

О чем должен быть ФЗ НХЦ



Почему ФЗ НХЦ

В последнее время медленно, но уверенно активизируется интерес к теме непрерывной холодильной цепи (НХЦ). Толчками к этой активизации послужили ряд жестких температурных требований к обороту продукции рыбной, мясной и молочной промышленности, содержащихся в соответствующих технических регламентах, деятельность фармацевтов, которые приняли СП 3.3.2.3332-16 «Условия транспортирования и хранения иммунобиологических лекарственных препаратов», содержащие не только прямые указания к использованию холодильных цепей при обороте таких препаратов, но и довольно тщательно проработанные требования к таким цепям, их устройству, объектам инфраструктуры и задействованному персоналу. Наконец, в 2019 году Минпромторг пожелал проработать вопросы, связанные с обеспечением НХЦ при обороте водных биологических ресурсов (ВБР) и продукции из них.

Отдельного внимания заслуживает невозможность решения ряда важных задач в области транспорта без внедрения НХЦ. В частности, либерализация правил перевозок [предсказуемо](#) обернулась вакханалией на рынке перевозок социально значимых пищевых продуктов. Текущий анализ рынка перевозок скоропортящихся грузов железнодорожным транспортом демонстрирует взрывной рост перевозок в неспециализированных транспортных средствах, в которых температурные условия как правило [не соблюдаются](#) (учитывая характер нынешней зимы нетрудно предположить, что в январе 2021 года мы обнаружим скорее всего 100-процентные нарушения в 100 % случаев перевозок в универсальных крытых вагонах и универсальных контейнерах).

Становящиеся не особо нужными в такой ситуации термоса (а ведь находились еще наивные люди, которые два года назад спорили со мной, доказывая, что с декабря 2019 все поедет только в термосах и рефрижераторах!) пытаются потеснить рефрижераторные перевозки, пользуясь полным отсутствием реального контроля за качеством перевозимых грузов. Не имея устойчивой грузовой базы, с одной стороны, и рефрижераторных вагонов, с другой (о ситуации с парком см. [тут](#)), рефрижераторные перевозки медленно, но уверенно деградируют, не получая необходимых инвестиций. Окончательно их добивает задранный тариф на перевозку грузов в рефрижераторных контейнерах, пролоббированный в свое время Рефсервисом (в те времена дочка РЖД, действовавшая по принципу "не своих коров лечить, всех чужих умертвить"). Логичным следствием всей этой политики являются рефрижераторные вагоны дороже 10 миллионов рублей, [спрос на которые стремится к нулю](#), а также неспособность эффективно освоить экспорт и транзит скоропортящихся и других температурных грузов.

Минтранс, словно предвидя (на самом деле нет) описанное выше, предлагает [план мероприятий \("дорожную карту"\) по формированию системы транспортировки и контроля скоропортящихся грузов](#), и рынок на первых порах активно подхватывает.

Инициативу берет на себя ГЛОНАСС, который без всякого анализа рынка, без формулирования требований к решениям, [без понимания объекта контроля и принципов анализа данных](#), без проработанной программы и методики проведения экспериментов, которая бы позволила сделать хоть сколько-нибудь объективные заключения об их результатах, начинает эти самые "эксперименты". В течение 2020 года осуществляется 7 опытных перевозок. ГЛОНАСС отчитывается об... успешной передаче данных между ГЛОНАСС и ФГИС "ВетИС" (а о чем они еще могут отчитаться?). Правда оговариваясь, что "в ходе проведения эксперимента в рамках каждой перевозки были выявлены выходы температуры за пределы нормативных значений". Впрочем, при той постановке "экспериментов", что была осуществлена, можно было с таким же успехом заявить о чем угодно...

Рынок не настолько глуп как порой кажется. Видя бессистемность экспериментов, бессмысленность каких-либо заключений на их основе всем быстро стало понятно, что к реальному контролю перевозок скоропортящихся грузов и наведению порядка это не имеет никакого отношения. В лучшем случае это может быть инструментом монопольного давления на рынок (но монополии сейчас нет) или способом дальнейших поборов с этого самого рынка (что куда более вероятно). Интерес к теме, по моему личному мнению, утрачен почти

полностью. Не проявляет никаких инициатив и давно ужедохлый в теме скоропорта Минтранс.

И вот уже все громче раздаются голоса о том, что НХЦ необходима на законодательном уровне. Что только так можно остановить деградацию полезности пищевых продуктов (не допустить сокращения жизни граждан вследствие этого фактора), обеспечить их качество и безопасность, остановить распад целых отраслей промышленности и транспорта, обеспечить равную конкуренцию на рынке. Причем инициатива исходит от огромного числа участников, зачастую вовсе не из транспортной отрасли. И, признаюсь, я один из тех, кто считает это правильной постановкой задачи.

И да, я сторонник реализации этой задачи именно через отдельный федеральный закон (в противовес мнения о возможности внесения изменений в существующие федеральные законы или разработки отдельного технического регламента). Но поговорить сейчас я хотел не о форме решения, а о его содержании. Ведь именно это волнует всех участников рынка.

"Дорожная карта" не только не принесла рынку облегчения в форме наведения порядка с предсказуемыми последствиями в виде четких правил игры, она еще и внесла сумятицу понятий. С кем я ни общался в последние несколько лет по теме НХЦ, почти все начинают рассказывать про... мониторинг температурных условий, именно это и воспринимая как НХЦ. Интересная картина получается! Мониторинг температуры в НХЦ - это, вообще говоря, обратная связь в системе управления оборотом скоропортящейся пищевой продукции. При этом всякая система управления не может существовать без прямой связи, то есть без управляющего воздействия на объекты, существующие в рамках этой системы управления, и без принципов взаимодействия субъектов. Считать за НХЦ только обратную связь в системе управления оборотом скоропортящейся пищевой продукции это все равно что называть автомобилем телегу, на которую установили только тормоз.

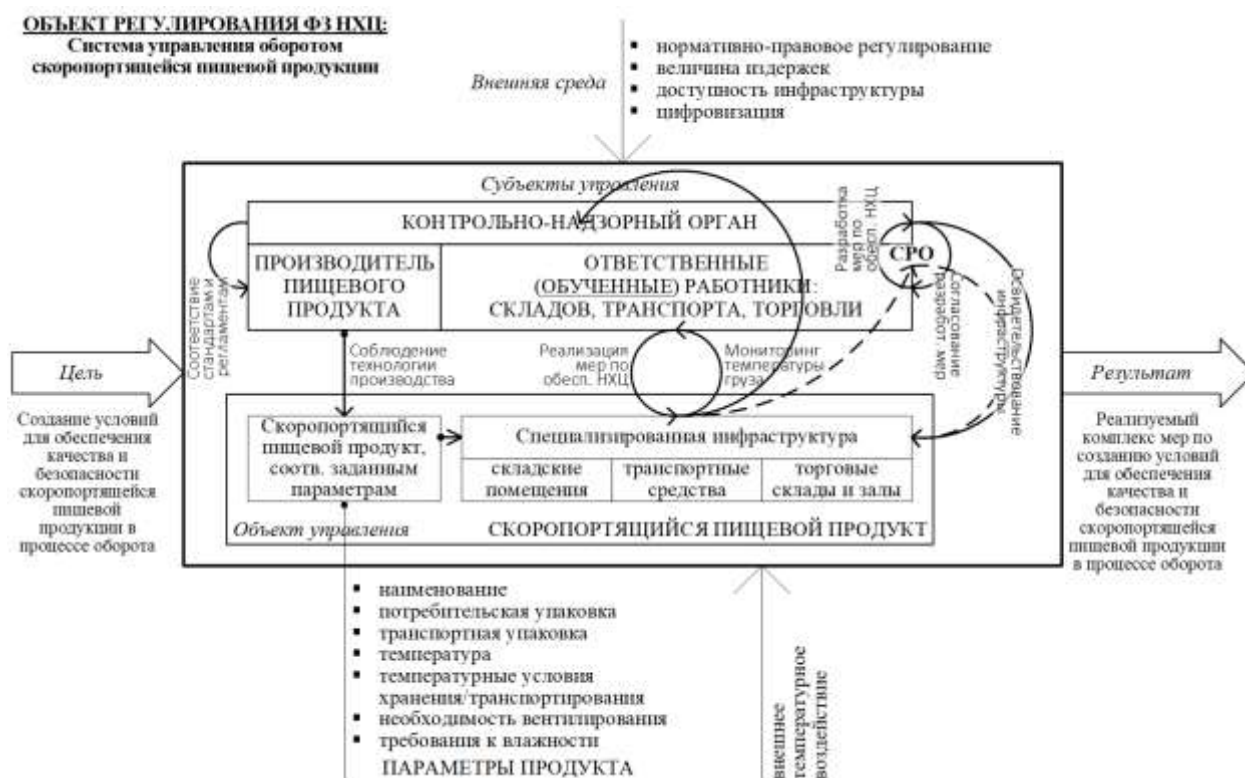
Но если НХЦ не равно мониторингу температуры, что же тогда такое НХЦ и о чем должен быть ФЗ НХЦ в конечном итоге? Ниже я излагаю свой ответ на эти вопросы.

Содержание ФЗ НХЦ

ФЗ НХЦ должен содержать основные положения по реализации НХЦ при обороте скоропортящейся пищевой продукции (хранении на складе производителя; транспортировании до терминально-логистического центра (ТЛЦ); хранении в ТЛЦ; транспортировании к месту реализации конечному потребителю; хранении в месте реализации), контролю за НХЦ и ответственности в случае нарушений. Под *НХЦ* понимается комплекс технических и технологических мероприятий, направленных на обеспечение заданных температурных условий в процессе оборота скоропортящейся пищевой продукции, что, в свою очередь, гарантирует сохранение ее качества и безопасности.

Объектом регулирования в ФЗ НХЦ по моему мнению является представленная ниже *система управления оборотом скоропортящейся пищевой продукции*, требующей для обеспечения ее качества и безопасности поддержания заданных температурных условий. Таким образом, целью ФЗ НХЦ является установление параметров функционирования указанной системы управления, создающих наиболее эффективные условия для обеспечения качества и безопасности скоропортящейся пищевой продукции.

ОБЪЕКТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ФЗ НХЦ:
Система управления оборотом скоропортящейся пищевой продукции



Система управления оборотом скоропортящейся пищевой продукции в соответствии с предлагаемым содержанием ФЗ НХЦ

На всех этапах оборота скоропортящейся пищевой продукции ФЗ НХЦ устанавливает требования к характеру регулирующих воздействий, осуществляемых различными субъектами в рассматриваемой системе управления (агенты НХЦ): производителем пищевого продукта, ответственными работниками складского хозяйства, транспорта и торговли, контрольно-надзорными органами. При этом значительная часть контрольно-надзорных функций может и должна быть передана от государства специализированным саморегулируемым организациям (СРО).

Для недопущения избыточной нагрузки на бизнес, а также в целях использования максимально гибких решений необходимо обеспечить возможность самостоятельной разработки агентами НХЦ мер (процедур и инструкций), реализующих НХЦ в конкретных практических условиях. Указанные меры должны согласовываться с контрольно-надзорным органом: единым федеральным органом (ЕФО НХЦ) или СРО. Контроль за их исполнением осуществляет также либо ЕФО НХЦ, либо СРО. При этом ЕФО НХЦ разрабатывает *типовые процедуры и инструкции*.

Сделаем небольшое отступление. Кого я подразумеваю под ЕФО? Это сложный вопрос и в значительной степени политический. Логично было бы предположить, что в роли ЕФО может выступать некая новая структура в составе Роспотребнадзора. Однако при определенных стечении обстоятельств в роли ЕФО можно представить и Минсельхоз. Возможно кто-то ещё. Это важный вопрос, но не предмет данной статьи.

Для возможности самостоятельной разработки мер по реализации НХЦ, организации и контроля их выполнения, на соответствующем предприятии назначаются *ответственные работники*, которые обязаны пройти *обучение* с последующей периодической *аттестацией*, осуществляемой контрольно-надзорным органом.

Поскольку разработка мер по реализации НХЦ подразумевает задействование специализированной инфраструктуры (холодильных и морозильных складов, специальных транспортных средств, контрольно-измерительного оборудования), объекты указанной инфраструктуры должны быть *освидетельствованы* с присвоением им соответствующей классификации (применительно к транспортным средствам это [СПС](#) и гармонизация [ИСО 1496](#) с СПС в части теплотехнических параметров контейнеров).

На основании сведений о назначении и аттестации ответственных работников, освидетельствовании объектов специализированной инфраструктуры и разработки комплекса мер по реализации НХЦ соответствующему агенту НХЦ контрольно-надзорным органом (ЕФО НХЦ или СРО) выдается *лицензия* на право осуществления деятельности, связанной с оборотом скоропортящихся пищевых продуктов.

В целях недопущения избыточной нагрузки на бизнес скоропортящаяся пищевая продукция должна быть разделена на две большие группы, связанные с оценкой рисков для их качества и безопасности: *подконтрольные Госветнадзору* (преимущественно

продукция мясомолочной и рыбной промышленности) и *все остальные* (продукция алкогольной, безалкогольной, пивной промышленности, консервы, соки, растительные жировые продукты и др.).

Скоропортящиеся пищевые продукты, подконтрольные Госветнадзору, имеют следующие отличия при обороте в системе НХЦ:

1. Операции с ними могут выполнять только лицензированные агенты.
2. Обратная связь в рассматриваемой системе управления осуществляется путем непрерывного мониторинга за температурой продукта, осуществляемого Россельхознадзором, передающим эти сведения в ЕФО НХЦ и в СРО, членами которых являются задействованные лицензированные агенты.
3. В случае выявленных нарушений проводится государственная экспертиза качества и безопасности скоропортящегося пищевого продукта. При этом виновный агент штрафуются; при неоднократных повторных нарушениях лишается лицензии.

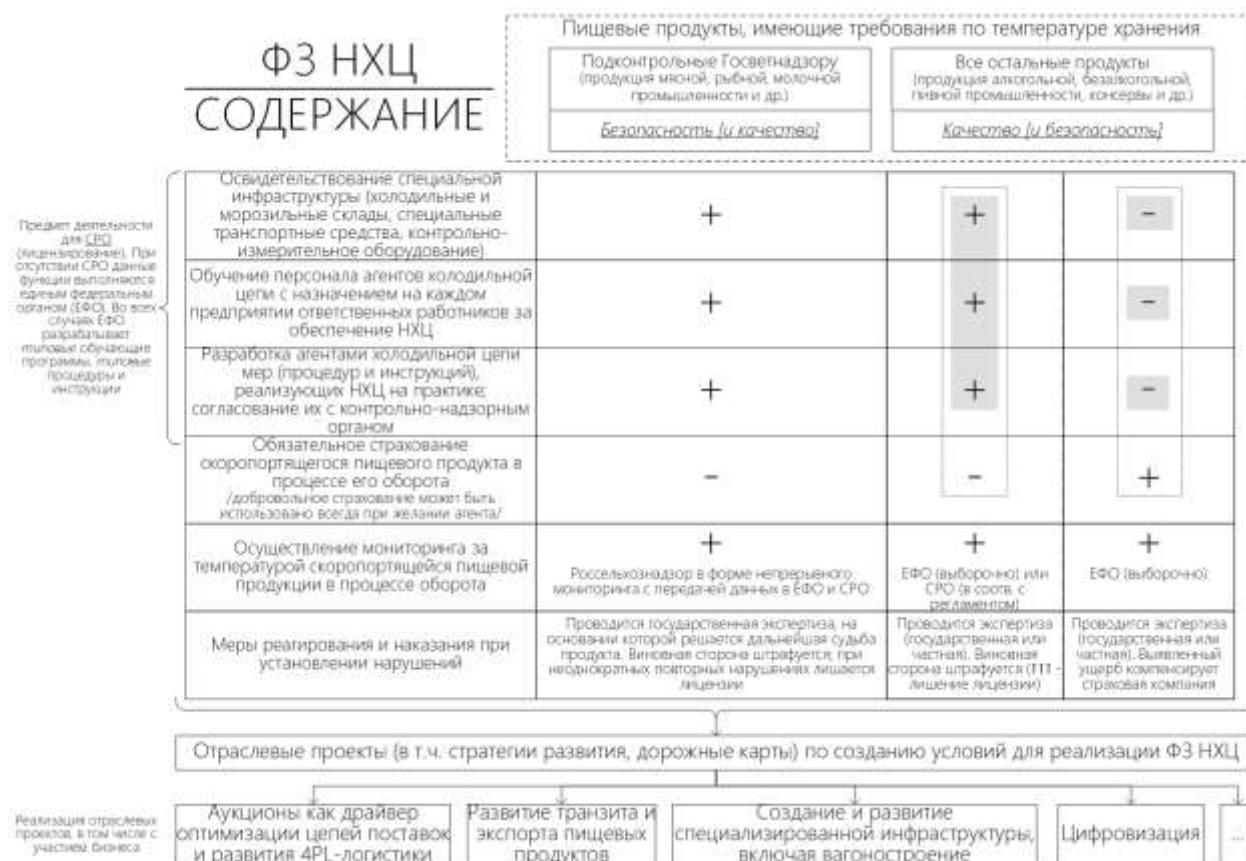
В отношении остальных скоропортящихся пищевых продуктов допускается привлечение лицензированных агентов с выборочным мониторингом температуры, осуществляемым ЕФО НХЦ или СРО (например, в местах погрузки и выгрузки такой продукции; на предприятиях розничной торговли и др.), либо участие одного или нескольких нелицензированных агентов с обязательным страхованием скоропортящегося пищевого продукта и выборочным мониторингом температуры, осуществляемым ЕФО НХЦ. В случае выявленных нарушений может производиться государственная или частная экспертиза качества. В случае привлечения нелицензированных агентов выявленный ущерб компенсирует страховая компания.

В ФЗ НХЦ необходимо предусмотреть ряд положений, направленных на обеспечение недискриминационного доступа агентами НХЦ к услугам, регулируемым государством. А именно выделение скоропортящейся пищевой продукции в отдельную группу грузов, тарифы на перевозку которых железнодорожным транспортом (ОАО «РЖД» – перевозчик-монополист) будут унифицированы вне зависимости от типа подвижного состава и контейнеров.

В ФЗ НХЦ должен содержаться механизм разработки дальнейших отраслевых стратегий (например, развития экспортных и транзитных перевозок скоропортящихся пищевых продуктов; развития

специализированной инфраструктуры) и передовых бизнес-моделей (аукционная торговля скоропортящимися пищевыми продуктами, цифровизация основных технологических процессов в рамках НХЦ и др.), направленных на улучшение обеспечения качества и безопасности скоропортящихся пищевых продуктов.

Ниже приведена описанная модель НХЦ для представления ее в соответствующем федеральном законе.



Основное содержание ФЗ НХЦ в предлагаемом видении

Вместо заключения

Итак, все изложенное выше, безусловно, не истина в последней инстанции. Но в отличие от остальных подходов, которые мне довелось слышать (как правило, это "НХЦ = мониторинг температуры", иногда с некоторыми оговорками в сторону использования специализированной инфраструктуры), изложенное представляет собой более или менее цельную и сбалансированную модель. А всякая модель хороша тем, что даже если она не совсем точно описывает реальность, ее можно легко "подкрутить" и она станет точна.

Источник: <https://teletype.in/@spglab>