

Исследование «Определение наиболее эффективных путей преодоления трансграничных барьеров на пространстве ЕАЭС с помощью цифровой маркировки и прослеживаемости движения товаров», август – октябрь 2020 г.

Центр развития потребительского рынка

Основные выводы

Оглавление

Введение.....	5
1. Изучение содержания и механизмов реализации цифровых повесток государствами-членами ЕАЭС, начиная с 2016 года, возможностей цифровой маркировки и прослеживаемости движения товаров.....	9
1.1. Программа «Цифровая повестка».....	10
1.1.1. Текущее состояние реализации на наднациональном уровне.....	10
1.1.2. Итоги текущего этапа.....	14
1.1.3. Наднациональное регулирование проектов программы «Цифровая повестка ЕАЭС».....	17
1.1.4. Общие выводы раздела 1.1. и рекомендации.....	19
1.2. Описание нормативно-правовой базы и механизмов реализации цифровых повесток государствами-членами ЕАЭС.....	21
1.2.1. Регулирование в Армении.....	21
1.2.2. Регулирование в Республике Беларусь.....	28
1.2.3. Регулирование в Кыргызской Республике.....	39
1.2.4. Регулирование в Республике Казахстан.....	45
1.2.5. Регулирование в Российской Федерации.....	53
1.3. Анализ основных слабых и сильных сторон, возможностей и угроз реализации второго этапа программы «Цифровая повестка».....	58
1.3.1. SWOT-анализ.....	58
1.3.2. Факторы, влияющие на реализацию цифровой повестки ЕАЭС.....	60
1.3.3. Оценка рисков и возможностей реализации проекта по цифровой маркировке и прослеживаемости товаров.....	70
2.1. Описание основных участников процесса экономической интеграции государств-членов ЕАЭС в части цифровой маркировки и прослеживаемости движения товаров. Карта стейкхолдеров.....	79
2.1.1. Основные участники процесса экономической интеграции государств-членов ЕАЭС в части цифровой маркировки и прослеживаемости движения товаров.....	79
2.1.2. Карта стейкхолдеров.....	81
2.2. Основные преимущества и недостатки систем маркировки и прослеживаемости движения товаров, действующие в государствах-членах ЕАЭС, а также на межгосударственном уровне. Анализ возможностей общей системы цифровой маркировки и прослеживаемости движения товаров и условий обеспечения её эффективности.....	84
2.2.1. Системы маркировки и прослеживаемости движения товаров, действующие в государствах-членах ЕАЭС, а также на межгосударственном уровне.....	85
2.2.4. Результаты анализа основных преимуществ и недостатков действующих в государствах-членах ЕАЭС систем маркировки и прослеживаемости движения товаров.....	109
2.2.5. Основные преимущества и недостатки действующих на межгосударственном уровне систем маркировки и прослеживаемости движения товаров.....	113
2.2.6. Анализ возможностей общей системы цифровой маркировки и прослеживаемости движения товаров и условий обеспечения её эффективности.....	116
2.2.7. Заключение.....	118
2.3. Другие проекты реализации «Цифровой повестки ЕАЭС» (помимо цифровой маркировки).....	118
2.3.1. Механизм «единого окна» в сфере внешнеэкономической деятельности.....	118
2.3.2. Система промышленной кооперации.....	123
2.3.3. Интегрированная информационная система.....	125
2.3.4. Система документарной прослеживаемости.....	132
2.3.5. Использование электронной пломбы.....	136
2.3.6. Обмен информацией по вопросам ветеринарии.....	137
2.3.7. Вывод о взаимосвязи между иными проектами для реализации программа «Цифровая повестка ЕАЭС» и цифровой маркировкой, их координация и синергия.....	144
2.4. Основные препятствия для движения товаров между государствами-членами ЕАЭС, а также барьеры, изъятия и ограничения, препятствующие прослеживаемости движения товаров и интеграции национальных систем цифровой маркировки на пространстве ЕАЭС.....	145
2.4.1. Препятствия для движения товаров между государствами-членами ЕАЭС.....	148
2.4.2. Препятствия для прослеживаемости товаров на пространстве ЕАЭС.....	166
2.4.3. Препятствия для интеграции национальных систем цифровой маркировки и прослеживаемости движения товаров на пространстве ЕАЭС.....	179
2.4.4. Группирование основных препятствий по факторам.....	181
2.4.5. Карта препятствий.....	184
3. Основные выводы.....	188

Цифровая маркировка и система прослеживаемости – этапы развития в ЕАЭС

1. Соглашение от 08.09.2015 о реализации в 2015–2016 годах пилотного проекта по введению маркировки продукции товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия из натурального меха».
2. Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в ЕАЭС, подписанное главами правительств стран Союза в Алматы 2 февраля 2018 года.
3. Решение Коллегии ЕЭК от 26.11.2019 №205 «О технологических документах, регламентирующих информационное взаимодействие при реализации средствами интегрированной информационной системы ЕАЭС.....»
4. Соглашение от 29 мая 2019 года «О механизме прослеживаемости товаров, ввезенных на таможенную территорию Евразийского экономического союза».
5. 8 августа 2019 года принято Решение № 72 «О введении маркировки обувных товаров средствами идентификации».

Цель исследования



Изучение цифровых повесток государствами-членами ЕАЭС



Выявление, анализ и кластеризация основных препятствий для «бесшовной» интеграции цифровой маркировки и прослеживаемости движения товаров на пространстве ЕАЭС



Подготовка рекомендаций по преодолению трансграничных барьеров на пространстве ЕАЭС в части движения товаров в едином экономическом пространстве

Были протестированы гипотезы:

1

Может ли цифровая маркировка стать барьером для трансграничного движения товаров в рамках стран ЕАЭС?

2

Может ли цифровая маркировка и система прослеживаемости повлиять на преодоление препятствий для движения товаров на пространстве ЕАЭС?

3

При каких условиях цифровая маркировка и система прослеживаемости товаров будет эффективна для заявленных целей в рамках реализации второго этапа Цифровой повестке ЕАЭС?

4

Может ли система GLN/GTIN использоваться для целей идентификации продукции в рамках технического регулирования?

Методология исследования



Ретроспективный анализ реализации цифровых повесток государствами-членами ЕАЭС



Метод экспертных оценок, в том числе индивидуальные и коллективные экспертные оценки



Системный анализ препятствий движения товаров в ЕАЭС, существующих в странах ЕАЭС моделей маркировки и прослеживаемости товаров

Источники:

1

Открытые источники, в том числе портал ЕЭК и Интернет-сайты уполномоченных органов и организаций государств-членов ЕАЭС, аналитические обзоры.

2

Опросы (27) среди членов Делового совета ЕЭК, представителей ЕЭК, бизнес-сообщества, отраслевых союзов производителей и ритейла, а также среди представителей государства, проведенные в сентябре-октябре 2020 г.

3

Глубинные интервью (18), проведенные в августе - сентябре-октябре 2020 г. с представителями торговых компаний, производителей, отраслевых ассоциаций, ЕЭК, экспертами в области ВЭД и научного сообщества.

Основные препятствия для движения товаров, прослеживаемости товаров и интеграции систем маркировки

Эксперты выделили **26 препятствий**, которые могут накладывать ограничения на движения товаров, но вместе с тем **не влияют** на трансграничную торговлю в целом.

1. Основная часть препятствий определены экспертами как **разрешимые** с высокой долей вероятности к 2025 году.

2. Большая часть выявленных препятствий лежит в регуляторно-нормативной плоскости. К ним относятся:

П9 «**Отсутствие** принципов и подходов к **гармонизации** законодательства государств-членов в части установления **ответственности за нарушение обязательных требований** к продукции, правил и процедур проведения обязательной оценки соответствия» **(П9)**.

П10 «Установление обязательных требований к продукции, включенной в Единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются **обязательные требования в рамках ЕАЭС, в соответствии с законодательством государств-членов до вступления в силу технических регламентов ЕАЭС**» **(П10)**.

П15 «**Неэффективная система валютного контроля**, нивелирующая риски штрафов при невозврате выручки» **(П15)**.

3. **Цифровая маркировка** и система прослеживаемости **не является барьером** для движения товаров.

Карта препятствий

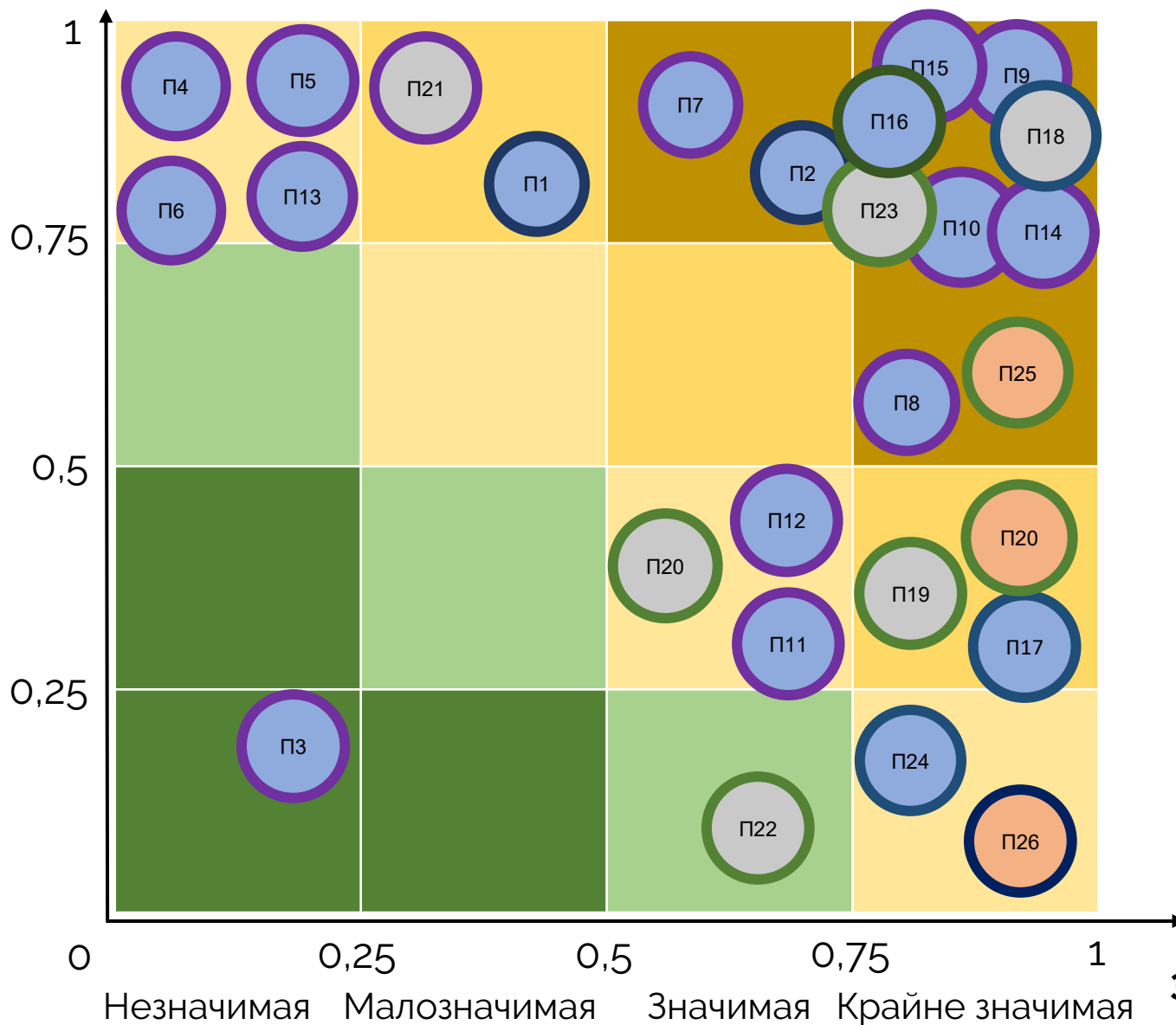
Вероятность разрешения препятствия (до 2025)

Очень вероятно

Весьма вероятно

Вероятно

Маловероятно



Условные обозначения:

Цвета кругов:

- Препятствия движения товаров
- Препятствия прослеживаемости товаров
- Препятствия к интеграции систем цифровой маркировки

Цвета контуров:

- Технико-технологические препятствия
- Регуляторно-нормативные препятствия
- Политические препятствия

Значимость разрешения препятствия

Карта препятствий

Значимо – Вероятно	
П7	Отсутствие единого порядка обращения лекарственных средств для животных, диагностикумов, кормовых добавок для животных на территории ЕАЭС
П14	Не проработан вопрос о возмещения НДС в связи с отсутствием отметки о пересечении товаром границы
П15	Не проработана система валютного контроля, нивелирующая риски штрафов при невозврате выручки
П16	Возникновение рисков формирования барьеров для перемещения товаров при внедрении маркировки на товар в одной из стран ЕАЭС.
П18	Разные подходы государств-членов ЕАЭС к определению целей и задач систем маркировки и прослеживаемости товаров (разные государства-члены ЕАЭС по-разному относятся к проблемам борьбы с незаконным оборотом товаров)
П23	Отсутствие единого каталога (реестра) товаров для идентификации товаров
П25	Различия в учетных системах в каждом государстве-члене ЕАЭС
П8	Отсутствие гармонизации ставок акцизов по наиболее чувствительным подакцизным товарам (алкоголь, табак)
П9	Отсутствие принципов и подходов к гармонизации законодательства государств-членов в части установления ответственности за нарушение обязательных требований к продукции, правил и процедур проведения обязательной оценки соответствия
П10	Установление обязательных требований к продукции, включенной в Единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках ЕАЭС, в соответствии с законодательством государств-членов до вступления в силу технических регламентов ЕАЭС
Значимо – Маловероятно	
П11	Невыполнение государствами-членами мероприятий по приведению национальных нормативных правовых актов в соответствие с техническими регламентами ЕАЭС, в том числе невыполнение мероприятий по признанию утратившими силу нормативных правовых актов, противоречащих техническим регламентам ЕАЭС
П12	Отсутствие согласованных подходов по применению национальных (государственных) стандартов государств-членов и межгосударственных стандартов, к которым присоединились не все государства-члены, включенных в перечни международных и региональных (межгосударственных) стандартов, а в случае их отсутствия – национальных (государственных) стандартов, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технических регламентов, а также перечни международных и региональных (межгосударственных) стандартов, а в случае их отсутствия – национальных (государственных) стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения требований технических регламентов и осуществления оценки соответствия объектов технического регулирования
П17	Национальный протекционизм в отдельных категориях товаров

Карта препятствий

Значимо – Маловероятно (продолжение)

П19	Разный уровень технологического развития внутри стран-членов ЕАЭС (технического оснащения, покрытия интернетом, развитие электронного документооборота)
П20	Отсутствие единой системы криптозащиты
П22	Различная эффективность систем управления рисками, применяемых таможенными службами в отдельных государствах - членах ЕАЭС
П 24	Отсутствие условий для осуществления межгосударственного информационного взаимодействия хозяйствующих субъектов (физических и юридических лиц) между собой в рамках Союза, предусматривающего использование ими имеющих юридическую силу электронных документов, заверенных национальной электронной цифровой подписью (электронной подписью).
П26	Нежелание государств предоставлять доступ иностранным операторам маркировки к информации об экономических показателях деятельности субъектов предпринимательства, в том числе стоимости товаров, себестоимости, налоговых показателях и пр.

Незначимо – Вероятно

П1	Установление Республикой Казахстан ограничений по допуску отдельных видов продукции (услуг), происходящей из государств-членов ЕАЭС, к государственным закупкам путем осуществления закупок у поставщиков из Республики Казахстан, включенных в перечень квалифицированных потенциальных поставщиков
П2	Установление механизма «минимального уровня контрольных цен» на товары, ввозимые на территорию Кыргызской Республики, в том числе с территории государств-членов ЕАЭС
П4	Одновременное действие на территории Кыргызской Республики технических регламентов ЕАЭС и национального законодательства Кыргызской Республики
П5	Одновременное действие на территории Республики Армения технических регламентов ЕАЭС и национального законодательства Республики Армения
П6	Отсутствие единых требований в отношении условий ввоза, вывоза и перемещения по таможенной территории ЕАЭС племенных животных, а также в отношении взаимного признания государствами-членами документов, подтверждающих происхождение и племенную ценность племенных животных
П13	Недостаточность гармонизации законодательства государств-членов в области аккредитации, в том числе отсутствие взаимных сравнительных оценок с целью достижения равнозначности применяемых процедур, а также процедур разрешения споров и претензий между государствами-членами в области аккредитации
П21	Незавершенность согласования нормативной базы по ветеринарии и фитосанитарии (только лишь этой базы)

Незначимо – Маловероятно

П3	Требование таможенных органов Российской Федерации маркировки ввозимых товаров единым знаком обращения продукции на рынке ЕАЭС до выпуска товаров в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления
----	--

Развилки развития системы цифровой маркировки и системы прослеживаемости товаров в ЕАЭС

1. **Использование GLN и GTIN** для целей идентификации продукции, изготовителя и мест осуществления деятельности по изготовлению продукции экспертами **признано нецелесообразным**
2. **Создание единой системы маркировки** и прослеживаемости товаров в ЕАЭС в ближайшие 5-7 лет **не представляется возможным**

Модель 2: Полная унификация с единственным оператором системы и правилами информационного обмена



Преимущества модели:

Подход экономически более выгоден



Недостатки:

- Не подразумевает учёт существующих различий в уровнях развития государств-членов ЕАЭС, актуального состояния национальных товарных рынков, необходимости применения мер поддержки определённых групп участников оборота товаров и т. д.
- Требуется не только одинаковых подходов государств-членов, но и высокой степени законодательной гармонизации и технологической стандартизации и унификации средств маркировки и прослеживаемости

Развилки развития системы цифровой маркировки и системы прослеживаемости товаров в ЕАЭС

3. Объединение национальных Систем, управляемых национальными операторами, путем создания бесшовных шлюзов, интеграция национальных информационных систем таможенных и налоговых органов государств-членов ЕАЭС наиболее реалистично для реализации



Модель 3:

Преимущества модели:

Учитывает разницу в темпах внедрения национальных систем маркировки



Объединенная система маркировки и прослеживаемости товаров в ЕАЭС

Риски:

Рассогласованность действий может вызвать препятствия для свободного обращения товаров в рамках ЕАЭС, Поэтому необходима мощная координация в деятельности контрольно-надзорных органов государств-членов

Условия эффективного развития прослеживаемости товаров в ЕАЭС

Объединенная система маркировки и прослеживаемости товаров в ЕАЭС – это...

- совокупность национальных компонентов систем маркировки и прослеживаемости движения товаров,
- бесперебойный обмен информацией,
- бесшовные шлюзы,
- общие технические и информационные ресурсы и регламенты,
- общие форматы данных, классификаторов и каталогов.

Платформа интеграции систем маркировки и прослеживаемости движения товаров – **Объединенная информационная система ЕАЭС**

Данный подход представляется оптимальным для обеспечения обмена информации между всеми системами маркировки и прослеживаемости движения товаров и их национальными компонентами. **Он позволит:**

- сблизить позиции государств-членов ЕАЭС в сфере технического регулирования,
- обеспечить постепенное снятие ограничений в сфере подтверждения соответствия, а именно дополнительных требований к товарам, в отношении которых уже действуют технические регламенты ЕАЭС,
- упростить возмещение НДС при трансграничных поставках и процедуры валютного контроля за возвратом валютной выручки.

Задачи интеграции национальных систем цифровой маркировки и прослеживаемости



Меры **положительного стимулирования** участников оборота товаров к работе с Общей системой



Единые подходы в **контроле за исполнением** обязательных требований по маркировке и прослеживаемости движения товаров, а также установление единых мер ответственности за их нарушения



Обоснованная методика определения товарных групп, подлежащих маркировке



Этапность внедрения систем маркировки и прослеживаемости движения товаров в отношении новых товарных групп



Нормативный запрет на реализацию нескольких **неинтегрированных систем** маркировки и прослеживаемости движения товаров в отношении одной товарной группы



Нормативное закрепление принципа 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



Определение действий всех участников в случаях **технологических нарушений** в работе Объединенной системы маркировки и прослеживаемости товаров



Формирование **общей архитектуры** прослеживаемости товаров, включающей связи и порядок взаимодействия систем документальной и физической прослеживаемости

Задачи интеграции национальных систем цифровой маркировки и прослеживаемости

1

Разработка объединенного каталога (реестра) товаров для идентификации маркированных товаров*

3

Разработке единых механизмов криптографической защиты средств идентификации

2

Унификация форм и форматов электронных документов, что позволит упростить интеграционные схемы обмена информацией и оптимизировать сроки передачи и получения информации

4

Обеспечение взаимного признания электронных цифровых подписей (ЭЦП), что обеспечит возможность заключения трансграничных договоров в электронной форме



Координатор проекта:
Центр развития потребительского рынка
СКОЛКОВО

<https://www.skolkovo.ru/centres/scmdc/>

Координаторы проекта: И. Егорова, О. Трифонова



Спасибо!