**Справка**

**к заседанию Комиссии РСПП по АПК по вопросу**

**«Уточнение порядка введения обязательной маркировки средствами идентификации для пищевой и иной продукции в части обоснования необходимости и целесообразности ее введения»**

Правительство Российской Федерации на основании положений федерального закона от 31.12.2017 № 487-ФЗ и федерального закона от 25.12.2018 № 488-ФЗ осуществляет внедрение системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров.

К настоящему моменту в Перечень отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р) включено 11 товарных групп, включая молочную продукцию (Распоряжение Правительства РФ от 13.07.2019 № 1533). Кроме этого, с 1 октября 2019 года маркировке подлежат отдельные виды лекарственных препаратов, все остальные лекарственные препараты – с 1 января 2020 года. Также проходят эксперимент по маркировке велосипедов и велосипедных рам (Постановление Правительства РФ от 11 сентября 2019 г. № 1183) и эксперимент по маркировке кресел-колясок, относящихся к медицинским изделиям (Постановление Правительства РФ от 07.08.2019 № 1028).

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2019 г. № 899-р перечень планируется расширить рядом товарных групп, в том числе пищевой продукции: 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, растительные масла, бытовая химия, парфюмерные, косметические средства).

Государствами-членами ЕАЭС было заключено Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе (Заключено в г. Алматы 02.02.2018) в целях обеспечения законного оборота товаров в рамках Евразийского экономического союза, защиты прав потребителей и предупреждения действий, вводящих их в заблуждение.

Соглашением предусмотрен порядок принятия решения Советом Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия) о введении маркировки, в соответствии с которым (частью 2 статьи 3) Совет Комиссии принимает решение о введении маркировки товаров на основании представленных в государствами-членами предложений (с обоснованием), анализа целесообразности введения маркировки товаров (включая сведения о результатах, ожидаемых государством-членом от введения маркировки, указание основных потребителей или групп потребителей таких товаров), информации о влиянии введения маркировки на условия ведения бизнеса (включая имеющиеся сведения о возможных затратах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, соотношение цены товара и стоимости средства идентификации), наличии технологической возможности маркировки таких товаров, а также информации о действующих в отношении таких товаров иных систем контроля за оборотом товаров. Также пунктом 142 Регламента работы Евразийской экономической Комиссии установлено требование по проведению оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) в отношении всех решений Комиссии, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности.

Однако для случаев введения маркировки только одним государством-членом ЕАЭС положения Соглашения о маркировке требуют лишь подачи уведомления (пункты 1-3 статьи 7). Такой уведомительный порядок вызывает серьезную обеспокоенность производителей пищевой продукции, особенно в части правоприменительной практики, которая сложилась в отдельных странах по поводу внедрения маркировки.

Решение о введении маркировки средствами идентификации в одной стране имеет серьезные последствия для экономических операторов как внутри страны, так и в других странах ЕАЭС: в результате введения обязательной маркировки оборот на территории данного государства немаркированных товаров, в том числе из стран ЕАЭС, будет запрещен.

В частности, в Российской Федерации решение о введении цифровой маркировки принимается без проведения процедуры оценки регулирующего воздействия. В настоящий момент Перечень отдельных товаров, подлежащих маркировке средствами идентификации (далее – Перечень) и изменения к нему утверждены распоряжением Правительства РФ. В результате включения товарной группы в Перечень на участников ее оборота накладываются требования по маркировке и прослеживаемости движения товаров (представление информации в систему). Такие требования и утверждающие их акты имеют высокую степень регулирующего воздействия. Вместе с тем, согласно действующему законодательству, распоряжения Правительства РФ не подлежат процедуре оценки регулирующего воздействия.

В правовых актах Правительства РФ закреплен принцип принятия решения о введении обязательной маркировки средствами идентификации на основании анализа целесообразности[[1]](#footnote-1). В реальности такой анализ не был проведен, а методика проведения данного анализа не была разработана и утверждена соответствующими нормативными правовыми актами.

В Европейском союза цифровая маркировка применяется только к двум товарным группам: лекарственным препаратам и табачным изделиям в соответствии с рекомендациями международных организаций (Всемирная организация здравоохранения) и положениями международных договоров (Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака[[2]](#footnote-2)). Внедрение обязательной цифровой маркировки пищевой продукции не является распространенной мировой практикой, а требования Европейского союза в части обеспечения прослеживаемости готовой пищевой продукции ограничиваются обязанностью участников рынка по требованию контрольно-надзорных органов предоставлять информацию о том, где они приобрели товар и кому передали. [[3]](#footnote-3) В свою очередь, цель прослеживаемости пищевой продукции в ЕС ясно сформулирована и соответствует рекомендациям международных организаций: в случае обнаружения небезопасной продукции обеспечить возможность быстро вывести всю партию из оборота.

В правовых актах Российской Федерации установлены базовые принципы системы маркировки, в соответствии с которыми принятие решения о введении обязательной маркировки товаров средствами идентификации в Российской Федерации происходит на основе анализа целесообразности ее введения по конкретной группе товаров.[[4]](#footnote-4) Таким образом, правовыми актами предусмотрено, что решение о введении маркировки должно быть обосновано результатами всесторонней оценки выгод, затрат и рисков внедрения маркировки, основанной на объективных данных и количественных характеристик, а также с учетом уже принятых мер.

Кроме этого, уже существует международный опыт проведения оценки выгод и затрат от внедрения цифровой маркировки: данный анализ проводился при введении маркировки табачной продукции и маркировки медицинских изделий в Европейском союзе.[[5]](#footnote-5)

По оценкам экспертов Комиссии РСПП по АПК, затраты предприятий, расположенных на территории РФ на переоборудование производственных площадок в рамках одной отрасли для целей маркировки составят 25 млрд. рублей, ежегодные расходы на приобретение кодов – 20 млрд. рублей (24 млрд. рублей – с учетом НДС). Производители пищевой продукции в странах ЕАЭС, которые реализуют свою продукцию на территории РФ также должны будут нести все расходы на маркировку, в том числе оснастить производство оборудованием для маркировки. Кроме того, возможны следующие серьезные негативные последствия: банкротство малых и средних предприятий в связи с усложнением требований и необходимостью крупных инвестиций, снижение ценовой доступности пищевой продукции для потребителей, в том числе социально-значимых категорий, и ухудшение рациона, снижение спроса на продукцию в связи с повышением цен и снижение доходов участников рынка, последующее снижение налоговых поступлений в бюджеты разных уровней.

Как отмечалось ранее, достаточной мерой обеспечения качества и безопасности пищевой продукции, согласно международным рекомендациям, является обеспечение прослеживаемости в целях изъятия из оборота контаминированных партий продукции. То есть, каждый участник рынка должен быть готов предоставить информацию о том, у кого он приобрел продукцию и кому продал. Такая функция может быть обеспечена несколькими действующими в Российской Федерации для различных товарных групп системами прослеживаемости, в том числе системой электронной ветеринарной сертификации ФГИС «ВетИС» (ГИС «Меркурий»). Экспертам Комиссии РСПП по АПК представляется избыточным вводить систему цифровой маркировки для продукции, которая уже прослеживается в рамках системы «ВетИС».

В настоящее время в Российской Федерации сложились порядок и практика введения цифровой маркировки, которые не соответствуют международным стандартам регуляторной политики, не опираются на объективные данные и предварительную всестороннюю оценку выгод и издержек, вызывают серьезное беспокойство всех участников потребительского рынка.

По мнению экспертов Комиссии РСПП по АПК, цифровая маркировка товаров средствами идентификации является чрезвычайно затратной регуляторной мерой, которая имеет ограниченную эффективность и необходима только для отдельных товарных групп немассового спроса.

**С учетом вышеизложенного, Комиссия РСПП по АПК предлагает руководству РСПП обратиться в Правительство Российской Федерации и рекомендовать:**

1. Пересмотреть Перечень отдельных товаров, подлежащих маркировке средствами идентификации;
2. Разработать и утвердить методику проведения анализа целесообразности введения маркировки средствами идентификации для отдельных товарных групп совместно с отраслевыми союзами и ассоциациями. При разработке методики представляется необходимым руководствоваться международными стандартами регуляторной политики, опытом проведения оценки регулирующего воздействия введения цифровой маркировки в других странах: в частности, придерживаться принципа количественного учета показателей для обеспечения объективности результатов анализа целесообразности. Также предлагается выработать количественные и качественные критерии для принятия решения о целесообразности маркировки и прослеживаемости товаров, ключевым из которых должна быть подтвержденная исследованиями информация о доле незаконной продукции на конкретном товарном рынке на момент принятия решения и ожидаемом снижении доли незаконной продукции с ежегодным докладом Правительства РФ о достижении результатов;
3. Воздержаться от введения цифровой маркировки для тех групп продукции, прослеживаемость которых обеспечивается другими системами, а также гармонизировать условия взаимодействия с внедряемыми и действующими системами маркировки и прослеживаемости товаров, в том числе обеспечить работу в данных системах по принципу «одного окна»;
4. Гармонизировать сроки введения цифровой маркировки по отдельным товарным группам с другими странами-членами ЕАЭС;
5. Сформировать единую концепцию и дорожную карту по внедрению маркировки и прослеживаемости на территории России, в том числе, с учетом развития интеграции на уровне ЕАЭС;
6. Установить, что требование о реализации поштучной прослеживаемости на всех этапах движения конкретной группы товаров можно вводить только при подтверждении такой целесообразности бизнес-сообществом по итогам проведения добровольного эксперимента;
7. Во избежание создания условий для недобросовестной конкуренции, исключить доступ участников оборота товаров к данным, имеющим высокую коммерческую чувствительность для конкретных компаний-участников системы прослеживаемости (например, к информации о логистической цепочке или продажах клиентам-юридическим лицам);
8. Не допустить введения несоразмерной (в том числе, уголовной) ответственности участников оборота товаров за незначительные нарушения порядка работы в рамках систем маркировки и прослеживаемости.

**Комиссия РСПП по АПК также рекомендует уполномоченному органу Стороны (Российской Федерации) в Евразийской экономической комиссии предложить следующие изменения в Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе от 2 февраля 2018 г. в части изменения порядка введения маркировки средствами идентификации на территории одного государства-члена:**

1. Установить, что государства-члены обязаны вместе с Уведомлением подать сведения о результатах анализа целесообразности введения маркировки товаров (включая сведения о результатах, ожидаемых государством-членом от введения маркировки, указание основных потребителей или групп потребителей таких товаров), информацию о влиянии введения маркировки на условия ведения бизнеса (включая имеющиеся сведения о возможных затратах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, соотношение цены товара и стоимости средства идентификации), сведения о наличии технологической возможности маркировки таких товаров, а также информацию о действующих в отношении таких товаров иных систем контроля за оборотом товаров;
2. Предусмотреть процедуры общественного обсуждения материалов, предоставленных государством-членом и подготовку заключения ЕЭК о влиянии введения маркировки в отдельно взятом государстве для конкретной товарной группы на взаимную торговлю между странами ЕАЭС;
3. Привлекать бизнес-сообщество государства-члена к гармонизации планов по введения маркировки и конкретных сроков введения маркировки.

1. 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 средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28.12.2018 № 2963-р). [↑](#footnote-ref-1)
2. https://www.who.int/fctc/text\_download/ru/. [↑](#footnote-ref-2)
3. https://ec.europa.eu/food/safety/general\_food\_law/general\_requirements\_en. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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 средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28.12.2018 № 2963-р. [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/tt_ia_en.pdf> , а также <https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/tt_ia_annex_en.pdf> (Annex 6). [↑](#footnote-ref-5)