



Региональный проект USAID по либерализации торговли и таможенной реформе (RTLС)

Краткий меморандум к аналитическим исследованиям

«ОБ УСЛОВИЯХ ДОПУСКА ТОВАРОВ ИЗ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ НА ТАМОЖЕННУЮ ТЕРРИТОРИЮ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА В ОТНОШЕНИИ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ САНИТАРНЫХ, ВЕТЕРИНАРНО-САНИТАРНЫХ И ФИТОСАНИТАРНЫХ МЕР»

Джаманкулов Нуритдин

Данная публикация стала возможной благодаря поддержке американского народа, оказанной через агентство США по международному развитию (USAID). Автор отчета несет полную ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США.

Стоит признать, что по сравнению с тарифными мерами регулирования международной торговли влияние нетарифных мер менее исследованы на макроуровне, тем не менее, в последние годы все больше осознается значимость технического регулирования и применения санитарных, ветеринарно-санитарных и фитосанитарных (далее СФС) мер в этой сфере. Так, согласно исследованиям Экономического Комитета Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) установлено, что применение мер по гармонизации технического регулирования дало АТЭС прибыль 0.26% от ВВП (или около 45 миллиардов долларов США), тогда как прибыль от сокращения тарифов составило только 0,14 % от ВВП. Еще один пример. Около пяти тысяч предприятий Европейского союза (ЕС), производящую пищевую продукцию животного происхождения, имею ветеринарно-санитарные разрешения на ее поставку в стран Таможенного Союза (ТС), в то время как всего 10 (десять) таких предприятий ТС подтвердили свою способность соблюдать ветеринарно-санитарные требованиям ЕС и получили право на экспорт в страны ТС. Поэтому неудивительно, что в последние годы государства ТС проводят интенсивную работу в области технического регулирования и применения санитарных, ветеринарно-санитарных мер и фитосанитарных мер по воплощению политических решений по созданию Единого экономического пространства (ЕЭП). К настоящему времени в рамках ТС принято более 20 важнейших документов, формирующих нормативно-правовую базу ТС, содержание которых для Кыргызской Республики (КР) является весьма важными для экспорта товаров на рынки стран ТС с точки зрения потенциальных технических и санитарных, ветеринарно-санитарных и фитосанитарных барьеров. Следует подчеркнуть, что ТС рассматривает вопросы технического регулирования и применения СФС мер под углом комплексной проблематики обеспечения свободного обращения продукции внутри ТС и эффективного контроля за безопасностью продукции, ввозимой на таможенную территорию ТС, требованиям ТС.

Вопросы допуска товаров на территорию стран ТС в отношении технического регулирования и применения СФС мер можно разделить на два части: 1) период до вступления в действие технических регламентов ТС (переходный период); 2) период действия технических регламентов ТС.

I. ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

В переходный период в ТС создано временное правовое поле путем принятия 11 декабря 2009 года следующих международных договоров: **1. Соглашение об обращении продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия, на таможенной территории ТС; 2. Соглашение о взаимном признании аккредитации органов по сертификации (оценке (подтверждению) соответствия) и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по оценке (подтверждению) соответствия; 3. Соглашение ТС по санитарным мерам; 4. Соглашение ТС по ветеринарно-санитарным мерам; 5. Соглашение ТС о карантине растений (ПРИМ. эти международные договоры включены в часть вторую Перечня международных договоров, составляющих договорно-правовую базу ТС, присоединение к которым является обязательным условием вступления КР, как члена ЕврАзЭС, в ТС).**

На данном этапе функционирования ТС в сфере технического регулирования и применения СФС мер наблюдается сценарий **частичной гармонизации**, при которой продукция, соответствующая единым требованиям ТС, допускается к реализации на всем пространстве ТС, а продукция, произведенная по национальным техническим и санитарным нормативам государства-члена ТС, может осуществлять оборот только на территории этого государства.

1.1. Решением Комиссии ТС от 18 июня 2010 года приняты: **1. Единый перечень продукции, подлежащей подтверждению соответствия в рамках ТС с выдачей единых документов; 2. Единый реестр органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) ТС; 3. Единые формы сертификата соответствия и декларации о соответствии ТС; 4. Положение о порядке ввоза на таможенную территорию ТС продукции (товаров), подлежащих обязательной оценке (подтверждению) соответствия.**

Документами, подтверждающими соответствие продукции установленным требованиям при обязательной подтверждении соответствия, являются сертификат соответствия (при обязательной сертификации) или декларация о соответствии (при декларировании соответствия).

1.1.1. А) На выпускаемую в обращение продукцию, **подлежащую обязательной сертификации** и включенную в **Единый перечень продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия в рамках ТС с выдачей единых документов**, изготовители и импортеры вправе получать сертификат соответствия национальной системы подтверждения соответствия государства-члена ТС назначения, который будет действовать только на его территории, либо сертификат соответствия по единой форме, который будет действовать на всей территории ТС.

Б) На продукцию, **подлежащую обязательной сертификации в соответствии с национальным законодательством Стороны и не включенную в Единый перечень продукции**, изготовители и импортеры обязаны получить сертификат соответствия национальной системы подтверждения соответствия Стороны назначения.

1.1.2. А) На выпускаемую в обращение продукцию, **включенную в Единый перечень и подлежащую декларированию соответствия**, 1) *изготовители, расположенные на территории стран ТС*, вправе принимать декларацию о соответствии национальной системы подтверждения соответствия страны назначения, которая будет действовать только на территории этого государства-члена ТС, либо декларацию о соответствии по Единой форме, которая будет действовать на территории ТС без переоформления на декларацию о соответствии, предусмотренную национальным законодательством страны назначения – члена ТС; 2) *импортеры на продукцию из третьих стран* могут принимать декларацию о соответствии по национальному законодательству страны назначения – члена ТС.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Сертификаты соответствия Единой формы могут выдавать только органы по сертификации-резиденты государств-членов ТС, включенные в **Единый реестр органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) ТС**.
2. Испытания продукции, проводимые с целью выдачи документов о соответствии Единой формы, могут проводиться исключительно

лабораториями-резидентами государств-членов ТС, включенными в **Единый реестр органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) ТС.**

3. Порядок признания сертификатов соответствия в рамках СНГ (ПМГ 36-2001) не распространяется на сертификаты соответствия Единой формы ТС.
4. Положения ПМГ 36-2001 распространяются только в отношении сертификатов, подтверждающих соответствие продукции межгосударственным стандартам, то есть ГОСТам.

Б) На продукцию, **подлежащую декларированию в соответствии с национальным законодательством государства-члена ТС и не включенную в Единый перечень**, 1) *изготовители продукции государств –членов ТС* имеют право принимать декларации о соответствии продукции национальным техническим регламентам или декларации о соответствии на продукцию, включенную в национальные перечни продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия, и выпускать в обращение продукцию на территории любой из стран ТС; 2) *импортеры на продукцию из третьих стран* могут принимать декларацию о соответствии только по национальному законодательству страны назначения – члена ТС.

1.2. В реализации **Соглашения ТС по санитарным мерам** приняты: **1. Единый перечень товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) на таможенной границе и таможенной территории ТС; 2. Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю); 3. Положение о порядке осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля) за лицами и транспортными средствами, пересекающими таможенную границу ТС, подконтрольными товарами, перемещаемыми через таможенную границу ТС и на таможенной территории ТС; 4. Единая форма свидетельства о регистрации.**

1.2.1. На продукцию, включенную в **раздел II Единого перечня товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю),**

уполномоченными органами государств-членов ТС должно оформляться **свидетельство о государственной регистрации**. Свидетельство о государственной регистрации выдается по результатам лабораторных исследований (испытаний), проведенных в **лабораториях уполномоченных органов стран ТС, внесенных в Единый реестр органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) ТС**.

1.2.2. Пищевые продукты, ввозимые и находящиеся в обороте на территории государств - членов ТС, должны сопровождаться **документом изготовителя (поставщика), подтверждающим их безопасность в соответствии с Едиными санитарными требованиями ТС**.

1.3. В реализации **Соглашения ТС по ветеринарным мерам** приняты: **1. Единый перечень товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору); 2. Единые ветеринарные требования ТС; 3. Единые формы ветеринарных сертификатов ТС; 4. Положение о Едином порядке ветеринарного контроля на таможенной границе ТС и на таможенной территории ТС; 5. Положение о Едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору)**.

1.3.1. Ввоз товаров, включенных в Единый перечень товаров, подлежащих ветеринарному контролю, может осуществляться при наличии **разрешения на ввоз**, выданного уполномоченным органом государства-члена ТС, на территорию которого они ввозятся. Срок действия разрешения составляет календарный год в объемах, определенных в разрешении на ввоз. Выдача разрешений на ввоз этих товаров осуществляется с учетом эпизоотической ситуации места их производства и при условии включения **предприятий, осуществляющих производство, переработку и (или) хранение этих товаров, в Реестр организаций и лиц, осуществляющих производство, переработку и (или) хранение подконтрольных товаров, ввозимых на таможенную территорию ТС (Реестр третьих стран)**.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. С 2008 года по настоящее время действует введенный РФ и РК запрет на поставку живых животных и животноводческой продукции из КР по причине

неблагополучной эпизоотической ситуации по ящуру и иным инфекционным заболеваниям животных. Несмотря на это обстоятельство, имеют место официальные поставки из КР в эти страны. Следует ожидать, что с созданием единой зоны таможенного оформления ТС официальным поставкам из КР будет поставлен заслон.

2. В настоящее время в Реестр третьих стран включены 11 предприятий КР (10 молочных и одно по рыбной продукции).

1.3.2. Товары, включенные в Единый перечень товаров, подлежащих ветеринарному контролю, при ввозе на таможенную территорию ТС и их транзите должны сопровождаться **ветеринарными сертификатами**, выданными **компетентными органами стран-экспортеров**. При ввозе товаров на таможенную территорию ТС и транзите применяются следующие виды ветеринарного контроля: **документарный, физический, лабораторный**. После завершения ветеринарного контроля проводится переоформление ветеринарного сертификата страны - экспортёра на ветеринарный сертификат ТС.

1.3.3. Государства-члены ТС взаимно признают ветеринарные сертификаты, выдаваемые уполномоченными органами по Единым формам ТС.

1.4. В реализации Соглашения по карантину растений приняты: **1. Перечень подкарантинной продукции, подлежащей карантинному фитосанитарному контролю (надзору) на таможенной границе ТС и таможенной территории ТС; 2. Положение о порядке осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной границе ТС; 3. Положение о порядке осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной территории ТС.**

1.4.1. Ввоз на территорию ТС подкарантинной продукции **с высоким фитосанитарным риском**, включенной в Перечень подкарантинной продукции ТС, должен осуществляться в сопровождении **фитосанитарного сертификата**, выданного уполномоченным органом государства-экспортера по карантину растений.

1.4.2. Государства-члены ТС **взаимно признают** фитосанитарные сертификаты, выданные уполномоченными органами этих стран.

1.4.3. Государства-члены ТС в 2011 году утвердят **Единые фитосанитарные требования ТС**.

1.4.3. Уполномоченные органы государств-членов ТС будут проводить **совместный аудит** системы фитосанитарной сертификации стран-импортеров подкарантинной продукции.

II. ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕГЛАМЕНТЫ ТС

18 ноября 2010 года главами государств-членов ТС подписано **Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в РБ, РК и РФ.**

Данный международный договор создает основу для полной гармонизации в области технического регулирования и применения СФС мер в рамках ТС.

Основные положения Соглашения:

- Комиссия ТС утвердила **Единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования техническими регламентами ТС, включающий 61 вид продукции.** Технический регламент ТС - совокупный нормативный акт, устанавливающий единые технические, санитарные и фитосанитарные требования к продукции, единые формы оценки соответствия, единые принципы и правила государственного контроля (надзора).
- Технические регламенты ТС имеют **прямое действие** на территории стран ТС, при этом со дня вступления в силу технического регламента ТС на территориях государств-членов ТС соответствующие обязательные требования, установленные их законодательствами, отменяются. Разработка и принятие технических регламентов ТС на все виды продукции предусматривается в течение 2011-2012 годов.
- Технические регламенты ТС принимаются исключительно в целях обеспечения на таможенной территории ТС *защиты жизни и (или) здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и (или) здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей, а также в целях обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения.*
- Технические регламенты ТС основаны на опыте ЕС по Новому подходу к технической гармонизации и стандартам, за исключением пищевой и химической продукции.
- Оценку соответствия продукции требованиям технических регламентов ТС осуществляют только аккредитованные органы сертификации и испытательные лаборатории (центры), включенные в Единый реестр органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) ТС.

- Продукция, прошедшая установленные техническими регламентами ТС процедуры оценки соответствия, маркируется **Единым знаком обращения продукции на рынке государств - членов ТС.**

III. НЕКОТОРЫЕ КОММЕНТАРИИ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Несмотря на то, что КР является членом ЕврАзЭС, государства ТС применяют к товарам из КР режим, применяемый к товарам из третьих стран.

Касательно вступления КР в ТС можно обозначить два фактора. **Первый фактор.** Создание ТС исходит из ЕврАзЭС как более высокий уровень интеграции, поэтому с этой точки зрения логика стремления Правительства КР к присоединению к ТС вполне объяснима, учитывая то обстоятельство, что половина внешнеторгового товарооборота КР приходится на страны ТС. **Второй фактор.** КР, как член ВТО, имеет определенные обязательства в рамках этой организации, которые ставят существенные препятствия к присоединению КР к ТС. Особенно это касается вопросов, связанных с таможенными тарифами. Если рассматривать этот вопрос более комплексно, то перспектива вступления КР в ТС в ближайшие годы выглядит весьма призрачной, беря во внимание также полярность мнений различных политических сил относительно интегрирования КР в ТС.

По тематике технического регулирования и применения СФС мер следует отметить, что, начиная с обретения КР своей независимости, две эти сферы, как и многие другие, формировались в КР в рамках СНГ и далее ЕврАзЭС, где имеет место превалирующая роль РФ. В настоящее время РФ связывает дальнейшее развитие технического регулирования и СФС мер в рамках ТС и ЕЭП и концентрирует внимание и ресурсы в этом направлении. Совершенно очевидно, что КР будет вынуждена будет выстраивать систему технического регулирования и применения СФС мер на основе нормативных актов, принимаемых в рамках ТС, независимо от того вступит страна в ТС или нет, при чем руководствуясь не только торговыми аспектами.

Несколько слов о преимуществах и рисках, связанных с вступлением/невступлением КР в ТС с точки зрения технического регулирования и СФС мер.

А) Есть ряд несомненных преимуществ от интегрирования в ТС. **Во-первых,** отпадает необходимость в разработках национальных технических

регламентов и иных нормативных актов в области технического, санитарного, ветеринарного и фитосанитарного законодательства. **Во-вторых**, КР будет иметь право самостоятельно включать органы по сертификации и испытательные лаборатории, аккредитованные в национальной системе КР, в Единый реестр органов по сертификации и испытательных лабораторий ТС, которым предоставлено право выдавать сертификаты соответствия Единой формы ТС, регистрировать декларации о соответствии единой формы ТС, проводить испытания (исследования), результаты которых будут являться основанием для выдачи сертификатов соответствия (принятия декларации о соответствии) по Единой форме ТС, ветеринарных сертификатов по Единой форме ТС, фитосанитарных сертификатов по Единой форме ТС, свидетельств о регистрации Единой формы ТС. **В-третьих**, КР будет иметь право самостоятельно принимать решения о включении предприятий и хозяйств КР, осуществляющих производство, переработку и (или) хранение товаров, подлежащих ветеринарному контролю, в Реестр предприятий ТС, а также выдавать свидетельства о государственной регистрации по Единой форме на продукцию, включенную в раздел II Единого перечня товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) на таможенной границе и таможенной территории ТС. **В-четвертых**, сертификаты соответствия Единой формы ТС, декларации о соответствии Единой формы ТС, принятые изготовителями продукции; ветеринарные сертификаты и фитосанитарные сертификаты, выданные соответствующими органами КР, будут признаваться на всей территории ТС, что устраняет технические и санитарные барьеры для экспорта товаров в страны ТС.

Вместе с тем, нельзя не отметить **возможные риски** от вступления КР. **Во-первых**, соблюдение ряда обязательных требований к продукции, установленных в действующих нормативных актах ТС и переносимых в технические регламенты ТС, принятие которых планируется завершить в 2012 году, для подавляющего большинства предприятий КР представляет собой определенные сложности. Теоретически это может вызвать их остановку или уход в «тень». **Во-вторых**, участие КР в создании единой системы ТС по техническому регулированию и применению СФС мер предполагает серьезные бюджетные ассигнования, что для республики в ближайшие годы представляется нереальным. **В-третьих**, КР лишается возможности самостоятельно осуществлять техническое регулирование

и применение СФС мер, исходя из собственных социально-экономических соображений.

Б) В случае неприсоединения КР к ТС следует ожидать падение экспорта ряда товаров, в частности пищевой продукции и швейных изделий, в страны ТС из-за ужесточения условий допуска товаров в аспектах технического регулирования и применения СФС мер. Документы о соответствии товаров требованиям безопасности, установленным техническим и санитарным требованиям ТС, не будут признаваться странами ТС. Для разрешения ввоза товаров на территории стран ТС предприятия из КР вынуждены обращаться в органы по сертификации и лаборатории, включенные в Единый реестр ТС, что значительно увеличивает стоимость товаров и снижает их конкурентоспособность на рынках ТС. Вместе с тем, неприсоединение КР к ТС дает возможность самостоятельно устанавливать правила обращения товаров на своем рынке с учетом текущего организационно-технического уровня предприятий, что позволит не допустить коллапс в экономике.

IV. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Правительству КР обеспечить эффективное институциональное сопровождение вопросов, связанных с техническим регулированием и применением СФС мер.
2. Правительству КР принять Программу развития национальной инфраструктуры технического регулирования и применения СФС мер КР на 2011-2015 годы.
3. Правительству КР принять решения по прямому применению обязательных требований к продукции, включенных в Единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках ТС.
4. Межведомственной комиссии по переговорам о присоединении Кыргызстана к ТС проработать вопрос о предоставлении КР временного дифференцированного режима по техническому регулированию и применению СФС мер.
5. Межведомственной комиссии по переговорам о присоединении КР к ТС проработать вопросы по заключения соглашений ТС о взаимном признании результатов процедур оценки соответствия и применения СФС мер, учитывая то, что период присоединения КР к ТС займет достаточно продолжительный период.
6. Министерству экономического регулирования совместно с заинтересованными государственными органами, а также бизнес-ассоциациями разработать Планы («Дорожные карты») по продвижению на экспорт мясных, молочных продуктов, свежих овощей и фруктов, соковой продукции, а также текстильных и швейных изделий.
7. Министерству здравоохранения КР совместно с бизнес-ассоциациями «Легпром» и «Союзтекстиль» на основе государственного и частного партнерства Центр сертификации и тестирования текстиля.
8. Государственной ветеринарной службе КР провести срочные противоэпизоотические и иные организационно-технические мероприятия

для снятия ограничений экспортных поставок живых животных и животноводческой продукции в страны ТС.

9. Государственной ветеринарной службе КР постоянно оказывать содействия предприятиям и фермерским хозяйствам по переработке, производству и хранению животноводческой продукции по их включению в Реестр предприятий третьих стран.
10. Министерством экономического регулирования, здравоохранения и сельского хозяйства КР оказывать консультационную помощь пищевым предприятиям по внедрению системы прослеживаемости продукции и обеспечению системы безопасности пищевой продукции.
11. Соответствующим структурам министерства сельского хозяйства КР создать документированную систему по ветеринарной и фитосанитарной сертификации в соответствии документами Международного эпизоотического бюро и Международной конвенции по защите и карантину растений.
12. Министерству здравоохранения и сельского хозяйства КР провести модернизацию испытательных (исследовательских) лабораторий государственных санитарно-эпидемиологической, ветеринарной и карантинной служб в целях повышения технической компетентности по оценке продукции по показателям, установленным нормативными актами ТС.
13. Министерству сельского хозяйства КР привести системы государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов в КР в соответствии с международными правилами и требованиями.