



Исх № 36/1
от 21.11.2012г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
общественной экспертизы
Проекта Закона КР «Технический регламент «О безопасности игрушек»»

В соответствии со статьями 3 и 14 Закона Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе», статьей 20 Закона «О нормативных правовых актах», статьей 8 Орхусской конвенции «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», общественным объединением «Независимая экологическая экспертиза» проведена экспертиза проекта Закона КР «Технический регламент «О безопасности игрушек»».

На экспертизу предоставлены следующие документы:

- ♦ Постановление Правительства КР «О проекте Закона КР «Технический регламент «О безопасности игрушек»» от 22 августа 2011 №476;
- ♦ Справка обоснование к проекту Закона КР «Технический регламент «О безопасности игрушек»»;
- ♦ Проект Закона КР «Технический регламент «О безопасности игрушек»».

Ранее качество игрушек регулировалось двумя основными взаимодополняющими друг друга нормативными техническими актами: ГОСТ 25779-90 «Игрушки. Общие требования безопасности и методы контроля» и СанПиН 2.4.7.007-93 «Производство и реализация игр игрушек», и нормативно-техническими документами в смежных областях. В 2001г. Межгосударственным советом по стандартизации и метрологии принят ГОСТ ИСО 8124-3-2001 «Игрушки. Общие требования безопасности и методы испытаний. Выделение вредных для здоровья ребенка элементов». Кыргызскую Республику на данном совете представлял «Кыргызстандарт», но в Кыргызской Республике данный нормативно технический документ не был введен в действие.

Обеспокоенность многих стран увеличением на рынках токсичных игрушек сказалась на необходимости разработки механизмов защиты детей от негативного воздействия некачественной продукции на здоровье. Так с 20 июля 2011 года вступила в силу принятая в 2009 году новая Директива ЕС о безопасности игрушек (Dir. 2009/48/EC). Технический Регламент Таможенного Союза по безопасности игрушек (ТР ТС 008/2011), утвержденный 23 сентября 2011г. № 798, практически идентичен Директивам Европейского Сообщества. В данных документах ужесточены требования безопасности, а также усилена ответственность производителей, дистрибьюторов и импортеров игрушек.

В 2011 году на сайте Министерства экономического развития и антимонопольного регулирования КР был размещен проект Закона «Технический регламент «О безопасности игрушек», предложенный Правительством. Данный проект Закона размещен на сайте Министерства экономики без анализа регулятивного воздействия на субъекты предпринимательства и заключения специализированных экспертиз, а также обладает рядом системных ошибок и правовых противоречий:

Общие замечания:

1. В справке-обосновании к проекту Технического регламента «О безопасности игрушек» пункт 3. «Практически вся существующая нормативно – техническая документация и

ведомственные НПА на игрушки разрабатывались еще в СССР, причем в отдельности по каждому виду игрушек, в разных отраслях и ведомствах. В связи с этим многие требования в нормативных документах дублировались, а нередко допускались взаимно исключаящие требования. В целом эти документы не увязывались, как между собой, так и с требованиями международных стандартов и положений». Тем не менее, сам проект Закона «О Техническом регламенте «Безопасности детских игрушек»» состоит из несвязанных между собой в систему частей разных нормативных документов, которые разрабатывались в СССР, а именно:

↪ главы 1,2 проекта технического регламента являются разрозненными частями ГОСТа 25779-90;

↪ глава 3 представляет собой разрозненные части Постановлений Правительства Кыргызской Республики «Об обязательном подтверждении соответствия продукции»¹, «Положения о правилах и порядке проведения обязательной сертификации продукции»²;

↪ приложение 1 к данному проекту тех. регламента - часть 2 ГОСТа 25779-90,

↪ приложения 3, 4 – таблицы с методических указаний МУК 4.1/4.3.2038-05 «Санитарно - эпидемиологическая оценка игрушек».

2. Данный проект Закона не соответствует инструкции по законодательной технике (утверждена постановлением ЖК КР от 8 июня 2006 года N 1064-III). Все части проекта Технического регламента не согласованы как между собой, так и с другими стандартами, нормативами.
3. Структура данного технического регламента не соответствует типовой структуре технического регламента указанной в «Рекомендациях по разработке технических регламентов и установлению форм оценки соответствия», разработанной Министерством экономического регулирования КР. Так в проекте отсутствуют статьи, соответствующие статьям 5, 7, 9 главы 2 «Требования безопасности», а так же статьям 12,13, 15 главы 3 и 4 типовой структуры.
4. В целях сближения и гармонизации национальных законодательств, обеспечения взаимодействия правовых систем государств СНГ, ЕврАзЭС, Таможенного союза с 2001 по 2012 годы разработан ряд межгосударственных нормативно-технических актов: ГОСТ ИСО 8124-3-2001, ТР 201_/00_/ЕврАзЭС, ТР ТС 008/2011, которые необходимо было взять за основу для разработки технического регламента Кыргызской Республики.
5. Проект ТР «О безопасности игрушек», одобренный Постановлением Правительства от 22 августа 2011 №476, не был представлен для широкого обсуждения, а также в соответствии с Законом КР «О нормативных правовых актах» не подготовлены анализ регулятивного воздействия и 5 видов специализированных экспертиз, что является прямым нарушением национального и международного законодательства.
6. В данном проекте техрегламента не заложена система мер, направленная на обеспечение безопасности игрушек.

Постатейные замечания:

7. Два понятия, которые даются в статье 2 «Основные понятия» проекта ТР «О безопасности игрушек» недостаточны для понимания данного технического регламента. Необходимо добавить такие понятия как: «биологическая безопасность», «вредные вещества», «химическая безопасность», «воспламенение», «игровой комплект, включающий химические вещества (не относящийся к комплектам для химических опытов)», «заявитель», «изготовитель», «импортер», «материал игрушки», «пользователь» и др. определения, необходимые для понимания данного ТР.
8. В различных международных документах (Конвенция о правах ребенка, Директива ЕС о безопасности игрушек (Dir. 2009/48/ЕС), Технический Регламент Таможенного Союза по безопасности игрушек (ТР ТС 008/2011), Технический Регламент РФ о безопасности

¹ Утверждено ПП КР от 30 декабря 2005 года № 639

² Утверждено ПП КР от 30 декабря 2005 года № 639

продукции, предназначенной для детей и подростков) имеются различные критерии, описывающие понятие ребенок. Необходимо дать четкое понятие «ребенок», на которого направлено действие данного технического регламента. Определить «объекты» и «субъекты» данного технического регламента.

9. Обеспечение безопасности является приоритетным требованием для производителей и реализаторов товаров для детей. Государственная политика в этой отрасли должна быть направлена на строгий контроль качества детских товаров на всех этапах, через которые проходит игрушка, прежде чем попадает к своему конечному владельцу - разработка, производство, продажа и эксплуатация, утилизация. В связи с этим главу 2 «Требования безопасности к игрушкам» необходимо дополнить следующими статьями»: Требования безопасности к материалам и сырью; Требования безопасности к продукции; Требования безопасности при производстве; Требования безопасности при реализации; Требования безопасности при эксплуатации; Предупреждение действий (производителей, реализаторов, органов сертификации), вводящих в заблуждение потребителей.
10. Название статьи 4 «Требования безопасности к игрушкам» не соответствует содержанию, так как регулирует только требования к маркировке и информации. Отсылочная норма к Приложению без описательной части основных ключевых стандартов безопасности в теле самого нормативного акта не допускается. В соответствии с Законом КР «Об основах технического регулирования, «Требования безопасности» должны быть раскрыты более широко, необходимо представить требования к продукции и отдельно требования по всему жизненному циклу (проектирование, производство, реализация, эксплуатация, утилизация).
11. В проекте ТР необходимо жестко сформулировать санитарно-гигиенические, микробиологические требования.
12. Глава 3 ст. 8 и 9 являются выдержками из постановлений Правительства «Об обязательном подтверждении соответствия продукции в форме принятия декларации о соответствии», «Положению о правилах и порядке проведения обязательной сертификации продукции», в которых более полно раскрывают механизмы сертификации и декларации. В данных статьях необходимо дать ссылки на данные нормативные правовые акты.
13. В статье 8 «Формы оценки соответствия» пункт 3 не указано кому подается декларация соответствия, с кем работает заявитель, кто такой заявитель. Данные понятия даются в постановлениях Правительства «Об обязательном подтверждении соответствия продукции», «Об обязательном подтверждении соответствия продукции в форме принятия декларации о соответствии», «Положению о правилах и порядке проведения обязательной сертификации продукции».
14. В связи с тем, что в стране на данный момент все детские игрушки завозятся, необходимо в главу 3 добавить статью «О порядке признания результатов обязательного подтверждения соответствия продукции, полученной за пределами КР» или внести отсылочную норму на постановление Правительство от 11 января 2006г. за №8 «О порядке признания результатов обязательного подтверждения соответствия продукции, полученных за пределами КР».
15. В проекте ТР не указаны методы контроля, методики исследований и испытаний игрушек на соответствие.
16. Статья 10 пункт 2 *«Государственный надзор за соблюдением требований настоящего технического регламента осуществляется специально уполномоченными органами в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством КР»* - данная норма размыта и имеет отсылочный характер, что противоречит Инструкции по законодательной технике, (утвержденной постановлением Жогорку Кенеша КР от 8 июня 2006 года N 1064-III). При этом теряются процедуры и границы раздела ответственности различных государственных органов.
17. Статья 10 пункт 4 *«Государственный надзор включает выборочный контроль образцов игрушек, изъятых у изготовителя или на этапе реализации»*. Практика показала

неэффективность такого метода контроля. Проверка мелкорозничной сети не дает результатов, так как с момента отбора проб (покупка игрушек) до момента получения лабораторных данных и наложения санкций проходит более месяца, за это время мелкие партии уже проданы и контролирующие органы не имеют оснований для административных актов реагирования. На сегодняшний день Государственной инспекцией по санитарной, ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР (до февраля 2012 года Департаментом Госсанэпиднадзора) ежегодно утверждается план проведения проверок. Данные проверки носят бессистемный характер (выбор точек реализации, выбор образцов для проведения исследования, количество проб и т.д.). Из-за слабого лабораторного оснащения не представляется возможным проведение всех необходимых исследований по показателям безопасности, которые прописаны в Приложении №3 «Требования к химической безопасности, предъявляемой к игрушкам». Также не прописаны механизмы изъятия образцов игрушек у изготовителей и реализаторов.

18. Необходимо вводить государственный надзор детских игрушек непосредственно при ввозе товара в страну.
19. Статья 10 пункт 5 *«Уполномоченный государственный орган в пределах своей компетенции имеет право изымать для проведения исследований образцы игрушек, сырья, материалов и реагентов, применяемых для изготовления игрушек»*. В данном пункте также отсутствуют процедуры по применению санкций, изъятию, утилизации (захоронению) партии товара, содержащей вредные вещества. Необходимо прописать механизм проведения контроля, изъятия некачественного товара и его утилизации, финансирование утилизации некачественного товара.
20. Статья 10 пункт 6 *«Периодичность государственного надзора определяется в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»*. На основании Закона Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», Указа Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию порядка проведения проверок субъектов предпринимательства» от 2 июля 2007 года № 330, Положения о порядке проведения проверок субъектов предпринимательства³ контролирующие органы имеют право проверять субъектов предпринимательства один раз в год, при этом они обязаны составить план проверок и согласовать его в Министерстве экономики, а также уведомить за 10 дней субъект предпринимательства о планируемой проверке. Все это затрудняет возможность контролировать качество реализуемых товаров. Причем наличие нарушений, согласно вышеприведенному закону, не является основанием для прекращения предпринимательской деятельности. Субъекту предпринимательской деятельности выписывается акт с требованием устранить нарушение в течение месяца. Таким образом, отслеживать партию недоброкачественного товара практически невозможно.
21. Механизмы реализации проведения санитарно-эпидемиологического контроля при перемещении через государственную границу Кыргызской Республики в техрегламенте отсутствуют.
22. В статье 11 «Ответственность за несоответствие игрушек требованиям настоящего Технического регламента» не предусмотрена ответственность органа по сертификации.
23. В ТР отсутствует ответственность за обращение на рынке игрушек без сертификата (декларации), маркировки. Необходимо добавить новый пункт, изложенный в следующей редакции: «Игрушки, соответствие которых требованиям настоящего технического регламента не подтверждено, не должны быть маркированы знаком соответствия и не допускаются к выпуску в обращение на рынке».
24. Отсутствует статья «Права и обязанности производителя, импортера (продавца)» по обеспечению безопасности игрушек.

³Утверждено ПП КР от 6 ноября 2007г. № 533

25. Приложение 1 является частью ГОСТ 25779-90, разработанный в 90-е годы, и на данный момент не отвечает современным требованиям. Необходимо пересмотреть данные нормы и привести их в соответствии с международными требованиями.
26. В приложении 1 пункт 2 подпункт 2) абзац 2 «Для изготовления игрушек (игр) допускается использовать производственные отходы материалов (вторичная переработка). Использование утиля для изготовления игрушек (игр) запрещается» изложить в следующей редакции *«В игрушках не допускается применение вторичного сырья, полученного в результате повторной переработки материалов, бывших в употреблении. Для производства игрушек допускается применение отходов собственного производства»*.

Рекомендации

1. Отправить данный законопроект на доработку.
2. Доработать проект технического регламента, гармонизированный с техническим регламентом Таможенного союза в данной сфере.
3. Создать Межведомственную комиссию с участием представителей общественности для разработки согласованной системы мер направленных на:
 - ◆ обеспечение соответствия национального законодательства потребностям, связанным с гарантированной безопасностью состава игрушек по химическим и токсиколого-гигиеническим показателям;
 - ◆ требования к аккредитации лабораторной базы для проведения проверки всех партий детских игрушек на их соответствие требованиям нормативных документов;
 - ◆ обеспечение маркировки игрушек с четким декларированием химического состава и рекомендациями по безопасному использованию и утилизации;
 - ◆ установление механизмов и методов испытания и контроля за качеством игрушек, поступающих на рынок страны от отечественных и зарубежных производителей;
 - ◆ предотвращения проникновения на национальные рынки детских игрушек, в состав которых входят опасные химические вещества;
 - ◆ отказ от продаж детских игрушек на неконтролируемых рынках (базарах), создать условия для их продажи только в специализированных магазинах;
 - ◆ создание региональной рабочей группы для разработки системы информирования о наличии опасных химических веществ в игрушках по всей производственно-потребительской цепи: от производителя и потребителя игрушек до ликвидации (утилизации) образующихся отходов;
 - ◆ реализацию проведения широкой информационной кампании среди населения страны, посвященной безопасности детских игрушек, с привлечением всех заинтересованных сторон.

Председатель

О.В. Печенюк

Эксперт

И.А. Конюхова