



СКОЛКОВО
Московская школа управления

СОКРАЩЕННАЯ ВЕРСИЯ

Определение наиболее эффективных путей преодоления трансграничных барьеров на пространстве ЕАЭС с помощью цифровой маркировки и прослеживаемости движения товаров

Научно-исследовательская работа Центра развития потребительского рынка Московской школы управления СКОЛКОВО

Москва, 2020



ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Введение

Переход к цифровой экономике, развитие новейших технологий, разработка и внедрение новых совместных наднациональных инициатив и проектов и, как следствие, формирование цифрового пространства Евразийского экономического союза (ЕАЭС) – неоспоримые императивы евразийской интеграции.

Во всех государствах-членах ЕАЭС в различных сферах внедряются современные информационно-коммуникационные технологии, реализуются проекты электронного правительства, идет процесс цифровизации экономики. Каждое государство определило свои приоритеты и реализует собственные механизмы внедрения цифровых технологий. Но для построения общего цифрового пространства ЕАЭС во всей полноте его элементов и структур, необходима координация, обеспечивающая целостность подходов к проектированию и функционированию проектов цифровизации, а также согласованность процессов построения общего цифрового пространства.

Используемые сокращения

Полное наименование	Сокращение
Евразийская экономическая комиссия	ЕЭК
Евразийский банк развития	ЕАБР
Евразийский экономический союз	ЕАЭС
Интегрированная информационная система ЕАЭС	ИИС
Электронная цифровая подпись	ЭЦП

Постановка исследовательских задач

В соответствии с Техническим заданием к настоящей научно-исследовательской работе определены следующие задачи исследования:

1. Изучение содержания и механизмов реализации цифровых повесток государствами-членами ЕАЭС, начиная с 2016 года, возможностей цифровой маркировки и прослеживаемости движения товаров.
2. Выявление, анализ и кластеризация основных барьеров (рисков), препятствующих «бесшовной» интеграции цифровой маркировки и прослеживаемости движения товаров на пространстве ЕАЭС.
3. Подготовка рекомендаций по преодолению трансграничных барьеров на пространстве ЕАЭС в части движения товаров в едином экономическом пространстве.

В соответствии с поставленными задачами рассмотрены особенности национального регулирования в части цифровой экономики, описаны совместные и национальные проекты, реализуемые на государственном и наднациональном уровнях и в рамках реализации цифровой повестки ЕАЭС.

Основное внимание в настоящем исследовании уделено текущему статусу реализации проектов цифровой маркировки и прослеживаемости товаров в государствах-членах, их возможностям и ограничениям. В ходе исследования изучен состав участников, заинтересованных в реализации цифровой маркировки и прослеживаемости товаров, и составлена карта стейкхолдеров.

Проведен анализ ключевых показателей, характеризующих текущее состояние реализации проектов маркировки и прослеживаемости товаров в государствах-членах. Также сопоставлены преимущества и недостатки систем маркировки и прослеживаемости, действующих в государствах-членах и на межгосударственном уровне, и представлены итоги их анализа.

В ходе исследования сформулированы предложения по интеграции национальных систем цифровой маркировки и прослеживаемости, а также по переходу к функционированию Объединенной системы цифровой маркировки и прослеживаемости в ЕАЭС на основе интегрированной информационной системы.

В рамках данной научно-исследовательской работы проведён анализ барьеров движения товаров в ЕАЭС, определённых Евразийской экономической комиссией (ЕЭК), а также анализ практик внедрения цифровой маркировки и прослеживаемости товаров в государствах-членах, составлен перечень основных препятствий для внедрения технологии прослеживаемости товаров на территории ЕАЭС.

Источники данных и методология

Выполнение настоящей научно-исследовательской работы, сбор информации и разработка содержательной части работы осуществлялись в постоянном взаимодействии с экспертными организациями и ведущими специалистами государств-членов.

В качестве источников исходных данных использовались открытые источники, в том числе портал ЕЭК и Интернет-сайты уполномоченных органов и организаций государств-членов, а также данные, полученные при проведении опросов и глубинных интервью.

При выполнении настоящей научно-исследовательской работы использовались методы процессного подхода, основывающиеся на концепции регламентируемых действий, согласно которой управление конечным результатом есть управление непрерывной серией взаимосвязанных действий или функций. Также были применены метод экспертных оценок, базирующийся на опыте и квалификации привлекаемых экспертов, в том числе индивидуальные и коллективные экспертные оценки и методы системного анализа, синтеза и научного прогнозирования, приемы аналогий и сопоставлений.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Одной из ключевых причин распространения незаконного оборота является несовершенство механизмов прослеживаемости товаров, в том числе в сфере контрольно-надзорной деятельности, что даёт возможность недобросовестным участникам оборота уклоняться от соблюдения обязательных требований законодательства государств-членов и ЕАЭС в целом, в том числе, уклоняться от уплаты обязательных таможенных и налоговых платежей.

2. Несинхронность в подходах государств-членов ЕАЭС к цифровой прослеживаемости маркированной продукции создает существенные сложности для интеграции национальных систем маркировки и влияет в целом на эффективность решения общей задачи – сокращение незаконного оборота товаров. Задержки с реализацией интеграции могут привести к формированию барьеров для свободного перемещения товаров на внутреннем рынке ЕАЭС, что затруднит функционирование и развитие трансграничной торговли, отрицательно скажется на предпринимательской активности хозяйствующих субъектов.

3. Оптимальным решением задачи синхронизации подходов государств-членов ЕАЭС может стать интеграция (или эффективная координация) развития систем маркировки и прослеживаемости движения товаров, позволяющая создать Объединенную систему маркировки и прослеживаемости товаров в ЕАЭС с использованием возможностей *Интегрированной информационной системы ЕАЭС (ИИС)*.

Интеграция систем маркировки и прослеживаемости движения товаров – это процесс взаимодействия между информационными системами маркировки и прослеживаемости движения товаров, а также между национальными компонентами указанных информационных систем путем обмена информацией, её накопления и обработки.

Объединенная система маркировки и прослеживаемости товаров в ЕАЭС – это совокупность национальных компонентов систем маркировки и прослеживаемости движения товаров, позволяющая обеспечить бесперебойный обмен информацией между ними, её накопление и обработку путем подключения (работы) шлюзов на базе общих технических и информационных ресурсов, в том числе регламентов, полномочий органов власти и национальных операторов, общих форматов данных, классификаторов и каталогов, общей транспортной системы.

Платформа интеграции систем маркировки и прослеживаемости движения товаров – ИИС ЕАЭС.

Данный подход представляется оптимальным для обеспечения обмена информацией между иными системами маркировки и прослеживаемости движения товаров и их национальными компонентами.

Создание Объединенной системы маркировки и прослеживаемости товаров в ЕАЭС также может стать базой пространства доверия в трансграничной торговле и будет способствовать гармонизации таможенного контроля государств-членов ЕАЭС.

4. Анализ существующих изъятий и ограничений, существующих на пространстве ЕАЭС, не выявил барьеров, препятствующих созданию Объединенной системы маркировки и прослеживаемости товаров в ЕАЭС.

5. Основная часть препятствий для движения товаров и внедрения системы маркировки и прослеживаемости определены экспертами как значимые, но вместе с тем вероятность их разрешения до 2025 года высока. **Большая часть данных препятствий лежит в регуляторно-нормативной плоскости.** Основные рекомендации по преодолению обозначенных в исследовании препятствий связаны с усилением дальнейшей работы ЕЭК и государств-членов в отношении достижения необходимой эффективности в области гармонизации национальных законодательств государств-членов и развития наднационального законодательства ЕАЭС. При этом разрешение самых значимых вопросов для внедрения цифровой маркировки и прослеживаемости полностью зависит от политической воли руководителей стран, уполномоченных органов и организаций.

6. Преодоление отдельных барьеров, изъятий и ограничений позволит оптимизировать интеграцию систем маркировки и прослеживаемости движения товаров. При этом, в первую очередь стоит сфокусироваться на:

- обеспечении взаимного признания электронных цифровых подписей (ЭЦП), что обеспечит возможность заключения трансграничных договоров в электронной форме;
- унификации форм и форматов электронных документов, что позволит упростить интеграционные схемы обмена информацией и оптимизировать сроки передачи и получения информации.

7. Для целей повышения эффективности Объединенной системы маркировки и прослеживаемости товаров в ЕАЭС выработаны следующие рекомендации:

- необходимо выстроить единые подходы к контролю за исполнением обязательных требований по маркировке и прослеживаемости движения товаров, а также установить единые меры ответственности за их нарушения;
- разработать и принять меры положительного стимулирования участников оборота товаров к работе с системой маркировки и прослеживаемости товаров;
- согласовать методики определения товарных групп, подлежащих маркировке в целях обеспечения прослеживаемости движения товаров;
- установить этапность внедрения систем маркировки и прослеживаемости движения товаров в отношении новых товарных групп;

- нормативно закрепить запрет на реализацию нескольких неинтегрированных систем маркировки и прослеживаемости движения товаров в отношении одной товарной группы;
- нормативно закрепить принцип действия Объединенной системы маркировки и прослеживаемости товаров в ЕАЭС и национальных компонентов систем маркировки и прослеживаемости движения товаров через «единое окно» подачи сведений их участниками;
- разработать и внедрить общую архитектуру прослеживаемости товаров, включающую в себя связи и порядок взаимодействия систем документальной и физической прослеживаемости движения товаров;
- создать единый каталог (реестр) товаров;
- разработать и внедрить регламенты действий всех участников систем маркировки и прослеживаемости движения товаров в случаях технологических нарушений в работе национальных компонентов систем маркировки и прослеживаемости, а также Объединенной системы маркировки и прослеживаемости в целом;
- разработать систему разделения рисков для бизнес-участников Объединенной системы маркировки и прослеживаемости движения товаров;
- нормативно определить порядок доступа к информации для всех участников систем маркировки и прослеживаемости движения товаров.

8. Интерактивное вовлечение представителей бизнеса в принятие решений на всех стадиях реализации цифровой маркировки (от выбора товарных групп до поиска эффективных организационных и технических решений) является залогом успеха в работе. Целесообразно применять успешный опыт двухуровневых рабочих групп (регулятор-оператор-бизнес и оператор-бизнес-эксперты), а также процедуры публичного обсуждения принимаемых регуляторных изменений.

9. Необходимо применять положительно зарекомендовавшую практику поэтапного распространения системы маркировки на новые товарные группы:



10. Объединенная система маркировки и прослеживаемости товаров окажет положительное влияние на преодоление препятствий в сфере технического регулирования и подтверждения соответствия.

11. В отношении товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, могут быть значительно упрощены вопросы возмещения НДС и процедуры валютного контроля за возвратом валютной выручки.

12. Применение GLN и GTIN для целей технического регулирования, в том числе идентификации продукции, идентификации изготовителя и мест осуществления деятельности по изготовлению продукции является преждевременным и нецелесообразным.

Указание GLN в реестре само по себе не может и не будет способствовать повышению достоверности сведений о месте осуществления деятельности по изготовлению продукции, так как отсутствует степень обеспечения и контроля достоверности.

Некоммерческий и добровольный характер GS1 не позволяет государствам или наднациональным органам осуществлять полноценный контроль над системой идентификации, особенно в случае обязательного подтверждения соответствия, необходимого для целей технического регулирования.

13. Активное и ответственное участие бизнеса в развитии системы маркировки позволит сформировать устойчивый сегмент «белого рынка», что в соответствии с принципами риск-ориентированного подхода позволит существенно снизить контрольную и регуляторную нагрузку для его участников. Следует также иметь в виду, что ликвидация производства и оборота нелегальной продукции устранил основы несправедливой конкуренции.

14. Учитывая общие выводы исследования, экспертная группа представляет следующие **рекомендации** для формирования Объединённой системы маркировки и прослеживаемости товаров в ЕАЭС с распределением ответственных за реализацию данных предложений:

Задача	Ответственный
Выстроить единые подходы к контролю за исполнением обязательных требований по маркировке и прослеживаемости движения товаров, а также установить единые эффективные меры ответственности, в том числе, такие как изъятие и последующее уничтожение нелегальных товаров и основных средств производства	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ЕЭК ▪ Правительства государств-членов ЕАЭС
Разработать и принять меры положительного стимулирования участников оборота товаров к работе с системой маркировки и прослеживаемости товаров, в том числе меры финансовой поддержки, меры налогового стимулирования, предоставление информации и др.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Деловой совет ЕАЭС ▪ ЕЭК ▪ Правительства государств-членов ЕАЭС ▪ Евразийский банк развития (ЕАБР)
Согласовать методики определения товарных групп, подлежащих маркировке в целях обеспечения прослеживаемости движения товаров	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Деловой совет ЕАЭС ▪ ЕЭК ▪ Правительства государств-членов ЕАЭС
Установить этапность внедрения систем маркировки и прослеживаемости движения товаров в отношении новых товарных групп, учитывающую специфику и возможности различных групп хозяйствующих субъектов при переходе к обороту маркированных товаров	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Деловой совет ЕАЭС ▪ ЕЭК ▪ Правительства государств-членов ЕАЭС

Задача	Ответственный
<p>Нормативно закрепить запрет на реализацию нескольких неинтегрированных систем маркировки и прослеживаемости движения товаров в отношении одной товарной группы</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ЕЭК ▪ Правительства государств-членов ЕАЭС
<p>Нормативно закрепить принцип действия Объединенной системы маркировки и прослеживаемости товаров в ЕАЭС и национальных компонентов систем маркировки и прослеживаемости движения товаров через «единое окно» подачи сведений их участниками</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ЕЭК ▪ Правительства государств-членов ЕАЭС
<p>Создать единый каталог (реестр) товаров, который будет являться основным идентификатором и по которому будет происходить сопоставление заказанной продукции с соответствующими ей сопроводительными документами</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Деловой совет ЕАЭС ▪ ЕЭК
<p>Разработать и внедрить общую архитектуру прослеживаемости товаров, включающую в себя связи и порядок взаимодействия систем документальной и физической прослеживаемости движения товаров, в том числе с использованием электронных передаточных документов (счетов-фактур, товарно-транспортных накладных, универсальных передаточных документов), электронных навигационных пломб и иных решений</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Деловой совет ЕАЭС ▪ ЕЭК ▪ Правительства государств-членов ЕАЭС
<p>Разработать и внедрить регламенты действий всех участников систем маркировки и прослеживаемости движения товаров (ЕЭК, уполномоченных органов, национальных операторов, оператора ИИС, участников оборота товаров и потребителей) в случаях технологических нарушений в работе национальных компонентов систем маркировки и прослеживаемости, а также Объединенной системы маркировки и прослеживаемости в целом</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Деловой совет ЕАЭС ▪ ЕЭК ▪ Правительства государств-членов ЕАЭС
<p>Разработать и внедрить механизм возмещения затрат и системы разделения рисков для бизнес-участников системы маркировки</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Деловой совет ЕАЭС ▪ ЕЭК ▪ Правительства государств-членов ЕАЭС

Задача	Ответственный
<p>Нормативно определить порядок доступа к информации для всех участников систем маркировки и прослеживаемости движения товаров (ЕЭК, уполномоченных органов, национальных операторов, оператора ИИС, участников оборота товаров, потребителей) и требования к защите информации, содержащейся в Объединенной системе маркировки и прослеживаемости товаров в ЕАЭС и предоставляемой ее участникам, в том числе определить уполномоченные органы по контролю за соблюдением таких требований и ответственность за их нарушение</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Деловой совет ЕАЭС ▪ ЕЭК ▪ Правительства государств-членов ЕАЭС