



Гражданский альянс
за улучшение питания и
продовольственную безопасность



**Определение механизмов
реагирования на нарушения Закона Кыргызской
Республики «О защите грудного вскармливания детей и
регулировании маркетинга продуктов и средств для
искусственного питания детей»**

г. Бишкек – 2020 год

Благодарность

Настоящий анализ проведен Гражданским альянсом за улучшение питания и продовольственную безопасность.

Выражаем благодарность сотрудникам Управления общественного здравоохранения Министерства здравоохранения Кыргызской Республики за обеспечение доступа в организации и содействия в проведении анализа, а также сотрудникам:

- отдела рекламы Государственного агентства антимонопольного регулирования при ПКР;
- отдела пищевой продукции Департамента профилактики заболеваний и государственного санитарного эпидемиологического надзора при МЗ КР;
- Департамента лекарственного обеспечения при МЗ КР.

Выражаем искреннюю благодарность всей команде, участвовавшей в организации и осуществлении анализа механизмов реагирования на нарушения Закона Кыргызской Республики «О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей».

ОГЛАВЛЕНИЕ

Краткое резюме анализа.....	4
Введение.....	6
Анализ.....	7
Выводы.....	20
Приложение 1: Перечень нормативных актов и технических регламентов рассмотренных в ходе анализа.....	24
Приложение 2: Схема действий ДПЗиГСЭН при нарушениях в части маркировки продукции и средств ИПД.....	25
Приложение 3: Схема действий ГААР при ПКР при нарушениях в части рекламы продукции и средств ИПД.....	26
Приложение 4: Схема обращений заявителя.....	27

Краткое резюме анализа

1. Введение

В настоящее время в Кыргызской Республике по данным некоммерческих организаций констатируется нарушение норм Закона Кыргызской Республики «О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей» (далее – Закон о ГВ).

В этой связи, анализ направлен на выявление пробелов, сбой механизмов реагирования на нарушения Закона о ГВ, а также дачу рекомендаций направленных на совершенствование законодательства.

2. Анализ

Анализ содержит информацию о механизмах реализации Закона о ГВ шестью государственными органами, которые задействованы или имеют отношение к исполнению норм Закона о ГВ, их компетенции, принимаемых мерах по реализации Закона о ГВ, имеющиеся пробелы и противоречия в законодательстве:

1. Министерство здравоохранения КР;
2. Министерство экономики КР;
3. Государственное агентство антимонопольного регулирования при Правительстве КР;
4. Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарного эпидемиологического надзора при Министерстве здравоохранения КР;
5. Департамент лекарственного обеспечения при Министерстве здравоохранения КР;
6. Государственное агентство по делам местного самоуправления при Правительстве КР.

3. Выводы

Выводы содержат основные проблемы, имеющиеся в законодательстве по вопросам реализации положений Закона КР о ГВ и конкретные предложения, рекомендации по их совершенствованию.

4. Приложение 1.

Приложение 1 содержит Перечень нормативных актов, технических регламентов, рассмотренных в ходе анализа.

5. Приложение 2.

Приложение 2 содержит Схему действий ДПЗиГСЭН при нарушениях в части маркировки продукции и средств искусственного питания детей с указанием сроков рассмотрения заявления.

6. Приложение 3.

Приложение 3 содержит Схему действий ГААР при ПКР при нарушениях в части рекламы продукции и средств искусственного питания детей с указанием сроков рассмотрения заявления.

7. Приложение 4.

Приложение 4 содежит Схему обращений заявителя, в котором указываются все субъекты к которым может обратиться заявитель в случае нарушения законодательства о ГВ.

Введение

Необходимо отметить, что согласно результатам мониторинга Закона Кыргызской Республики «О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей» (далее - Закона о ГВ , проведенного Гражданским Альянсом за улучшение питания и продовольственную безопасность в декабре 2019 года, выявлен ряд нарушений, в частности:

- используется перекрестная реклама продуктов для искусственного питания детей компаниями производителями;

- представители компании-производителей посещают торговые точки, для ревизии сроков годности продукции и информирования по ассортименту продуктов и о технике продаж продавцов;

- рекламно - информационные материалы компаний-производителей заменителей грудного молока были обнаружены в учреждениях здравоохранения;

- нет предупреждения об опасности для здоровья при неправильном приготовлении смеси на 88% этикеток и 85% о необходимости применения продуктов только по рекомендации врача;

- этикетки продуктов содержат рисунки, поощряющие кормление из бутылочки и фотографии младенца, матерей, идеализирующие использование заменителей грудного молока.

В этой связи, в целях выявления пробелов и сбоя работы механизмов реагирования на нарушения Закона Кыргызской Республики «О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей» проведен анализ законодательства Кыргызской Республики с рекомендациями, направленными на совершенствование законодательства.

Анализ
законодательства в области защиты грудного вскармливания и
маркетинга заменителей грудного молока и разработки механизмов
реагирования на нарушения Закона КР «О защите грудного
вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств
для искусственного питания детей»

1. **Министерство здравоохранения КР** является центральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области охраны здоровья граждан в Кыргызской Республике. Одним из основных задач Министерства является в том числе разработка и реализация государственной политики по общественному здравоохранению.

Так же в соответствии с постановлением Правительства КР «О создании Совета по продовольственной безопасности Кыргызской Республики» от 8 октября 2007 года №454, Министерство здравоохранения КР определено рабочим органом Совета в части питания.

В соответствии со статьями 9 и 11 Закона о ГВ, организации здравоохранения обязаны участвовать в разработке и реализации государственной политики по защите и пропаганде исключительно грудного вскармливания детей, особенно детей в возрасте до шести месяцев.

Согласно статьи 10 МЗ КР обеспечивает проведение информационных и образовательных курсов для беременных женщин и кормящих матерей. В этой связи МЗ КР предлагается рассмотреть возможность принятия приказа для государственных организаций здравоохранения по защите и пропаганде исключительно грудного вскармливания детей, с утвержденным планом мероприятий и сроками предоставления отчетности по ним в МЗ КР.

Статья 9 Закона о ГВ устанавливает, что порядок информирования граждан о пользе грудного вскармливания определяется Правительством. В этой связи в реализацию указанных норм необходима разработка указанного порядка.

Статьей 12 Закона о ГВ установлено, что Правительство КР уполномочивает соответствующие государственные органы на организацию мониторинга соблюдения и разъяснения нормативных правовых актов, регулирующих защиту, пропаганду грудного вскармливания детей и маркетинг обозначенных продуктов, а также осуществляют надзор за деятельностью производителей и распространителей обозначенных продуктов. При этом законодательством не определен орган,

осуществляющий вышеуказанный мониторинг и отсутствует механизм мониторинга Закона о ГВ.

Согласно результатам мониторинга Закона Кыргызской Республики «О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей» (далее - Закона о ГВ), проведенного Гражданским Альянсом за улучшение питания и продовольственную безопасность в декабре 2019 года, выявлен ряд нарушений, в частности, в медицинских организациях используются визитки с указанием контактных данных представителей компании, блокноты, халаты с изображением логотипа компаний.

Рекламно - информационные материалы компаний-производителей заменителей грудного молока были обнаружены преимущественно в учреждениях здравоохранения: в ЦСМ-60% материалов, в других отделениях - 40% материалов.

В этой связи, МЗ КР предлагается обратить внимание на данные проблемы и отреагировать на них путем принятия соответствующих приказов о строгом соблюдении государственными и муниципальными организациями здравоохранения норм Закона о ГВ, который бы также содержал приказ МЗ КР с конкретным планом мероприятий, направленный на реализацию норм Закона и меры ответственности за нарушение требований Закона.

Согласно законодательству, антимонопольный орган наделен достаточными полномочиями по привлечению к ответственности нарушителей и пресечению нарушений. В этой связи, видится целесообразным:

- активная позиция МЗ КР путем совместного с антимонопольным органом комиссионного мониторинга законодательства о рекламе в части выявления нарушений продвижения продуктов и средств детского питания;
- обучения сотрудников антимонопольного органа требованиям по продвижению продуктов и средств детского питания.

2. Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора является подведомственной организацией Министерства здравоохранения КР.

В соответствии с Положением о Департаменте, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 июня 2013 года № 319, Департамент:

- организует, проводит контроль и надзор за объектами, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности по выполнению требований технических регламентов и других нормативных правовых актов в области общественного здравоохранения, выявлению, прогнозированию возможного влияния биологических, химических, радиационных и других

физических факторов на здоровье населения, принятию мер в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

- осуществляет контроль за ввозимой и вывозимой продукцией в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

- осуществляет государственную регистрацию продукции и веществ согласно Единому перечню товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) на таможенной границе и таможенной территории Таможенного союза, утвержденному Решением Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 года № 299, и подлежащих государственной регистрации;

- обеспечивает государственный санитарно-эпидемиологический надзор и контроль за объектами коммунально-бытового назначения, пищевой промышленности, общественного питания, торговли, водоснабжения, с вредными условиями труда, лечебно-профилактических и образовательных организаций, спортивных, туристических, зрелищных, оздоровительных учреждений и мест массового отдыха;

- осуществляет государственную регистрацию с выдачей свидетельства о государственной регистрации о соответствии продукции и веществ требованиям Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), утвержденных Решением Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 года № 299, или требованиям технических регламентов Таможенного союза.

Статьей 8 Закона о ГВ устанавливаются требования к этикеткам продуктов и средств для искусственного питания детей, что входит в компетенцию указанного Департамента.

Пунктом 6 статьи 8 Закона о ГВ устанавливается запрет на импорт и распространение продукции, если этикетка не соответствует требованиям установленным данным законом и другими нормативными правовыми актами КР.

При этом необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Таможенном союзе, технические регламенты разрабатываются только в отношении продукции, включенной в единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза. Согласно пункту 4 статьи 3 Соглашения Стороны не допускают установления в своем законодательстве обязательных требований в отношении продукции, не включенной в единый перечень.

Товары для детей и подростков и пищевая продукция входят в Единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные

требования в рамках Таможенного союза. Таким образом, никаких дополнительных требований к продукции не должно применяться.

Оценка (подтверждение) соответствия специализированной пищевой продукции в соответствии с ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» проводится в форме государственной регистрации специализированной пищевой продукции. Ввоз и обращение специализированной пищевой продукции осуществляется при наличии документа, подтверждающего их безопасность.

Специализированная пищевая продукция к которой относятся продукты и средства для искусственного питания детей подлежат государственной регистрации в Реестре свидетельств о государственной регистрации продукции (товаров), которую в Кыргызской Республике осуществляет ДПЗиГСЭН. Уполномоченные органы стран членов ЕАЭС также осуществляют на своей территории выдачу свидетельств о государственной регистрации. Единый Реестр ведется Евразийской экономической комиссией на основании информации, предоставляемой уполномоченными органами и учреждениями государства - члена ЕАЭС, осуществляющими выдачу свидетельств о государственной регистрации.

Для целей выдачи свидетельства о регистрации, подтверждающего безопасность продукции (товаров), в части ее соответствия санитарно-эпидемиологическим и гигиеническим требованиям, заявителем в уполномоченный орган представляются документы, установленные Решением Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. №299 «О применении санитарных мер в Евразийском экономическом союзе», в том числе копии документов, в соответствии с которыми изготавливается продукция (стандарты, технические условия, регламенты, технологические инструкции, спецификации, рецептуры, сведения о составе), документ изготовителя (производителя) по применению (эксплуатации, использованию) подконтрольной продукции (инструкция, руководство, регламент, рекомендации), копии этикеток (упаковки) или их макеты на подконтрольную продукцию (товары), протоколы исследований (испытаний) (акты гигиенической экспертизы), научные отчеты, экспертные заключения.

В этой связи выдача свидетельства о государственной регистрации продукции подтверждает безопасность продукции (товаров), в части ее соответствия санитарно-эпидемиологическим и гигиеническим требованиям, в том числе и требования к этикеткам и их соответствие ТР ТС.

При этом частью 1 статьи 8 Закона КР «О защите грудного вскармливания...», установлено, что каждая партия завозимого обозначенного продукта подлежит обязательной сертификации, осуществляемой государственными уполномоченными органами, в том числе Министерством здравоохранения Кыргызской Республики, в соответствии с

требованиями законодательства Кыргызской Республики, что противоречит вышеуказанным нормам ТР ТС 021/2011, в части формы оценки соответствия пищевой продукции.

Также частью 2 статьи 8 Закона КР «О защите грудного вскармливания...», установлено, что на этикетках обозначенных продуктов не должно быть фотографий, рисунков или других графических изображений, предназначенных для каких-либо иных целей, кроме ознакомления со способами их приготовления. На этикетках не должны использоваться изображения и тексты, идеализирующие потребление обозначенных продуктов.

При этом положения пункта 91 ТР ТС 021/2011, излагаются в иной редакции и устанавливают, что на упаковках адаптированных или частично адаптированных начальных или последующих молочных смесей (в том числе сухих) должна наноситься предупреждающая надпись: "Для питания детей раннего возраста предпочтительнее грудное вскармливание". В маркировке на заменителях женского молока не должно содержаться изображений детей.

Частью 3 статьи 8 Закона о ГВ определено, что на этикетке должно содержаться указание о преимуществе исключительно грудного вскармливания, применении обозначенного продукта только по предписанию работника организации здравоохранения согласно инструкции по его применению, на возраст ребенка, после которого обозначенный продукт рекомендуется к употреблению; предупреждение об инфицировании детской питательной смеси, при неправильном приготовлении которой, введении ее до рекомендуемого возраста или нарушении условий хранения возрастает риск возникновения заболеваний у детей.

При этом пунктом 4.1 ТР ТС 022/2011, устанавливаются лишь общие формулировки, в частности рекомендации и (или) ограничения по использованию, в том числе приготовлению пищевой продукции в случае, если ее использование без данных рекомендаций или ограничений затруднено, либо может причинить вред здоровью потребителей, их имуществу, привести к снижению или утрате вкусовых свойств пищевой продукции.

Также пунктом 4.1 ТР ТС 022/2011, установлено, что дополнительные требования к маркировке упакованной пищевой продукции, не противоречащие требованиям данного ТР ТС, могут быть установлены в ТР ТС на отдельные виды пищевой продукции. При этом ТР ТС 021/2011 «О безопасности молока и молочной продукции» не содержит детальных требований установленных статьей 8 Закона.

Также части 5 и 6 статьи 8 Закона, устанавливают, что «иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, в том числе разработанными на основании международных договоров, вступивших в законную силу, в порядке, установленном законодательством КР, могут устанавливаться дополнительные требования к упаковке и содержанию этикеток обозначенных продуктов.

Запрещается импортировать или распространять обозначенные продукты, если их этикетка не соответствует требованиям, установленным настоящей статьей и другими нормативными правовыми актами КР».

При этом необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Соглашения, технические регламенты разрабатываются только в отношении продукции, включенной в единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза. Согласно пункту 4 статьи 3 Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Таможенном союзе Стороны не допускают установления в своем законодательстве обязательных требований в отношении продукции, не включенной в единый перечень.

ДПЗиГСЭН в соответствии с законодательством о проверках субъектов предпринимательства и постановлением Правительства КР «Об уполномоченных государственных органах по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза» от 27 апреля 2015 года № 260 проводит проверки субъектов, осуществляющих реализацию пищевых продуктов.

Так как реализация пищевой продукции отнесена на основе оценки степени риска предпринимательской деятельности, утвержденной постановлением Правительства КР «Об утверждении критериев оценки степени риска при осуществлении предпринимательской деятельности» от 18 февраля 2012 года № 108 к субъектам с высокой степенью санитарно-эпидемиологического риска, то плановые проверки данных субъектов проводятся не более двух раз в год.

При этом, согласно постановления Правительства КР «О введении временного запрета (моратория) на проведение проверок субъектов предпринимательства» от 17 декабря 2018 года № 586, с 1 января 2019 года до 1 января 2021 года введен временный запрет (мораторий) на проверки субъектов предпринимательства, проводимые уполномоченными органами, имеющими право на проведение проверок субъектов предпринимательства, за исключением проверок, осуществляемых:

- в рамках уголовного и гражданского производств;
- по заявлениям субъектов предпринимательства в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- по запросам государственных органов других стран;
- по заявлениям физических и юридических лиц по фактам, представляющим угрозу для жизни и здоровья населения, и окружающей среды.

В этой связи на сегодняшний день проверяющими органами проводятся лишь внеплановые проверки по вышеуказанным случаям (схема прилагается).

Основанием для проведения внеплановой проверки является получение уполномоченным органом письменного заявления физического или юридического лица о нарушении субъектом проверки прав и интересов заявителя, письменного обращения руководителя органа местного самоуправления о нарушении субъектом проверки прав и интересов населения данной административно-территориальной единицы с приложением документов, материалов и иных подтверждающих сведений о нарушении субъектом предпринимательства законодательства Кыргызской Республики.

Письменные заявления должны содержать фамилию, имя, отчество и место нахождения лица, обратившегося в уполномоченный орган.

Предписание о проведении уполномоченным органом внеплановой проверки согласовывается с Министерством экономики КР в однодневный срок.

Запрос уполномоченного органа о проведении внеплановой проверки должен содержать реквизиты субъекта проверки, копии документов, послуживших основанием для запроса о проверке.

Министерство экономики КР отказывает в согласовании проверок в следующих случаях:

- назначение уполномоченными органами проведения проверок, не входящих в их компетенцию;
- назначение проведения проверки по анонимному обращению;
- отсутствие письменных подтверждений основания назначения проведения проверки (план, обращение, заявление, жалоба);
- назначение проведения проверки лицом, не имеющим соответствующих полномочий;
- указание в одном акте о назначении проведения проверки нескольких субъектов проверки, подвергаемых проверке.

Срок внеплановой проверки не может превышать 3 рабочих дней.

Проведение проверки и принятие мотивированного решения не должно превышать 15 рабочих дней.

По результатам проверки составляется акт проверки, в котором указываются сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях. Если нарушения не установлены, в акте проверки производится соответствующая запись.

В случае обнаружения нарушений, субъекту проверки выдается предупреждение (предписание об устранении).

При не устранении нарушений в сроки, указанные в предупреждении, на субъекта налагается штраф в соответствии со статьей 150 Кодекса о нарушениях.

Нарушение санитарных норм или государственных стандартов при производстве, обращении либо реализации продуктов питания или продовольственного сырья влечет наложение штрафа 4 категории, что для физических лиц составляет 7500 сомов, для юридических – 23 000 сома.

Отсутствие заявлений в уполномоченный орган на нарушение норм законодательства и технических регламентов в отношении специализированной пищевой продукции – продуктов и средств искусственного питания может говорить либо о строгом соблюдении производителями, дистрибьютерами, реализаторами норм законодательства, либо о неинформированности заинтересованных групп о правах ребенка на грудное вскармливание и требованиях законодательства.

3. Департамент лекарственного обеспечения и медицинской техники является подведомственной организацией Министерства здравоохранения КР.

Согласно Положению о Департаменте, утвержденного постановлением Правительства КР от 26 сентября 1997 года № 556, Департамент:

- осуществляет лицензирование деятельности юридических и физических лиц, занимающихся производством, изготовлением и реализацией лекарственных средств и изделий медицинского назначения,

- осуществляет государственный контроль за деятельностью юридических лиц независимо от их форм собственности и ведомственной принадлежности и физических лиц, занимающихся производством, изготовлением, хранением, оптовой и розничной реализацией лекарственных средств и медицинской техники.

К сфере деятельности указанного Департамента относятся следующие положения Закона о ГВ:

- пунктом 2 статьи 6 запрещается осуществлять продвижение обозначенных продуктов, в том числе в местах оптовой и розничной торговли и в организациях здравоохранения,

- пунктом 5 статьи 7, запрещена продажа или иное отчуждение обозначенных продуктов в аптеках при организациях здравоохранения.

Согласно ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции», пищевая продукция для детского питания, а также пищевая продукция для диетического лечебного и диетического профилактического питания подлежит регистрации в Реестре специализированной пищевой продукции, то есть детское питание, прикорм, в том числе детское диетическое лечебное питание не являются лекарственными средствами.

Так же согласно ТР ТС 007/2011 «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» оценка (подтверждение) соответствия продукции требованиям данного технического регламента в форме государственной регистрации с последующим декларированием

соответствия осуществляется для сосок молочных, сосок-пустышек. В этой связи бутылочки для кормления, соски (рожки), соски пустышки не являются изделиями медицинского назначения.

Согласно статьи 44 Закона Кыргызской Республики “О лекарственных средствах” от 30 апреля 2003 года № 91 (был признан утратившим силу Законом от 2 августа 2017 года) аптечные учреждения наряду с лекарственными средствами имели право приобретать и продавать изделия медицинского назначения, дезинфицирующие средства, предметы личной гигиены, оптику, натуральные и искусственные минеральные воды, лечебное, детское и диетическое питание, биологически активные добавки к пище, косметическую и парфюмерную продукцию. В настоящее время в Законе об обращении лекарственных средств и Законе об обращении медицинских изделий подобной нормы не содержится.

Согласно данной нормы постановлением Правительства Кыргызской Республики “Об утверждении порядка выписывания рецептов на лекарственные средства и об их отпуске в Кыргызской Республике” от 5 января 2011 года №2 был утвержден Перечень товаров и изделий медицинского назначения, реализуемых через аптечные организации, согласно которому в аптеках разрешается реализация сосок (пустышек), сосок для детских бутылочек, а также реализация лечебно-профилактического питания, в том числе детского лечебно-профилактического питания.

В этой связи, в соответствии с вышеуказанными актами продукты искусственного питания детей, не являющиеся лечебно-профилактическим питанием, не могут реализовываться в аптечных организациях в настоящее время.

Департамент лекарственного обеспечения в соответствии с постановлением Жогорку Кенеша КР от 10 ноября 2016 года № 1057-VI «Об утверждении Перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства» является уполномоченным проверяющим органом.

При этом компетенция Департамента ограничивается государственным контролем в сфере реализации лекарственных средств и медицинской техники.

4. Государственное агентство антимонопольного регулирования при Правительстве КР, в соответствии с Положением об агентстве, утвержденного постановлением Правительства КР от 17 мая 2013 года № 271, осуществляет государственную защиту потребителей рекламы.

Согласно статьи 26 Закона КР «О рекламе», Государственный антимонопольный орган осуществляет в пределах своей компетенции

государственный контроль за соблюдением законодательства Кыргызской Республики о рекламе путем мониторинга рекламных материалов, который:

- предупреждает и пресекает факты ненадлежащей рекламы, допущенные физическими и юридическими лицами;
- направляет рекламодателям, рекламопроизводителям и рекламораспространителям предписания о прекращении нарушения законодательства Кыргызской Республики о рекламе, решений об осуществлении контррекламы.

В этой связи, необходимо отметить, что антимонопольный орган по своей инициативе путем осуществления мониторинга выявляет нарушения в сфере рекламы, а также реагирует на заявления, жалобы физических и юридических лиц о нарушениях в сфере рекламы (схема прилагается).

Применяются нормы пункта 5 статьи 16 Закона о рекламе, который устанавливает случаи запрета на продвижение продуктов и средств для искусственного питания детей,

Запрещается:

- передача в дар и распространение любых информационных и образовательных материалов по идеализации потребления продуктов и средств для искусственного питания детей;

- спонсирование мероприятий, предназначенных для беременных и кормящих женщин, работников здравоохранения и других лиц, имеющих отношение к продуктам питания детей, в особенности младенцев и детей младшего возраста, если при этом используются название, изображение или товарный знак производителей продуктов и средств для искусственного питания детей;

- распространение, в том числе продажа широкому кругу лиц товаров, не имеющих отношения к процессу питания детей (футболки, головные уборы, игрушки, зонты, сумки и т.п.), на внешнюю сторону которых нанесены названия или изображения продуктов и средств для искусственного питания детей;

- иные виды деятельности, прямо или косвенно направленные на поощрение покупки или использование продуктов и средств для искусственного питания детей.

При этом нормы Закона о рекламе отличаются от норм Закона КР «О грудном вскармливании...» который так же устанавливает ограничения на продвижение продуктов и средств для искусственного питания детей.

В статье 3 пункте 5 абзаца шестнадцать Закона о ГВ дополнительно устанавливается, что продвижение обозначенных продуктов включает в себя, также:

- рекламирование обозначенных продуктов;

- передачу в дар и распространение любых информационных и образовательных материалов по идеализации потребления обозначенных продуктов.

Статьей 6 данного Закона запрещается осуществлять продвижение обозначенных продуктов, в том числе в местах оптовой и розничной торговли и в организациях здравоохранения. Указанные нормы отсутствуют в Законе о рекламе.

Более того, и в Законе «О рекламе» и в Законе о ГВ применяется редакция, устанавливающая «иные виды деятельности, прямо или косвенно направленные на поощрение покупки или использования обозначенного продукта», что является размытой формулировкой, не устанавливает исчерпывающий перечень случаев нарушений и затрудняет ее правоприменение.

В этой связи целесообразно устранить вышеуказанные разночтения в Законах «О рекламе» и Законе о ГВ, а также регламентировать исчерпывающий перечень случаев нарушений.

Антимонопольный орган при обнаружении нарушений выдает предписания об их устранении и налагает на нарушителей штраф по статье 277 Кодекса о нарушениях за нарушение правил заказа, производства и распространения рекламы, налагает штраф 3 категории, который для физических лиц составляет 5500 сом, для юридических 17 000 сом.

За невыполнение или ненадлежащее выполнение законного решения, предписания, распоряжения или требования уполномоченного органа – статьей 293 предусмотрено наложение штрафа 2 категории.

За период 2018 и 2019 годов по информации ответственных сотрудников антимонопольного органа не было фактов привлечения к ответственности за продвижение и рекламу продуктов и средств детского питания.

Согласно законодательству антимонопольный орган наделен достаточными полномочиями по привлечению к ответственности нарушителей и пресечению нарушений. В этой связи, видится целесообразным:

- активная позиция МЗ КР путем совместного с антимонопольным органом комиссионного мониторинга законодательства о рекламе в части выявления нарушений продвижения продуктов и средств детского питания;
- обучения сотрудников антимонопольного органа требованиям по продвижения продуктов и средств детского питания.

5. Министерство экономики КР в соответствии с положением о Министерстве является центральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по разработке и реализации государственной политики, в том числе в области антимонопольной, лицензионной,

технического регулирования и метрологии, а также в области торговли, развития предпринимательства и оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности.

Министерство экономики КР напрямую не задействовано в реализации положений Закона о ГВ, при этом Министерство экономики КР может оказать содействие в законодательных инициативах по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты, например в части Закона «О рекламе», нормативных актов в области технического регулирования.

б. Государственное агентство по делам местного самоуправления.

Пункт 16 статьи 18 Закона о местном самоуправлении устанавливает, что к вопросам местного значения относится размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Согласно статьи 14 Закона КР «О рекламе» установлены полномочия органов местного самоуправления по размещению наружной рекламы, согласно которой, наружная реклама – это размещение рекламы на территории городов, айльных аймаков и на другой территории в виде плакатов, стендов, световых табло и иных технических средств стабильного территориального размещения.

Также необходимо отметить, что дела о нарушениях, предусмотренных [статьей 277](#) Кодекса о нарушениях, «Нарушение правил заказа, производства и распространения рекламы» рассматриваются уполномоченным органом в сфере антимонопольного регулирования и органами местного самоуправления.

При этом органы местного самоуправления на практике не привлекают к ответственности по указанной статье, так как не предусмотрены нормативные акты, регулирующие право органов местного самоуправления на проведение мониторинга или проверок субъектов предпринимательства.

Часть 3 статьи 4 Закона о ГВ устанавливает, что защита грудного вскармливания детей обеспечивается государственными органами, органами местного самоуправления в рамках делегированных государственных полномочий путем ограничения маркетинга обозначенных продуктов, а также установления условий качества, доступности информации об их использовании.

Часть 4 статьи 4 Закона о ГВ устанавливает, что органы местного самоуправления обеспечивают защиту грудного вскармливания детей в рамках делегированных государственных полномочий и в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики;

Согласно статьи 9 Закона о ГВ, пропаганда грудного вскармливания детей обеспечивается государственными органами и органами местного самоуправления путем распространения информации о пользе грудного

вскармливания для здоровья детей, женщин и семьи. Государственные органы и органы местного самоуправления через средства массовой информации и иными способами информируют граждан о данном Законе.

Порядок информирования граждан о пользе грудного вскармливания детей определяется Правительством Кыргызской Республики.

При этом вышеуказанный порядок Правительством не определен.

Согласно статьи 3 Конституции КР государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

Согласно статьи 53 Закона КР «О защите прав потребителей», государственные полномочия по защите прав потребителей делегируются органам местного самоуправления в соответствии с законодательством о порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

При этом в законодательстве отсутствуют нормативные акты о делегировании государственных полномочий органам местного самоуправления по вышеуказанным основаниям. На сегодняшний день предусмотрено делегирование функций МТСП, Нацстаткома, ГРС и ГНС.

Выводы

по итогам проведенного анализа законодательства в области защиты грудного вскармливания и маркетинга заменителей грудного молока и разработки механизмов реагирования на нарушения Закона КР «О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей»

В целях определения механизмов реагирования на нарушения Закона КР «О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей» (далее – Закон о ГВ), проведен анализ законодательства в области защиты грудного вскармливания и маркетинга заменителей грудного молока и определены основные ответственные государственные органы с представителями которых проведены интервью:

- Министерство здравоохранения КР;
- Министерство экономики КР;
- Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора при МЗ КР;
- Департамент лекарственного обеспечения и медицинской техники при МЗ КР;
- Государственное агентство антимонопольного регулирования при Правительстве КР;
- Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР.

Перечень нормативных правовых актов, технических регламентов рассмотренных в ходе анализа перечислен в приложении 1 к настоящему Анализу.

Алгоритм действий государственных органов и механизмах обращений заявителей при нарушениях Закона о ГВ регламентирован в приложениях 2, 3 и 4 к настоящему заключению.

По итогам проведенного анализа были выявлены следующие проблемы.

Проблемы и рекомендации:

1. Часть 3 статьи 4 Закона о ГВ устанавливает, что защита грудного вскармливания детей обеспечивается государственными органами, органами местного самоуправления в рамках делегированных государственных полномочий путем ограничения маркетинга обозначенных продуктов, а

также установления условий качества, доступности информации об их использовании.

Часть 4 статьи 4 Закона о ГВ, устанавливает, что органы местного самоуправления обеспечивают защиту грудного вскармливания детей в рамках делегированных государственных полномочий и в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

При этом отсутствует нормативный акт или договор о делегировании полномочий органам местного самоуправления по вышеуказанным основаниям.

В этой связи МЗ КР необходимо рассмотреть вопрос о делегировании указанных полномочий в соответствии с требованиями законодательства КР.

2. Пункт 4 статьи 6, устанавливающий запрет на финансирование мероприятий и безвозмездное оказание услуг производителям и распространителям, по смысловому содержанию не является предметом регулирования данной статьи и подлежит перенесению в статью 3 в определение продвижения обозначенных продуктов.

3. В статье 3 пункте 5 абзаца шестнадцать Закона о ГВ и пункте 5 статьи 16 Закона о рекламе имеются разночтения в части перечня запрета рекламы и продвижения продуктов, более того, применяются неконкретизированные ссылки, позволяющие трактовать их лицам принимающим решения по своему усмотрению. Нет исчерпывающего перечня запрета рекламы и продвижения продуктов.

В этой связи предлагается гармонизировать положения указанных законов в соответствии с требованиями Закона КР «О нормативных правовых актах КР», определить исчерпывающий перечень запрета рекламы и продвижения продуктов.

4. Статьей 8 Закона о ГВ устанавливаются требования к этикеткам выходящим за пределы технических регламентов.

При этом, необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Таможенном союзе, технические регламенты разрабатываются только в отношении продукции, включенной в единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза. Согласно пункту 4 статьи 3 Соглашения, Стороны не допускают установления в своем законодательстве обязательных требований в отношении продукции, не включенной в единый перечень.

Предлагается внести предложения в ЕЭК от Кыргызской Республики о внесении изменений в ТР ТС 021/2011 «О безопасности молока и молочной продукции», ТР ТС 007/2011 «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» в части дополнения требований к маркировке продукции.

При этом, статью 8 Закона о ГВ предлагается изложить в редакции, не противоречащей требованиям Технических регламентов.

5. Согласно статьи 9 Закона о ГВ, «пропаганда грудного вскармливания детей обеспечивается государственными органами и органами местного самоуправления путем распространения информации о пользе грудного вскармливания для здоровья детей, женщин и семьи. Государственные органы и органы местного самоуправления через средства массовой информации и иными способами информируют граждан о данном Законе.

Порядок информирования граждан о пользе грудного вскармливания детей определяется Правительством Кыргызской Республики».

Принимая во внимание, что вышеуказанный порядок Правительством не определен, МЗ КР предлагается инициировать разработку данного документа как органу, реализующему государственную политику и осуществляющему управление в области охраны здоровья граждан.

6. В соответствии со статьями 9 и 11 Закона о ГВ, организации здравоохранения обязаны участвовать в разработке и реализации государственной политики по защите и пропаганде исключительно грудного вскармливания детей, особенно детей в возрасте до шести месяцев.

Согласно статьи 10 МЗ КР обеспечивает проведение информационных и образовательных курсов для беременных женщин и кормящих матерей. В этой связи МЗ КР предлагается рассмотреть возможность принятия приказа для государственных организаций здравоохранения по защите и пропаганде исключительно грудного вскармливания детей, с утвержденным планом мероприятий и сроками предоставления отчетности по ним в МЗ КР.

7. Статьей 12 Закона о ГВ установлено, что «Правительство КР уполномочивает соответствующие государственные органы на организацию мониторинга соблюдения и разъяснения нормативных правовых актов, регулирующих защиту, пропаганду грудного вскармливания детей и маркетинг обозначенных продуктов, а также осуществляют надзор за деятельностью производителей и распространителей обозначенных продуктов». При этом законодательством не определен орган осуществляющий вышеуказанный мониторинг и отсутствует механизм мониторинга Закона о ГВ.

Предлагается в Законе о ГВ определить ответственный за мониторинг орган, регламентировать его основные полномочия в части мониторинга.

8. Несоответствие Перечня товаров и изделий медицинского назначения, реализуемых через аптечные организации, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении порядка выписывания рецептов на лекарственные средства и об их отпуске в Кыргызской Республике» от 5 января 2011 года №2 Закону КР «О

лекарственных средствах» на право реализации продуктов искусственного питания для детей.

Предлагается исключить указанное несоответствие путем внесения изменений в Закон КР «О лекарственных средствах» и в Перечень товаров и изделий медицинского назначения, реализуемых через аптечные организации.

9. В Положениях о лицензировании фармацевтической и медицинской деятельности отсутствуют лицензионные требования к лицензиатам о соблюдении норм Закона о ГВ в части продвижения продуктов и средств искусственного питания для детей.

Предлагается рассмотреть возможность внесения изменения в нормативные акты о лицензировании фармацевтической деятельности, лицензирования медицинской деятельности и дополнить лицензионными требованиями о соблюдении норм Закона о ГВ в части продвижения продуктов и средств искусственного питания для детей.

10. Согласно законодательству антимонопольный орган наделен достаточными полномочиями по привлечению к ответственности нарушителей и пресечению нарушений в области рекламы. В этой связи, видится целесообразным участие МЗ КР путем совместного с антимонопольным органом комиссионного мониторинга законодательства о рекламе в части выявления нарушений продвижения продуктов и средств искусственного питания детей.

11. Предлагается при ведущей роли МЗ КР:

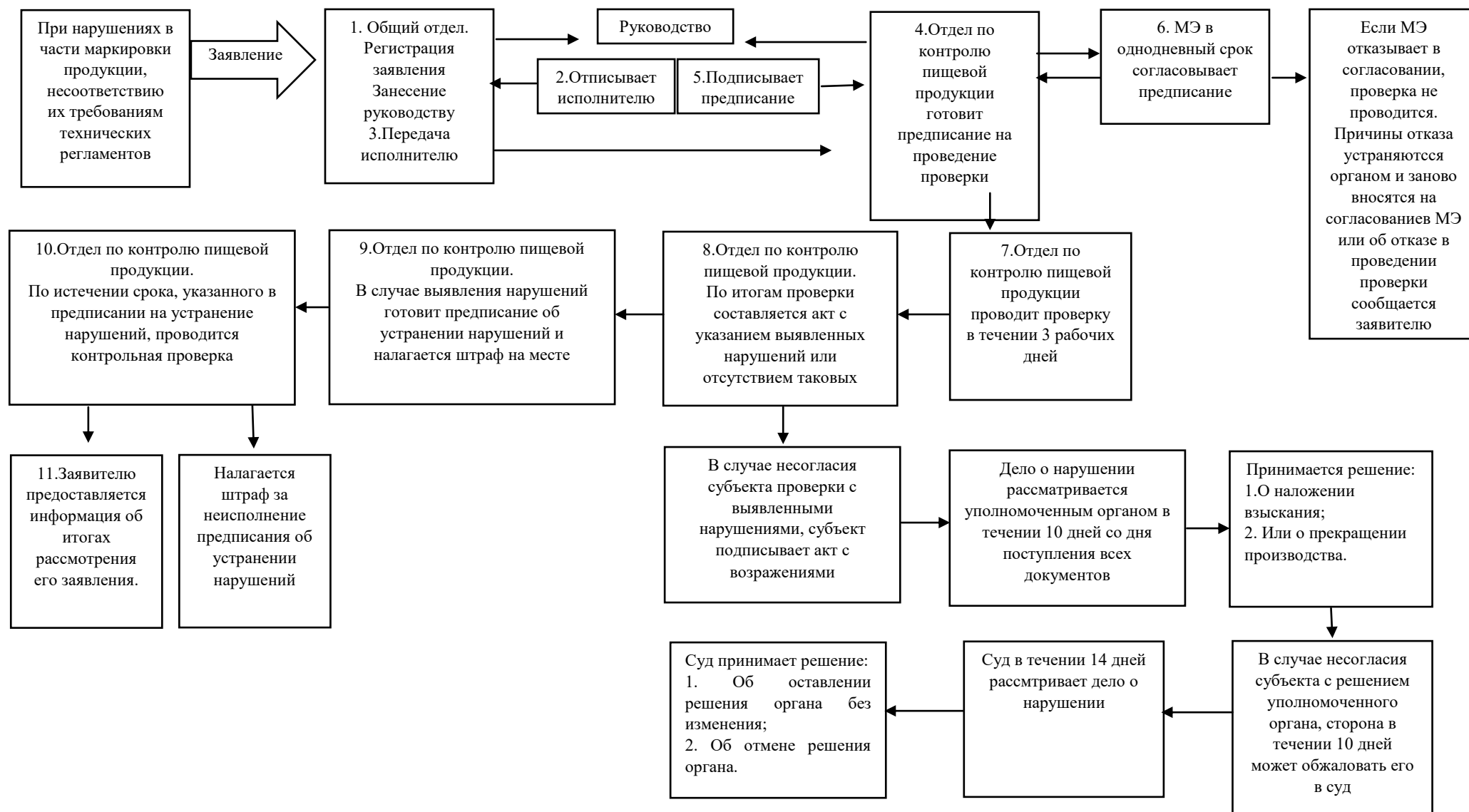
- проводить ежегодные семинары для сотрудников антимонопольного органа и работников системы здравоохранения по требованиям законодательства о продвижении продуктов и средств искусственного питания детей;

- активно информировать через средства массовой информации, телевидение, радио и социальные сети о пользе грудного вскармливания и недопущения нарушений в части продвижения продуктов и средств искусственного питания детей.

Приложение 1

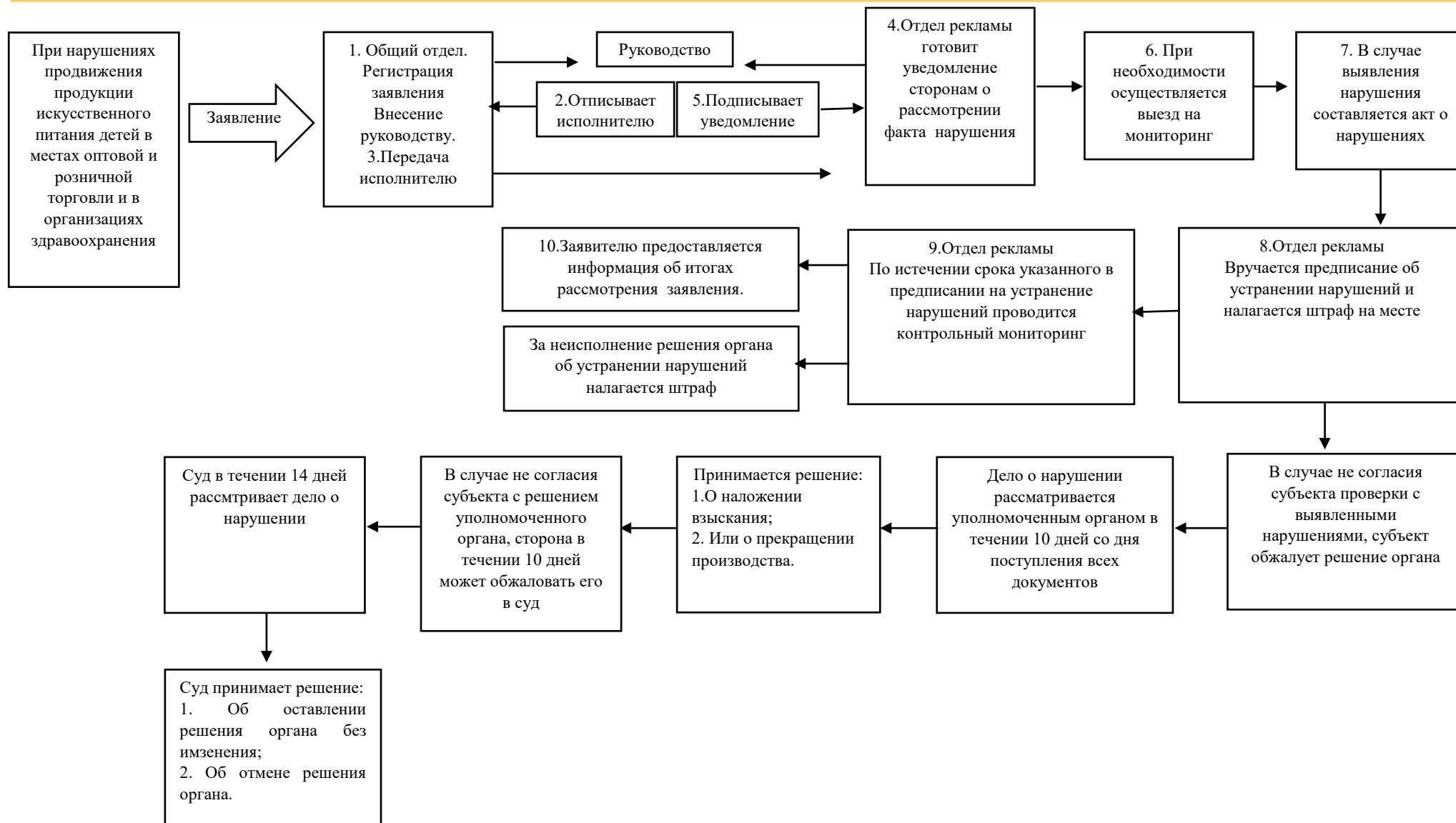
Перечень нормативных актов и технических регламентов, рассмотренных в ходе анализа	
1	Закон КР «О защите грудного вскармливания детей и регулировании маркетинга продуктов и средств для искусственного питания детей»
2	Закон КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»
3	Закон КР «О рекламе»
4	Закон КР «Об обращении лекарственных средств»
5	Закон КР «Об Обращении медицинских изделий»
6	Закон КР «О лицензионно-разрешительной системе КР»
7	Кодекс о нарушениях КР
8	Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Таможенном союзе
9	ТР ТС «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011)
10	ТР ТС «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» (ТР ТС 007/2011)
11	ТР ТС «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011)
12	ТР ТС «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011)
13	ТР ТС «О безопасности отдельных видов специализированной пищевой продукции, в том числе диетического лечебного и диетического профилактического питания» (ТР ТС 027/2012)
14	ТР ТС «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013)
15	Единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза
16	Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)
17	Единый перечень продукции (товаров), подлежащей государственному санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) на таможенной границе и таможенной территории Евразийского экономического союза
18	постановление Правительства КР «Об утверждении Технического регламента «О безопасности лекарственных средств для медицинского применения» от 6 апреля 2011 года № 137
19	постановление Правительства КР «Об утверждении порядка выписывания рецептов на лекарственные средства и об их отпуске в Кыргызской Республике» от 5 января 2011 года №2;
20	постановление Правительства КР Об утверждении Положения о порядке проведения проверок субъектов предпринимательства от 29 января 2018 года № 56
21	постановление Правительства КР «Об уполномоченных государственных органах по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза» от 27 апреля 2015 года № 260
22	постановление Правительства КР «О Государственном агентстве антимонопольного регулирования при Правительстве Кыргызской Республики» от 17 мая 2013 года № 271
23	постановление Правительства КР «Об утверждении Положения о Департаменте профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения Кыргызской Республики» от 10 июня 2013 года № 319
24	постановление Правительства КР «Об образовании Департамента лекарственного обеспечения и медицинской техники при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики» от 26 сентября 1997 года № 556

Приложение 2. Схема действий ДПЗиГСЭН при нарушениях в части маркировки продукции и средств ИПД



Рассмотрение жалобы, проведение проверки и принятие мотивированного решения ДПЗиГСЭН производится в течение 15 рабочих дней.

Приложение 3. Схема действий ГААР при ПКР при нарушениях в части рекламы продукции и средств ИПД



Рассмотрение жалобы, проведение проверки и принятие мотивированного решения территориальными органами ГААР при ПКР производится в течение 14 рабочих дней, в случае продления сроков не более 30 календарных дней

Приложение 4. Схема обращений заявителя

