

Справка

о введении системы маркировки средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров для молочной продукции

Система маркировки и прослеживаемости движения товаров

В рамках реализации Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2020 и плановый период до 2025 года в Российской Федерации¹ осуществляется введение системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров (далее – система маркировки).

Система маркировки предусматривает необходимость нанесения на каждую единицу продукции кода маркировки, преобразованного в средство идентификации, после чего информация о нанесении кода направляется в систему маркировки². Прослеживаемость в рамках системы обеспечивается за счет того, что каждый участник оборота направляет в систему информацию о переходе права собственности на продукцию и выбытии продукции из оборота.

На основании полномочий, утвержденных нормами Федерального закона от 31.12.2017 N 487-ФЗ³, Правительство РФ утвердило Перечень отдельных товаров, подлежащих маркировке средствами идентификации (далее – Перечень)⁴. Первоначально в Перечень были включены 10 товарных групп (табачная продукция, духи и туалетная вода, шины и покрышки, обувь, фотокамеры, белье и отдельные категории одежды). Распоряжением Правительства РФ от 13 июля 2019 г. N 1533-р в Перечень была включена молочная продукция с указанием, что «срок введения обязательной маркировки будет определен по результатам эксперимента». Эксперимент по маркировке средствами идентификации отдельных видов молочной продукции проводится с 15 июля 2019 года по 29 февраля 2020 года⁵. При этом дата введения обязательной маркировки для молочной продукции была установлена до подведения результатов эксперимента (1 июня 2020 года)⁶.

В распоряжении Правительства РФ 08.11.2019 № 2647-р (пункт 2) определено, что запрет на оборот будет установлен в «правилах маркировки средствами идентификации отдельных видов молочной продукции». Таким образом, этапность, в том числе дата введения запрета на производство и введение в оборот немаркированной продукции, будут установлены позже отдельным документом, который (по опыту других отраслей)

¹ Распоряжение Правительства РФ от 5 декабря 2016 года № 2592.

² Правила маркировки товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, утверждены Постановлением Правительства РФ от 26.04.2019 N 515.

³ Федеральный закон от 31.12.2017 N 487-ФЗ "О внесении изменений в статью 4.7 Федерального закона "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации" и статьи 5 и 8 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации"

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 28 апреля 2018 года № 792-р.

⁵ Постановление Правительства РФ от 30.05.2018 N 620.

⁶ Распоряжение Правительства РФ 08.11.2019 N 2647-р.

устанавливается постановлением Правительства РФ – документом, подлежащим обсуждению и оценке регулирующего воздействия.

Систему маркировки также планируется распространить на следующие виды продукции (в том числе пищевой): **готовые продукты из мяса и рыбы, бакалея (крупы, рис, макаронны, чай, кофе, консервированные фрукты и овощи)**, бытовая техника (включая крупную и мелкую), **детское питание, минеральная и бутилированная вода, безалкогольные напитки, включая соки и нектары, растительные масла**, бытовая химия, парфюмерные, косметические средства⁷.

Дублирование систем прослеживаемости движения молочной продукции

В Российской Федерации для отдельных товарных групп уже действуют иные системы прослеживаемости: ЕГАИС – для спиртосодержащей продукции и ФГИС «ВетИС» – для отдельных видов пищевой продукции, в том числе продукции животного происхождения.

С 1 ноября 2019 года для молочной продукции была полностью внедрена система прослеживаемости на базе системы электронной ветеринарной сертификации (ФГИС «ВетИС», компонент Меркурий, под контролем Россельхознадзора) (далее – система Меркурий). В рамках системы Меркурий участники оборота от производителей до розницы предоставляют в систему информацию об операциях с сырьем и готовой молочной продукцией (производство, перемещение, переход права собственности) посредством оформления ветеринарных сопроводительных документов (ВСД).

В ФГИС «ВетИС» прослеживаемость обеспечивается за счет формирования неразрывной цепочки ВСД, например: производственный ВСД – транспортный ВСД до склада производителя – транспортный ВСД на отгрузку и переход права собственности в адрес распределительного центра торговой сети – транспортный ВСД от РЦ (разгрузочный центр) сети до магазина. Подконтрольная продукция, таким образом, в каждый момент времени до продажи конечному потребителю сопровождается ВСД, и в рамках контрольно-надзорных мероприятий наличие документа может быть проверено в любой момент оборота.

Таким образом, уже сейчас в молочной отрасли действует система, подконтрольная Россельхознадзору, которая позволяет обеспечивать комплексную прослеживаемость движения сырья и готовой молочной продукции, в том числе для целей противодействия нелегальному обороту продукции на молочном рынке.

Важно отметить, что система маркировки обладает рядом ключевых особенностей: 1) требование нанесения уникальных кодов на каждую единицу продукции; 2) требование обеспечения отдельного учета движения каждой упаковки (в системе Меркурий обеспечивается учет партий); 3) требования по регистрации факта выбытия продукции из оборота на кассе. Несмотря на то, что внедрение каждой из этих особенностей потребует крупных затрат участников оборота, они не принесут существенного дополнительного вклада в сокращения оборота нелегальной продукции, поскольку направлены на противодействие распространению контрафактной, а не фальсифицированной продукции.

⁷ Распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2019 г. N 899-р.

Особенность пищевой отрасли, в том числе молочной, заключается в том, что основным типом незаконного оборота продукции является оборот фальсифицированной (произведенной с нарушением технических регламентов, недостоверным отражением состава продукции), а не контрафактной продукции (выпущенной в оборот с нарушением прав интеллектуальной собственности на торговые знаки). На молочном рынке доля контрафактной продукции по данным компаний-членов отраслевых союзов составляет не более 0,01% от общего оборота. Доля фальсифицированной продукции по оценкам отраслевого союза составляет около 4,5%.

В связи с тем, что система маркировки не обладает специфическими характеристиками, которые направлены на противодействие обороту фальсифицированной продукции, такими как контроль сырья и состава продукции, целесообразность ее внедрения с точки зрения эффективности противодействия нелегальному обороту вызывает серьезные сомнения. При этом ключевые функции прослеживаемости, в том числе сырья, уже реализованы в системе Меркурий.

Следует также отметить, что маркировка каждой единицы молочной продукции уникальным кодом к настоящему моменту не реализована ни в одной стране мира. Например, в Европейском Союзе требование по обеспечению прослеживаемости продукции животного происхождения состоит лишь в том, что участник рынка по запросу контролирующих органов должен предоставить информацию о том, от кого он получил продукцию и кому передал⁸. Другими словами, в отношении маркировки средствами идентификации молочной продукции нет возможности сослаться на международный опыт, в мировой практике мера не применяется.

Затраты на внедрение системы маркировки в молочной отрасли

Целесообразность введения системы маркировки для молочной продукции вызывает дополнительные сомнения, если обратить внимание на экономические затраты участников рынка и рост цен, к которому приведет внедрение системы. Основными источниками затрат являются необходимость обеспечения печати кода на потребительской упаковке, необходимость приобретения кодов, а также необходимость изменения бизнес-процессов, связанных с логистикой, документооборотом и других.

Затраты на обеспечение нанесения кода. Каждый производитель должен будет оснастить производственные линии оборудованием для нанесения кодов на потребительскую и групповые упаковки, для считывания кодов и программным обеспечением, которое будет контролировать процесс нанесения. Комплект оборудования должен включать по крайней мере принтеры для нанесения кода на потребительскую упаковку, принтеры для нанесения кода на групповую упаковку, камеры технического зрения для регистрации факта нанесения кода и формирования отчета, необходима будет доработка программного обеспечения. Исходя из предоставленных поставщиками

⁸ Commission Implementing Regulation (EU) No 931/2011 of 19 September 2011 on the traceability requirements set by Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council for food of animal origin.

оборудования расценок и количества производственных линий в отрасли, **общая сумма затрат капитальных затрат на отрасль составит около 25 млрд. рублей.**

Кроме капитальных затрат на переоснащение производства, нанесение кода также потребует постоянных затрат на: 1) расходные материалы (краски и/или стикеры); 2) стоимость технического обслуживания оборудования; 3) расходы на оплату дополнительного времени работы сотрудников.

Следует также отметить, что в настоящий момент предлагается альтернативный способ нанесения кода, который предусматривает, что код будет печататься типографиями в момент производства упаковки. Однако проблема затрат в этом случае не решается, поскольку капитальные затраты на приобретение принтеров переходят в постоянные затраты (увеличивается стоимости упаковки). Кроме этого, даже при печати на типографии производителям все равно потребуется оборудовать производственные линии дорогостоящими камерами технического зрения, которые необходимы для регистрации факта выпуска продукции в оборот (а также агрегации кодов).

Затраты на приобретение кодов. Установлено, что стоимость одного кода составляет 50 копеек без учета НДС⁹. По оценкам экспертов, на российском рынке в год производится и импортируется около 40 млрд. единиц упаковок молочной продукции. Таким образом, **стоимость кодов за годовой объем всей молочной продукции составит 20 млрд. рублей** (к этой сумме также следует добавить 20% НДС).

Логистические и иные затраты. В рамках системы маркировки должен быть обеспечен учет и контроль каждой отдельной единицы продукции (по ее коду). Это означает, что участник оборота сможет отгрузить контрагенту только те единицы продукции, коды которых указаны в сопроводительных документах. В случае несоответствия между кодами фактически отгруженной продукции и кодами в документах, необходимо будет оформлять возврат и/или корректировать документы. Такие риски приведут к увеличению времени приемки продукции, а также необходимости оснащения каждого склада электронными системами учета (с возможностью учета кодов продукции). Кроме этого, всем участникам оборота потребуется нести затраты на переход на электронный документооборот.

Таким образом, внедрение системы в первый год потребует расходов производителей молочной продукции в размере 45 млрд. рублей при том, что чистая прибыль производителей в 2018 году составила только 35 млрд. рублей. Необходимость инвестиций станет особенно тяжелым бременем для малых и средних предприятий. Общий риск для отрасли также заключается в том, что в условиях продолжительного снижения реальных располагаемых доходов населения, росте цен на продукции может привести к снижению объемов потребления.

В такой ситуации возникают серьезные сомнения в том, что позитивный экономический эффект от введения системы маркировки будет превышать расходы на ее внедрение и обеспечение функционирования даже в том случае, если она могла бы обеспечить полную ликвидацию нелегального оборота на молочном рынке.

⁹ Постановление Правительства РФ от 08.05.2019 N 577.

Проблемы порядка введения обязательной маркировки

В соответствии с положениями Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации", **Правительство РФ имеет полномочия по «утверждению перечня отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, или критериев определения таких товаров, перечня групп хозяйствующих субъектов, осуществляющих маркировку отдельных товаров средствами идентификации по видам деятельности, правил маркировки товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, а также особенностей маркировки отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации»** и другие. То, как применяются указанные нормы (устанавливающие порядок введения маркировки) вызывают беспокойство и многочисленные вопросы отраслевых объединений, в первую очередь в связи с тем, что решение о введении маркировки для конкретной товарной группы не обосновывается, а предварительные обсуждения с отраслевыми ассоциациями не проводятся.

К настоящему моменту сложилась следующая практика, вызывающая серьезное беспокойство отраслевых сообществ.

1) Перечень отдельных товаров, подлежащих маркировке средствами идентификации утвержден распоряжением Правительства РФ¹⁰, также распоряжением утверждаются дополнения к Перечню, в том числе включение в Перечень молочной продукции¹¹. Таким образом, решение о введении обязательной маркировки, которое накладывает на участников рынка обязательства по нанесению средств идентификации и направлению информации об обороте продукции в информационную систему и требует существенных расходов (имеет высокую степень регулирующего воздействия) принимается актом Правительства РФ, который не подлежит оценке регулирующего воздействия, общественному обсуждению и т.д.

2) Вопрос об установлении сроков введения обязательной маркировки для молочной продукции не обсуждался с отраслевыми ассоциациями. Таким образом, отраслевые ассоциации не имеют возможности представить позицию и экспертное мнение о том, какие последствия решение о введении маркировки и сроках введения маркировки будут иметь для участников рынка и потребителей.

3) В соответствии с правовыми актами Российской Федерации, базовым принципом функционирования системы маркировки является «принятие решения о введении обязательной маркировки товаров средствами идентификации в Российской Федерации на основе анализа целесообразности ее введения по конкретной группе товаров»¹². При этом порядок проведения анализа целесообразности, включая сроки, и

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р.

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 13.07.2019 N 1533-р.

¹² Пункт «а» части 2 Модели функционирования системы маркировки товаров средствами идентификации в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28.04.2018 № 791-р, а также Концепция создания и функционирования в Российской Федерации системы маркировки товаров

методику его проведения не утверждены. Таким образом, решение о введении обязательной маркировки для молочной продукции было принято в нарушение базовых принципов, установленных Правительством РФ.

4) В правилах проведения эксперимента по маркировке отдельных видов молочной продукции средствами идентификации (Постановление Правительства РФ от 29.06.2019 № 836) установлено, что целью эксперимента является проведения «анализа целесообразности введения обязательной маркировки средствами идентификации отдельных видов молочной продукции». Однако в утвержденных методических рекомендациях не установлен порядок проведения такого анализа, а сроки его проведения не внесены в план-график.

В связи с тем, что введение обязательной маркировки средствами идентификации для молочной продукции является чрезвычайно затратной мерой, сомнительной с точки зрения эффективности, особенно в связи с уже действующей в отрасли системой Меркурий, представляется необходимым перед вступлением в силу обязательных требований по маркировке оценить целесообразность такой меры (как это предусмотрено правовыми актами Правительства РФ). Анализ целесообразности должен предусматривать сопоставление прогнозируемых выгод от введения маркировки средствами идентификации для отдельных категорий товаров с ожидаемыми расходами на ее внедрение.

Существует мировая практика проведения анализа целесообразности при введении маркировки продукции средствами идентификации. Так, в Европейском союзе исследования аналогичные анализу целесообразности проводились на нескольких этапах перед введением обязательной маркировки и прослеживаемости табачной продукции. В рамках исследования были сопоставлены прогнозируемые экономические и иные выгоды от введения системы прослеживаемости с расходами бюджета государств-членов и затрат участников оборота табачной продукции на введение системы. По результатам было установлено, что введение системы позволит сократить объем нелегального оборота на 2,45% от общего объема табачного рынка, что в натуральном выражении составит 674 миллиона пачек сигарет в год. Ожидается, что экономические выгоды от сокращения нелегального оборота составят (ежегодно): 1) 2029 миллионов евро – повышение налоговых сборов; 2) 59 миллионов евро – увеличение доходов участников рынка от увеличения продаж легальной продукции. При этом ожидается, что общая сумма единовременных инвестиций на внедрение системы составит около 350 миллионов евро и около 100 миллионов евро ежегодно потребуются на обеспечение функционирования системы (Impact Assessment, SWD (2017) 455 final (https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/tt_ia_en.pdf)).

Маркировка товаров средствами идентификации: нормативно-правовая база

1. Распоряжение Правительства РФ от 05.12.2016 N 2592-р (ред. от 18.10.2018) «Об утверждении Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной

средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28.12.2018 № 2963-р).

продукции в Российской Федерации на период до 2020 года и плановый период до 2025 года» - установлено, что реализация систем прослеживаемости является мерой противодействия нелегальному обороту.

2. "Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе" (Заключено в г. Алматы 02.02.2018) – устанавливает порядок введения обязательной маркировки В ЕАЭС.

3. Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 N 791-р (ред. от 18.10.2018) «Об утверждении модели функционирования системы маркировки товаров средствами идентификации в Российской Федерации» - устанавливает общие принципы системы маркировки.

4. Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 N 792-р (ред. от 13.07.2019) «Об утверждении перечня отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации» - устанавливает перечень товаров, подлежащих маркировке и срок введения.

5. Федеральный закон от 28.12.2009 N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 25.12.2018 N 488-ФЗ) – устанавливает полномочия Правительства РФ вводить маркировку средствами идентификации для отдельных товаров, а также характеристики кода и средства идентификации, правила маркировки и особенности введения маркировки, стоимость кода, характеристики необходимого оборудования. Также устанавливает запрет оборота немаркированных товаров.

6. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2018 N 2963-р «Об утверждении Концепции создания и функционирования в Российской Федерации системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров» - устанавливает цели и базовые принципы системы маркировки.

7. Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2019 N 620-р «Об операторе государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации» - утверждает ООО «Оператор-ЦРПТ» оператором системы маркировки.

8. Постановление Правительства РФ от 26.04.2019 N 515 "О системе маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров" (вместе с "Правилами маркировки товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации", "Положением о государственной информационной системе мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации") – устанавливает общие правила маркировки товаров и функционирования государственной информационной системы.

9. Постановление Правительства РФ от 08.05.2019 N 577 "Об утверждении размера платы за оказание услуг по предоставлению кодов маркировки, необходимых для формирования средств идентификации и обеспечения мониторинга движения товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, а также о порядке ее

взимания" – утверждают размер платы за предоставление кодов маркировки – 50 копеек без НДС (бесплатно для лекарств дешевле 20 рублей).

10. Существенные условия соглашения о государственно-частном партнерстве, заключаемого в целях создания, эксплуатации и технического обслуживания объекта, предназначенного для обеспечения маркировки и прослеживаемости отдельных видов товаров (утверждены распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2019 №899-р). Кроме прочего, из существенных условий следует, что готовые продукты из мяса и рыбы, бакалея (крупы, рис, макароны, чай, кофе, консервированные фрукты и овощи), бытовая техника (включая крупную и мелкую), детское питание, минеральная и бутилированная вода, безалкогольные напитки, включая соки и нектары, молочная продукция, растительные масла, бытовая химия, парфюмерные, косметические средства).

Молоко

1. Постановление Правительства РФ от 29.06.2019 N 836 "О проведении эксперимента по маркировке средствами идентификации отдельных видов молочной продукции на территории Российской Федерации" (вместе с "Положением о проведении эксперимента по маркировке средствами идентификации отдельных видов молочной продукции на территории Российской Федерации").

2. Распоряжение Правительства РФ от 13.07.2019 N 1533-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 N 792-р» - молоко включено в Перечень отдельных товаров, подлежащих маркировке средствами идентификации (утвержден распр. 791-р), с указанием, что «срок введения обязательной маркировки будет определен по результатам эксперимента» (сейчас в СМИ информация, что срок уже установлен до окончания эксперимента <https://www.rbc.ru/business/18/07/2019/5d3032119a79475eb56fd18a>).

Другие отрасли (сложилась практика, при которой обязательные требования по маркировке и представлению информации накладываются на участников оборота отдельным постановлением Правительства РФ):

1. Постановление Правительства РФ от 28.02.2019 N 224 (ред. от 26.09.2019) "Об утверждении Правил маркировки табачной продукции средствами идентификации и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, в отношении табачной продукции".

2. Постановление Правительства РФ от 05.07.2019 N 860 "Об утверждении Правил маркировки обувных товаров средствами идентификации и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, в отношении обувных товаров".