответствующими органами не проведены соответствующие подготовительные мероприятия в должной мере. По состоянию на 1 мая 2018 года в КР отсутствует нормативно-правовое обеспечения деятельности организаций по обеззараживанию объектов.

### **III. О повышении осведомленности по техническим регламентам ЕАЭС и качестве обучения.**

Очевидно, что реализация технических регламентов ЕАЭС не представляется возможным без знания установленных ими требований и правил по доступу продукции на рынок. Согласно информационным данным,

публикуемым на официальных сайтах государственных контролирующих органов Казахстана и России, на территориях этих стран систематически выявляются случаи поставки из КР сельскохозяйственной и пищевой продукции, не соответствующих техническим регламентам ТС. При чем, это выявляется на первой же стадии контроля – **документарном контроле**.

Основная причина таких несоответствий – несоблюдение «по незнанию» производителями/поставщиками продукции правил выпуска продукции в обращения на рынке ЕАЭС, в первую очередь, в части надлежащего оформления документов о соответствии, наличия необходимых сопроводительных документов, правил маркировки продукции. Следует отметить, что в направлении повышения осведомленности проводится определенная работа.

Вместе с тем, нельзя не отметить весьма слабый уровень консультаций по техническим регламентам ЕАЭС. Например, ряд консультантов предлагают поставщикам свежих овощей и фруктов получать документы ветеринарно-санитарной экспертизы, что не предусмотрено обязательными требованиями технических регламентов ЕАЭС и по сути является nonsensом, в то же время забывают упомянуть о том, что эти виды должны выпускаться на рынок при наличии информации о применяемых пестицидах, о фумигации помещений и тары и др. Есть другой показательный пример. Некоторые консультанты предоставили свои презентации, которые демонстрируют дилетантство в части понимания ими сути и содержания темы прослеживаемости. Так, в качестве средств идентификации, обеспечивающих прослеживаемость пищевой продукции на стадии ее реализации, они предлагают отнести декларацию о соответствии и протоколы лабораторных испытаний. Также не может не вызывать беспокойство также низкое качество изданных брошюр. Зачастую их содержание вводит в заблуждение их пользователей.

В целом стоит отметить, что в направлении повышения осведомленности требуется системный подход, при этом беря во внимание, что функции по разъяснению положений технических регламентов ЕАЭС законодательно возложены на уполномоченные государственные контролирующие органы.

#### **IV. О модернизации лабораторной инфраструктуры.**

В данном направлении в КР проводится определённая работа в части технического оснащения лабораторий, находящихся во введении государственных органов КР. Тем не менее, с точки зрения целей модернизации лабораторной инфраструктуры, а именно достижения достаточного уровня технической компетентности и возможности проведения необходимых испытаний продукции ее производителями/поставщиками непосредственно на территории КР, предстоит сделать еще немало, особенно учитывая исключение из этих процессов использование казахстанского гранта.

Министерство здравоохранения КР разработало проект Программы Правительства КР **«Развитие медицинских и ветеринарных лабораторий Кыргызской Республики до 2025 года»**, которое в настоящее время представлено на общественное обсуждение<sup>3</sup>.

Кроме вопросов, связанных с модернизацией лабораторий, есть проблематика несколько иного характера. Дело в том, что для пользователей лабораторных услуг не доступна более полная информация об истинной области технической компетентности лабораторий применительно к продукции по товарным позициям и их показателям. Очевидно, что каждая аккредитованная лаборатория, внесённая в Единый реестр ЕАЭС, должна предварительно, то есть до оказания услуг по тестированию продукции, предоставить такую информацию.

---

<sup>3</sup> Подробные комментарии к данному проекту будут представлены отдельно.

## **V. О введение временных СФС мер.**

Согласно Договору о ЕАЭС каждое государство-член вправе самостоятельно разрабатывать и вводить временные СФС меры (**Прим.** большинство СФС мер включаются непосредственно в технические регламенты ЕАЭС или являются необходимым условием их соблюдения). Решением Совета ЕЭК от 16 мая 2016 года № 149 утвержден Порядок взаимодействия уполномоченных органов ЕАЭС при введении временных СФС мер.

Вместе с тем, следует отметить, что согласно статье 5 Соглашения ВТО по применению СФС мер акты национального законодательства в отношении разработки и применения СФС мер должны быть основаны на методах оценки риска соответствующих международных организаций. В КР отсутствуют нормативные правовые акты в этой части, что может являться существенной проблемой при торговых спорах с партнерами по ЕАЭС.

## **VI. О реформе системы государственного контроля (надзора) за соблюдением технических регламентов ЕАЭС в КР.**

Согласно Договору о ЕАЭС:

- Порядок государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов ЕАЭС устанавливается законодательством государств-членов ЕАЭС;
- Законодательство государств-членов ЕАЭС основывается на принципах и подходах гармонизации законодательства государств-членов, установленных международным договором в рамках ЕАЭС.

Следует отметить, что по Совет ЕЭК на своем последнем заседании одобрил проект **Соглашения о принципах и подходах осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов ЕАЭС в целях гармонизации законодательства государств-членов ЕАЭС в указанной сфере,** который в ближайшее время будет представлен на внутригосударственное

согласование. Беря во внимание содержание проекта данного Соглашения, включающее также специфичное положение по возможности привлечения к государственному контролю (надзору) независимых экспертных организаций и экспертов, также свободное обращение продукции на всем пространстве ЕАЭС и наличие в технических регламентах ЕАЭС защитительной оговорки, следует проводить мероприятия по реформирования системы государственных проверок в сфере технического регулирования в КР.