

Оценка соответствия в системе нетарифного регулирования и в условиях цифровизации

Рассмотрены термины, основные подходы и принципиальные схемы проведения оценки соответствия в двух формах: сертификации и декларирования. Проанализирована проблема обеспечения доверия к документам, подтверждающим безопасность продукции в условиях развития электронных форм торговли.

Ключевые слова: оценка соответствия, административные барьеры, электронная торговля.

JEL: L51, F13

DOI:10.17323/2499-9415-2019-2-18-81-106

Выход в сферу международной торговли сопряжен с многочисленными трудностями, связанными даже не столько с тем, какую именно продукцию стоит произвести в ответ на имеющийся спрос и ее многочисленными качественными характеристиками (произвести можно отличную и высоко конкурентную продукцию), сколько с необходимостью прохождения процедур, по результатам которых продукция допускается или не допускается к выпуску в оборот и, соответственно, становится или не становится товаром. Именно процедуры (их стоимость, выбор органа по сертификации или испытательной лаборатории) являются в большинстве случаев «камнем преткновения» в принятии решения об экспорте. Процедуры — это то, что «лежит на поверхности» и в случае слабой отрегулированности трактуется экономическими агентами как «административные барьеры» в деятельности. В ежегодных докладах Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей о состоянии предпринимательской среды (2014–2019) рейтинг административных барьеров не падает ниже 3 (табл. 1). Это означает, что данная проблема входит в число постоянно актуальных, хотя за последние пять лет переместилась с 3-го места (2014) на 13-е (2019).

¹ Глазатова Марина Константиновна — кандидат экономических наук, заместитель директора Института торговой политики НИУ ВШЭ. E-mail: <mglazatova@hse.ru>.

Таблица 1

Рейтинг фактора с точки зрения оказания сдерживающего влияния на развитие компаний в 2014–2019 гг.

Фактор	Рейтинг влияния (по шкале от 1 до 5)					
	Год					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Сложность бюрократических процедур	3,95	3,48	3,1	3,2	3,2	3,2

Источник: оставлено автором по данным [1].

В рейтинге конкурентоспособности экономик мира, который ведет Всемирный экономический форум (*Global Competitiveness Index, World Economic Forum, Executive Opinion Survey 2016*) Россия занимает 43-е место по совокупности параметров среди 138 стран, однако находится за пределами сотни стран по отдельным позициям (всего в рейтинге 114 позиций, сгруппированных в 12 блоков), из которых:

- бремя государственного регулирования (*Burden of government regulation*) — 103-е место;
- распространенность нетарифных барьеров (*Prevalence of non-tariff barriers*) — 111-е место;
- влияние правил на прямые иностранные инвестиции (ПИИ) для бизнеса (*Business impact of rules on FDI*) — 124-е место;

Чуть лучше обстоят дела со следующими показателями:

- эффективность правовой базы при разрешении споров (*Efficiency of legal framework in settling disputes*) — 82-е место;
- эффективность правовой базы при оспаривании нормативных правовых актов (*Efficiency of legal framework in challenging regs*) — 91-е место;
- прозрачность государственной политики (*Transparency of government policymaking*) — 76-е место.

При составлении данного рейтинга также были выделены десять общих для всех стран и наиболее часто отмечаемых проблем с присвоением баллов (рис. 1).

Если сравнить российские показатели и выделенные общие проблемы (полученные в одном и том же исследовании), то видны пересечения, в отношении которых можно констатировать, что недостаточная эффективность государственного управления является общей для бизнеса разных стран. За пределами сотой позиции по показателю «Бремя государственного регулирования» находятся такие страны, как Ливан (101-е место), Бурунди (102-е), Тунис (104-е), Республика Корея (105-е), Южная Африка (106-е место), а в первой десятке Сингапур, Руанда, Арабские Эмираты, САР Гонконг, Катар, Малайзия, Швейцария, Грузия, Ирландия, Бахрейн. К слову сказать, инертная и негибкая правовая среда в части регламентных процедур отмечается как проблема и представителями китайского малого и среднего предпринимательства (МСП) [3],

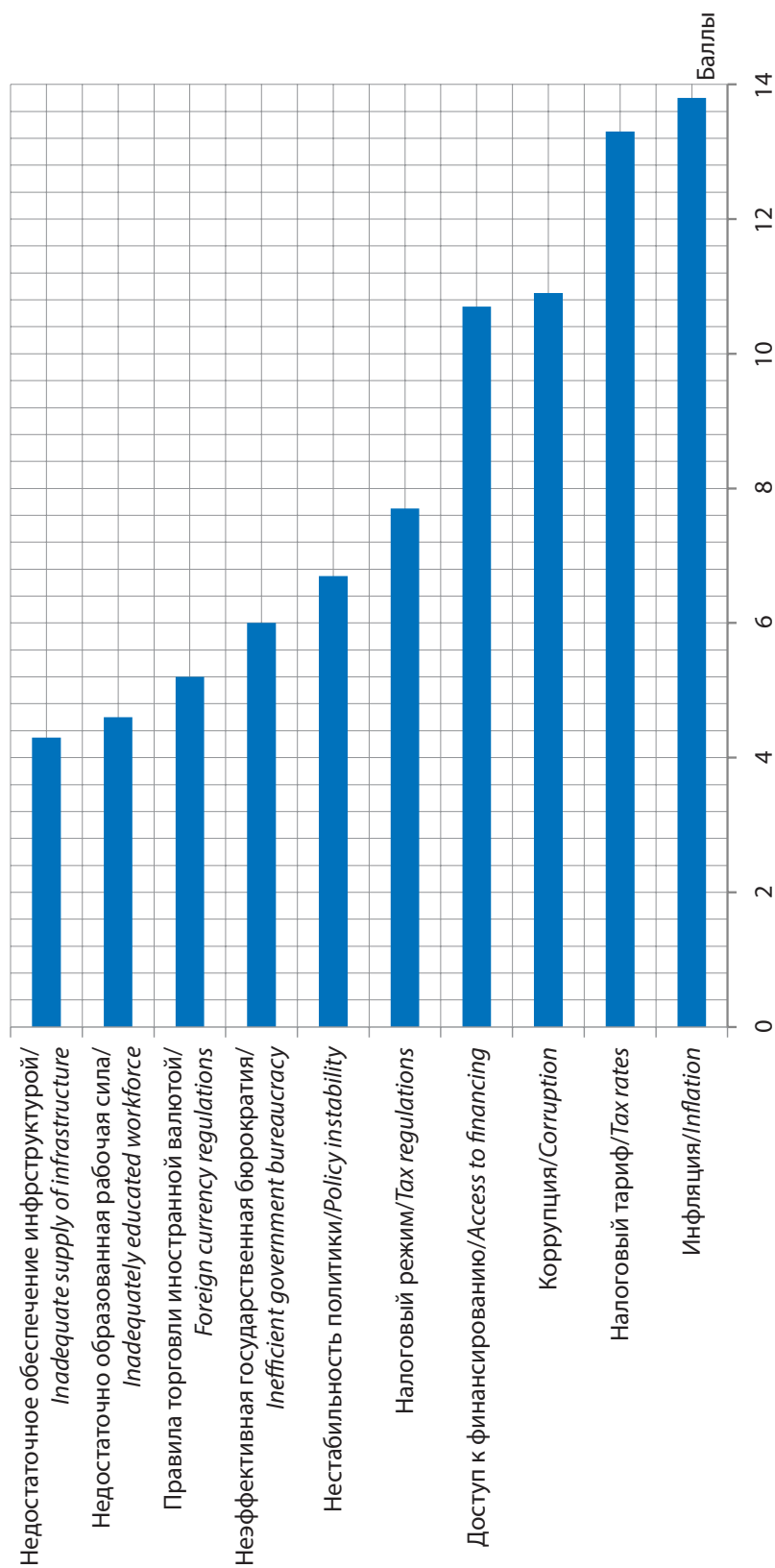


Рис. 1. Перечень наиболее проблемных факторов по данным опроса, проведенного Всемирным экономическим форумом в 2015–2016 гг.

Источник: [2].

поэтому Китай — на 21-м месте. Лучше обстоят дела в Германии — 18-е место, забюрократченность отмечается и в США — 29-е место. ОЭСР в своих исследованиях отмечает необходимость оптимизации регулирования, установления большей прозрачности и предсказуемости в решениях, имеющих обязательный характер и предполагающих санкции при их невыполнении¹. Этот фактор играет особенно сдерживающую роль в отношении микропредприятий в силу небольшого числа работников, как правило, не подготовленных к работе со сложными документами, а также небольшой своей историей присутствия на рынке. Чуть в меньшей степени это важно для малых и еще в меньшей — для средних предприятий, срок деятельности которых превышает пять-семь лет. Накопленный хозяйственный опыт позволяет таким предприятиям формировать кратко- и среднесрочные цели, подбирать персонал и осуществлять достаточно эффективное управление. Но для этих предприятий уже важной составляющей деятельности становится стабильность регулирования, поскольку на изучение обязательных норм и правил уже затрачены ресурсы, а повторные расходы могут существенно увеличивать трансакционные издержки.

На мировом уровне заинтересованность в формализации и либерализации процедур в регулировании проявляется системно с момента создания ВТО, например, в участии в таких соглашениях, как Соглашение ВТО об упрощении процедур торговли (*Agreement on Trade Facilitation*), Соглашение о технических барьерах в торговле (*Agreement on Technical Barriers to Trade*), Генеральное соглашение по торговле услугами (*General Agreement on Trade in Services*), а также в стандартах ОЭСР. Меры, предпринятые международными организациями по транспарентности и либерализации регулирования, достигли значительного успеха, что, соответственно, обеспечило введение и применение национальных обязательных норм и правил на основе выработанных на мировом уровне норм и правил и, в определенном смысле, гармонизировало понимание безопасности продукции и услуг, в том числе на основе стандартов Международной организации по стандартизации (ISO). Безусловно, несмотря на огромную работу, проводимую на международном уровне по типизации и унификации норм и правил регулирования, на национальном уровне все же остаются особенности, которые, собственно, и становятся трудностями, административными барьерами (трансакционными издержками), являющимися предметом анализа при выборе рынка для поставок продукции.

Россия имплементировала нормы соглашений в национальную правовую систему, обеспечив надлежащий уровень транспарентности и формализа-

¹ Например, ежегодные обзоры ОЭСР по малому и среднему предпринимательству (*Small and Medium Enterprise Outlook*). URL: <http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=129069>; <https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-small-and-medium-enterprise-outlook-2000_sme_outlook-2000-en#page1>, или <<http://www.oecd.org/inclusive-growth/#introduction>>, или <<https://tass.ru/ekonomika/990103>>.

ции, но при этом остались отдельные проблемы национального регулирования, которые можно объяснить в большей степени исторически сложившимися особенностями, а также несовершенством отдельных инструментов и механизмов. Кроме того, на национальное регулирование накладывается наднациональный региональный уровень, так как Россия является членом Евразийского экономического сообщества (ЕАЭС), что создает дополнительные сложности, поскольку не все государства — члены ЕАЭС являются членами ВТО и сам ЕАЭС в целом также не является членом ВТО (по аналогии с Европейским Союзом).

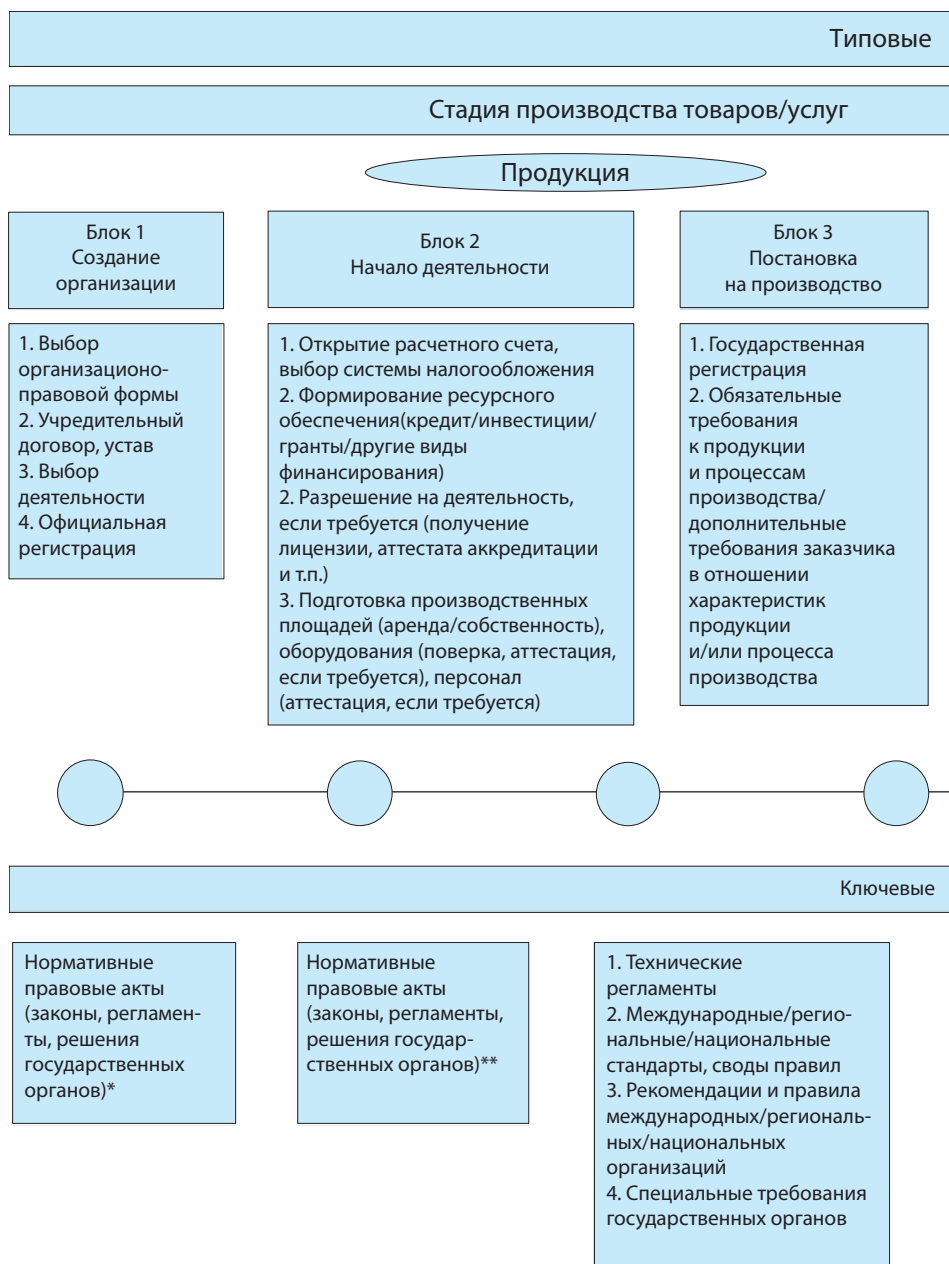
Вместе с тем, несмотря на увеличение прозрачности, создание бизнеса продолжает оставаться трудоемким и ресурсозатратным процессом, причем трудности сместились из сферы поиска информации об обязательных нормах и правилах в сторону поиска доступа к инвестиционным и кредитным ресурсам и обеспечения прохождения различных обязательных процедур, необходимых для начала предпринимательской деятельности и выпуска товаров в оборот. Следует отметить, что эти проблемы в целом не являются специфическими для Российской Федерации.

В общей схеме предпринимательской деятельности оценка соответствия произведенной продукции установленным требованиям по безопасности или определенному набору качественных характеристик относится к этапу предпродажной подготовки (рис. 2).

Соответственно, разобраться в схемах проведения процедур, их классификации и используемой терминологии важно для правильной организации проведения необходимого этапа и минимизации издержек.

Термин «оценка соответствия» покрывает практически все возможные действия, связанные с определением того, выполняются ли требования. В зависимости же от того, выполнение каких именно требований надо оценить, различают обязательную или добровольную оценку соответствия.

К *обязательной оценке соответствия* относятся все виды процедур, предусмотренные нормативными правовыми актами. Например, декларирование, аккредитация, аттестация, государственный контроль (надзор), метрологическая поверка, обязательная сертификация, государственная приемка и др. В отношении обязательных процедур устанавливаются их последовательность, сроки, специальные организации (или органы) с полномочиями на проведение процедур и выдачу официальных документов. В мире существует большое разнообразие схем, определяющих последовательность компонентов процедур. Кроме того, сами процедуры могут быть «вложенными» одна в другую. Однако для удобства международного обмена страны стараются придерживаться единой терминологии в типах и формах процедур, а также выдаваемых по их результатам документов, установленной международными организациями.

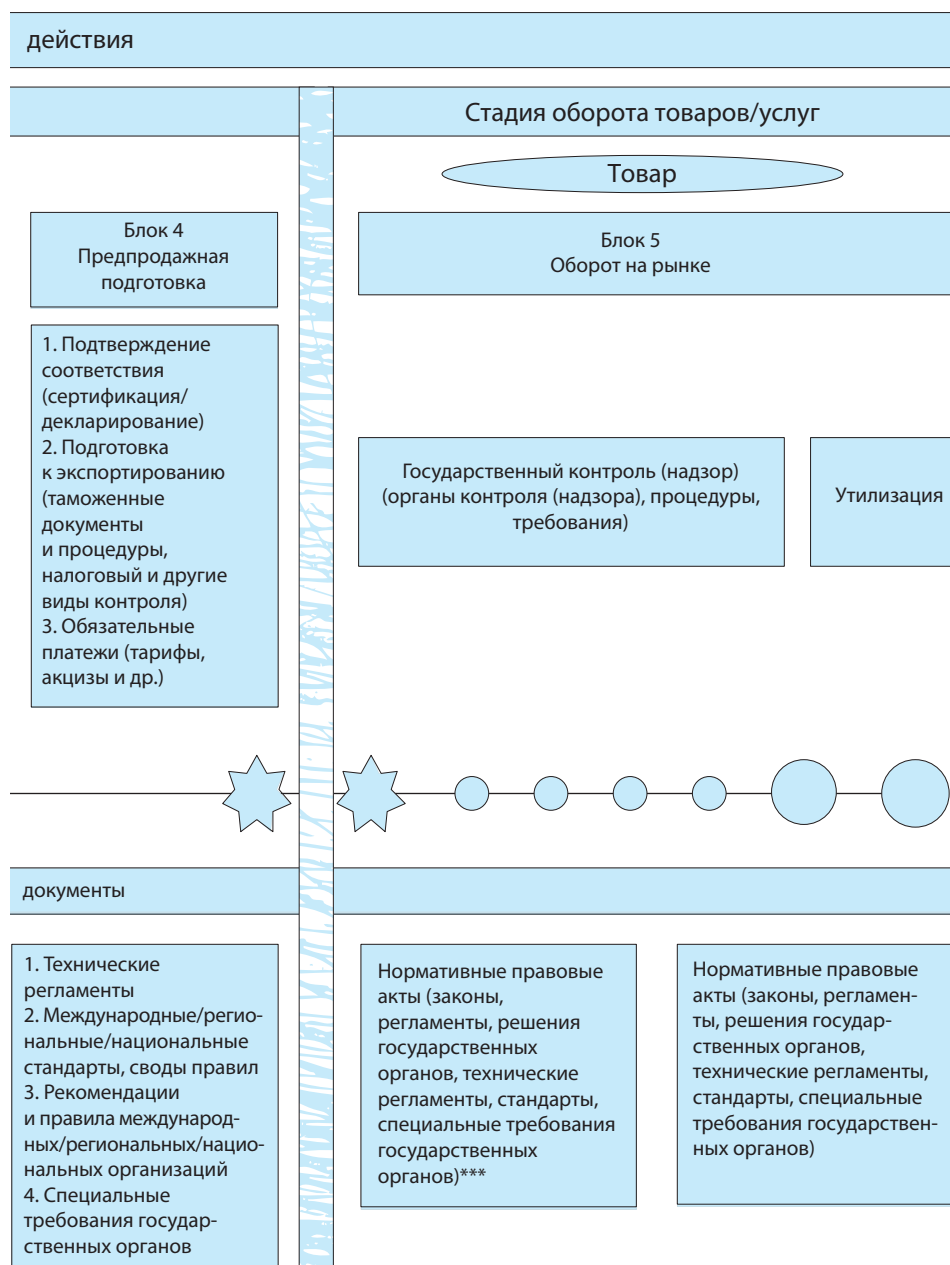


* В России, например: Гражданский кодекс, Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», законы, устанавливающие нормы в отношении определенных организационно-правовых форм.

** В России, например: Налоговый и Трудовой кодексы, федеральные законы «О государственной системе аккредитации», «О банках и банковской деятельности».

*** В России, например: Административный кодекс, Административно-процессуальные кодексы, федеральные законы «О защите прав юридических лиц (надзора)», «О защите прав потребителей».

Рис. 2. Общая схема предпринимательской деятельности



регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», федеральные правовых форм.

«О лицензировании отдельных видов экономической деятельности», «О нацио-

нный кодекс, административные регламенты, технические регламенты, стандарты, и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля

ской деятельности (типовые действия)

Источник: составлено автором.

Прежде всего следует придерживаться Международного стандарта ISO/IEC 17000:2004(E/F/R) «Оценка соответствия. Словарь и общие принципы» [4], согласно которому «оценка соответствия (*conformity assessment*) — доказательство того, что заданные требования (3.1) к продукции (3.3), процессу, системе, лицу или органу выполнены». При этом подразумевается, что «3.1. заданные требования [*specified requirements*] — заявленная потребность или ожидание» и «заданные требования могут быть установлены в таких нормативных документах, как регламенты, стандарты и технические условия». А продукция в общем смысле определяется как «результат процесса» (3.3).

Аналогичное по сути определение, но подчеркивающее именно всеобъемлющий характер оценки соответствия, проявляющийся в неограниченном многообразии форм (рис. 3), дано в Федеральном законе «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (ст. 2): «прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту» [5]. Практически дословно данное определение повторяется и в Договоре о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. [6] (Приложение № 9 «Протокол о техническом регулировании в рамках Евразийского экономического союза» [7]).

Стандарт ISO/IEC 17000:2004 основывается на функциональном подходе, который обеспечивает единообразие в понимании хода и результатов действий, выполняемых при оценке соответствия независимо от того, проводится она в добровольном или обязательном порядке. Функциональный подход основан на трех составляющих.

1. Выбор объекта, в отношении которого будут проведены последующие действия, его идентификация с последующим выделением соответствующей группы обязательных требований и иных заданных требований. В фазе выбора также определяется набор методов испытаний/исследований/измерений и контроля.
2. Определение выполнения требований, т.е. собственно проведение испытаний/исследований/измерений и контроля по определенным схемам, которые, как правило, являются типовыми для данных обязательной и/или добровольной систем оценки соответствия. В этой фазе может проводиться инспекционный контроль при необходимости получения систематических доказательств.
3. Подтверждение соответствия — завершающий этап с выдачей документов, удостоверяющих выполнение требований.

В дополнение к стандарту ISO/IEC 17000:2004 в Соглашении ВТО о технических барьерах в торговле (Приложение 1 «Термины и их определения для целей настоящего Соглашения») [8] процедуры оценки соответствия определяются как «любые процедуры, применяемые прямо или косвенно с целью определения того, выполняются ли соответствующие требования, содержащиеся в технических регламентах или стандартах». Далее в тексте данного Приложения поясняется, что процедуры включают отбор проб, инспектирование/испытания/проверку/регистрацию и последующее

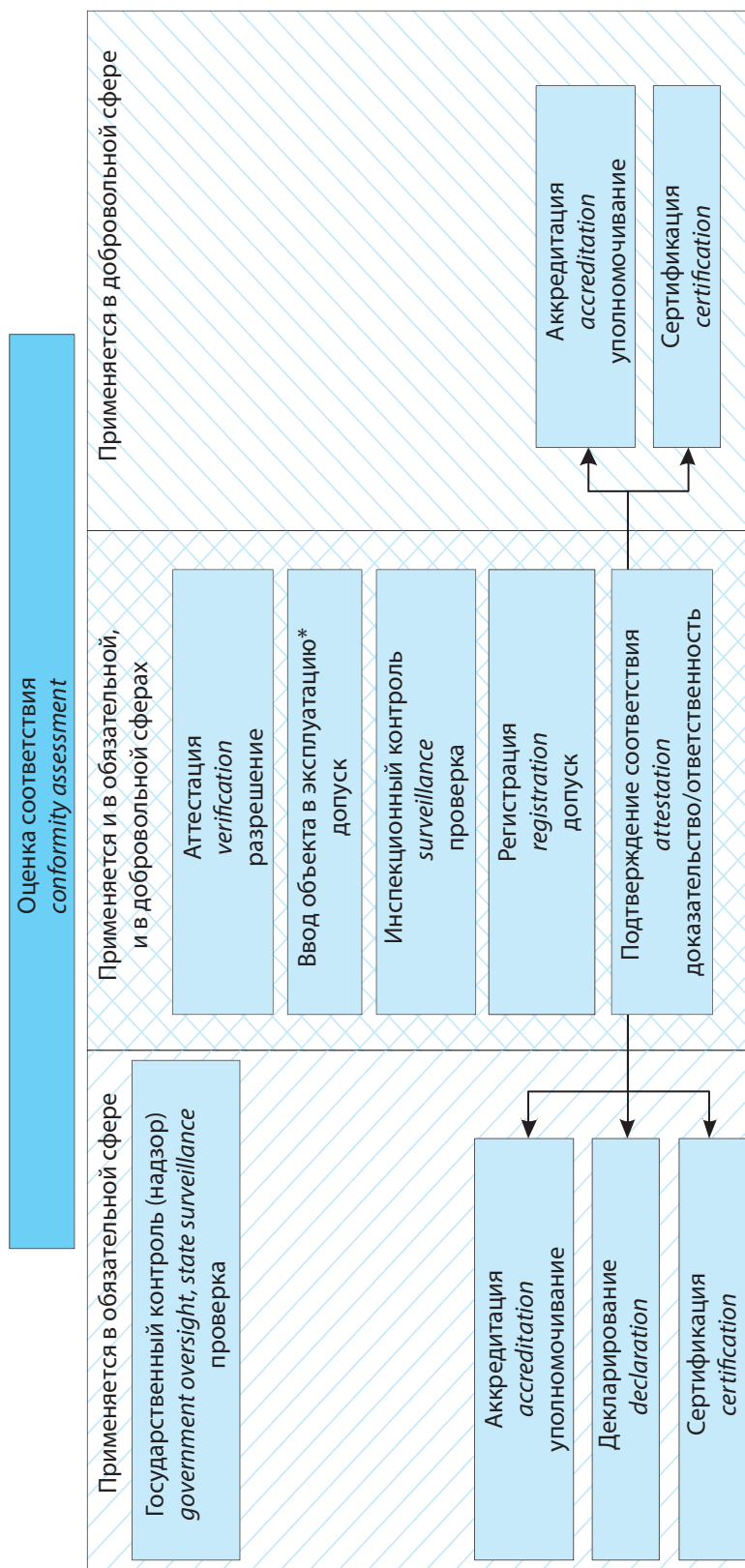


Рис. 3. Основные формы оценки соответствия

Источник: составлено автором

подтверждение выполнения требований. Процедуры могут проводиться в разных сочетаниях, однако их последовательность сохраняет функциональный подход, установленный в стандарте ISO/IEC 17000:2004.

При этом следует иметь в виду, что понятие «подтверждение соответствия» (*attestation*) охватывает (как «родовое») три формы: сертификацию, декларирование и аккредитацию. Она представляет собой «выдачу заявления, основанного на принятом после проверки решении о том, что выполнение заданных требований доказано» (п. 5.2 стандарта ISO/IEC 17000:2004). В случае сертификации — это сертификат (*certification*), декларирования — декларация (*declaration*), аккредитации — аттестат аккредитации (*accreditation certificate*).

Следует отметить, что до 2004 г. в Международном стандарте ISO/IEC Guide 2:1996 «*Standardization and related activities — General vocabulary*», (Руководство 2:1996 «Стандартизация и связанные виды деятельности — Общий словарь») и в других международных документах (например, Соглашение о технических барьерах в торговле ВТО, ст. 5 / *Article 5 of Agreement on Technical Barriers to Trade WTO*) в отношении понятий «подтверждение соответствия» и «оценки соответствия» использовались следующие словосочетания:

Термин	ISO/IEC Guide 2:1996	ISO/IEC Guide 2:2004 / ISO/IEC17000:2004
Подтверждение соответствия	<i>assurance of conformity; conformity assessment</i>	<i>attestation</i>
Оценка соответствия	<i>conformity assessment; conformity evaluation</i>	<i>conformity assessment</i>

Принятый в 2004 г. стандарт ISO/IEC 17000:2004 уточнил определения, относящиеся к сфере оценки соответствия, и соответствующие изменения были учтены в обновленном Международном стандарте ISO/IEC Guide 2:2004. Теперь в разд. 12 «*Conformity assessment*» ISO/IEC Guide 2:2004 содержится только указание на то, что все термины и определения даны в ISO/IEC 17000:2004. Изменения связаны с новой трактовкой оценки соответствия исключительно как выполнение совершенно конкретных заданных требований (*fulfilment of specified requirements*) и поэтому фиксируемой как «*conformity assessment*»¹. А для подтверждения соответствия вместо словосочетаний «*assurance of conformity*» и «*conformity assessment*» применяется термин «*attestation*»² (5.2),

1 *Assessment* noun /ə'sesmənt/. 1. the process of making a judgment or forming an opinion, after considering something or someone carefully; 2. a judgment or opinion that is the result of this process. URL: <<https://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/assessment>>.

2 *Attestation* noun /,ate'steɪf(ə)n/. a formal statement in which someone states that they believe something is true, correct, or real. URL: <<https://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/attestation>>.

поскольку итоговым результатом этих действий является «заявление о соответствии» (*statement of conformity*).

Таким образом, в официальных переводах на русский язык соглашений ВТО (в частности, в уже упоминавшейся ст. 5 Соглашения ВТО о технических барьерах в торговле — *Article 5: Procedures for Assessment of Conformity by Central Government Bodies of Agreement on Technical Barriers to Trade WTO*) словосочетание *conformity assessment* следует переводить как «оценка соответствия», а не как «подтверждение соответствия», которое использовалось до сих пор.

Самыми распространенными процедурами оценки соответствия, используемыми в международной торговле, являются формы, относящиеся к подтверждению соответствия, — сертификация и декларирование.

Значение термина «декларирование» в стандарте ISO/IEC 17000:2004 имеет совершенно процессуальный характер, устанавливая в качестве дескриптора первую сторону (п. 5.4), которая в том же стандарте квалифицируется как «лицо или организация, представляющие объект» (п. 2.2). Таким образом, если суммировать эти два определения в одно целое, то получается, что декларирование — это подтверждение соответствия, которое осуществляет лицо или организация, представляющие объект.

В ЕАЭС [7, п. 2] и Российской Федерации [5, ст. 2] дефиниция декларирования конкретизирует и сферу применения (только в отношении требований технических регламентов, носящих обязательный характер), и объект подтверждения соответствия (только продукция): «декларирование соответствия — форма подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов...».

В системе технического регулирования на пространстве ЕАЭС такая конкретизация имеет глубокий смысл, поскольку в дальнейшем устанавливается лицо, которое собственно оформляет и подписывает декларацию о соответствии: изготовитель (схемы 1д, 3д, 5д и 6д) либо изготовитель/продавец (схема 2д и 4д) [9, п. 28–33]. И таким образом определяется ключевой фактор — ответственность, которую несет изготовитель/продавец в полном объеме за достоверность информации, указанной в декларации, и безопасность продукции. В свою очередь, под схемами декларирования (1–6д) понимается «совокупность процедур, которые осуществляются при проведении работ по оценке соответствия продукции требованиям технических регламентов, результаты которых используются для принятия решения о соответствии (несоответствии) продукции требованиям технических регламентов» [9, п. 10]. Формирование схем декларирования основывается на следующем подходе (рис. 4):

- принятие декларации на основе собственных доказательств — эта схема допускается для применения только изготовителями или только лицами, выполняющими функции иностранного изготовителя. Иными словами, эта схема не может использоваться такими посредниками, как продавцы;

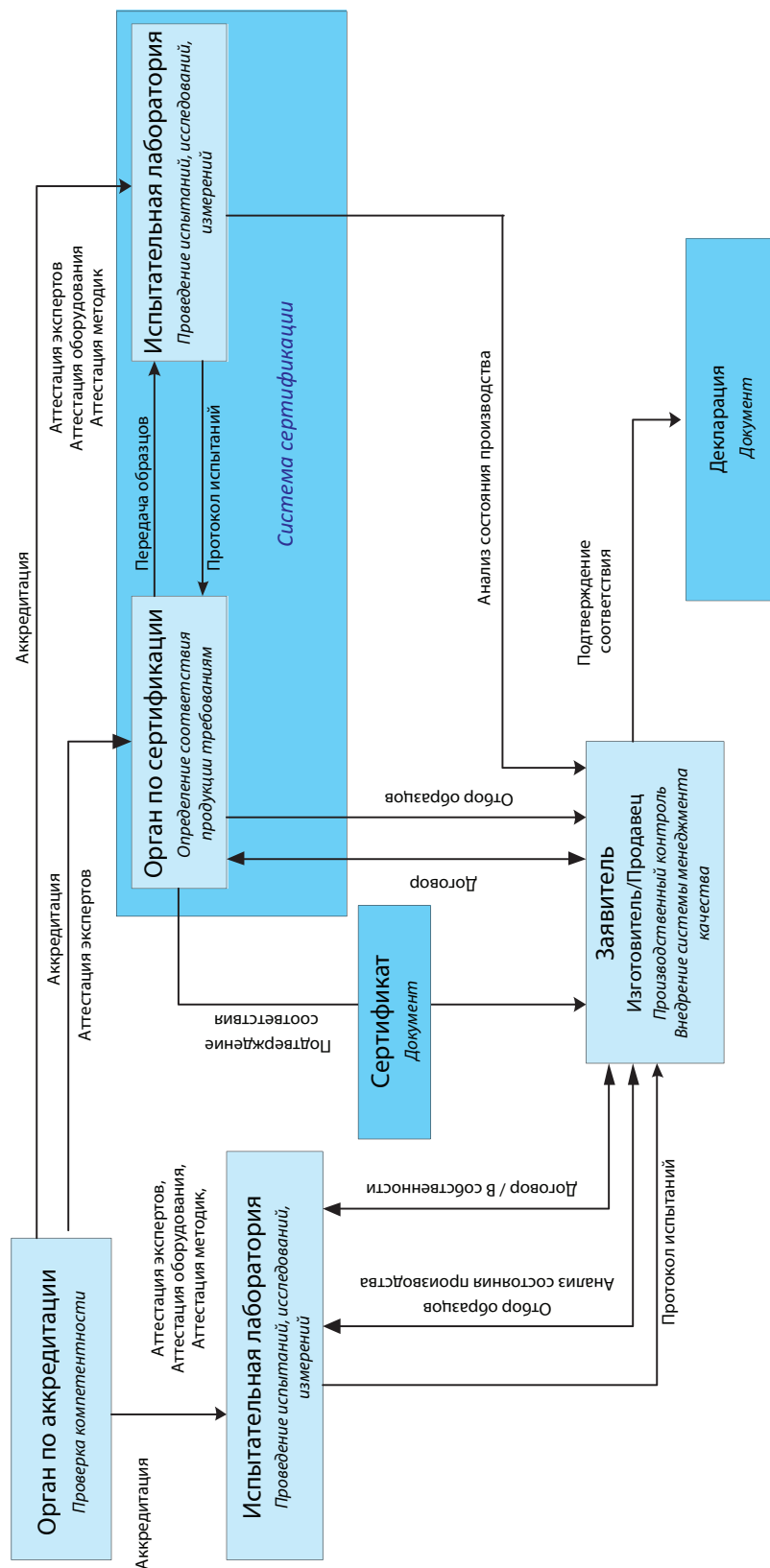


Рис. 4. Общая схема декларирования безопасности выпускаемой продукции

Источник: составлено автором.

- принятие декларации на основе доказательств, полученных с участием органа по сертификации или аккредитованной испытательной лаборатории (третья сторона) — эта схема устанавливается в техническом регламенте в случае, если отсутствие третьей стороны приводит к недостижению целей подтверждения соответствия. Иными словами, эта схема необходима для той продукции, потенциальная опасность которой требует усиления доказательной базы в процедуре подтверждения соответствия.

Схемы декларирования (1–6д) применяются в зависимости от способа изготовления: серийно выпускаемая продукция (1д, 3д), партии продукции (2д, 4д) или единичное изделие (2д, 4д), модификации серийно выпускаемой продукции (5д), использование при производстве сертифицированной системы менеджмента качества (6д).

Сертификация (*certification*) в стандарте ISO/IEC 17000:2004 (п. 5.5 стандарта) определяется аналогично декларированию через дескриптор «третья сторона», которой, в свою очередь, является «лицо или орган, независимые от лица или организации, представляющих объект, и от пользователя, заинтересованного в этом объекте» (п. 2.4). Таким образом, совокупно термин может быть определен следующим образом: сертификация — подтверждение соответствия независимым от заявителя лицом или органом.

В Договоре о ЕАЭС [6] дается определение обязательной сертификации в привязке к проведению подтверждения соответствия техническим регламентам ЕАЭС. В российском законе о техническом регулировании [5] термин «сертификация» рассматривается шире, поскольку осуществляется не только в обязательном, но и в добровольном порядке. Более того, как раз именно в добровольной сфере создание систем сертификации имеет масштабный характер. По данным Росстандарта, на 1 января 2017 г. зарегистрировано 1560 систем добровольной сертификации [10], что почти в 100 раз больше, чем систем обязательной сертификации — где-то в районе 20¹. Под системой сертификации понимается совокупность участников,

1 Официальных данных не найдено, но по данным «РoTECT» (<http://rotest.ru/sistemy-sertifikacii-rossii/>) обязательных систем сертификации в России 16: ГОСТ Р; средств защиты информации по требованиям безопасности информации; «Электросвязь»; геодезической, картографической и топографической продукции; на федеральном железнодорожном транспорте; средств защиты информации; безопасности взрывоопасных производств; в области пожарной безопасности; средств защиты информации по требованиям безопасности; морских гражданских судов; на воздушном транспорте РФ; авиационной техники и объектов гражданской авиации; космической техники; для ядерных установок, пунктов хранения и радиационных источников; средств защиты информации, составляющей государственную тайну; иммунобиологических препаратов.

правил и процедур, но главное — требований, лежащих в основе ее создания. Именно набором требований, как правило, определяется название системы сертификации. Например:

- РОСС RU.32080.04ИЗИ1 Система добровольной сертификации «Халляль»;
- РОСС RU.31850.04ТАЦ0 Система добровольной сертификации «Деловая репутация»;
- РОСС RU.32077.04БСЕ0 Система добровольной сертификации натуральной и биологически чистой продукции и услуг «БИО-СЕРТИФИКАЦИЯ» [11].

Следовательно, сертификация, по сути, это — подтверждение соответствия любых объектов требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров, которое осуществляется органом по сертификации [5, ст. 2] (рис. 5). Последнее является ключевым фактором в отношении определения ответственности, как и в случае декларирования. Но в отличие от декларирования, что важно, при сертификации ответственность делится между органом по сертификации и заявителем (изготовителем или продавцом).

Конкретных схем сертификации больше, чем схем декларирования, но они точно также применяются в зависимости от того, как организовано производство: серийно или партиями либо единичное изделие (табл. 2).

Еще один существенный блок процедур, затратный для изготовителя и проводимый органом по сертификации на возмездной основе, касается инспекционного контроля. Инспекционный контроль обеспечивает орган по сертификации информацией о состоянии готовой продукции и процесса производства на протяжении действия срока сертификата соответствия. С точки зрения ответственности наличие инспекционного контроля является для органа по сертификации «страховкой» от возможных сбоев на производстве, особенно в случае серийно выпускаемой продукции. В общем виде схема инспекционного контроля представлена на рис. 6.

Стоимость проведения процедур по любой из упомянутых схем подтверждения соответствия включается в себестоимость продукции и может составлять от 5 до 100% себестоимости в зависимости от сложности продукции и риска причинения вреда. Поэтому при принятии решений при разработке обязательных требований должны соблюдаться следующие общие принципы, разработанные в многосторонней системе регулирования торговли:

- обязательная оценка соответствия не должна становиться искусственным барьером в международной торговле и служить инструментом угнетения конкуренции на рынке;
- сроки проведения оценки соответствия должны быть разумными и не препятствовать обороту продукции, в том числе и в части рассмотрения претензий в отношении процедур и/или результатов;

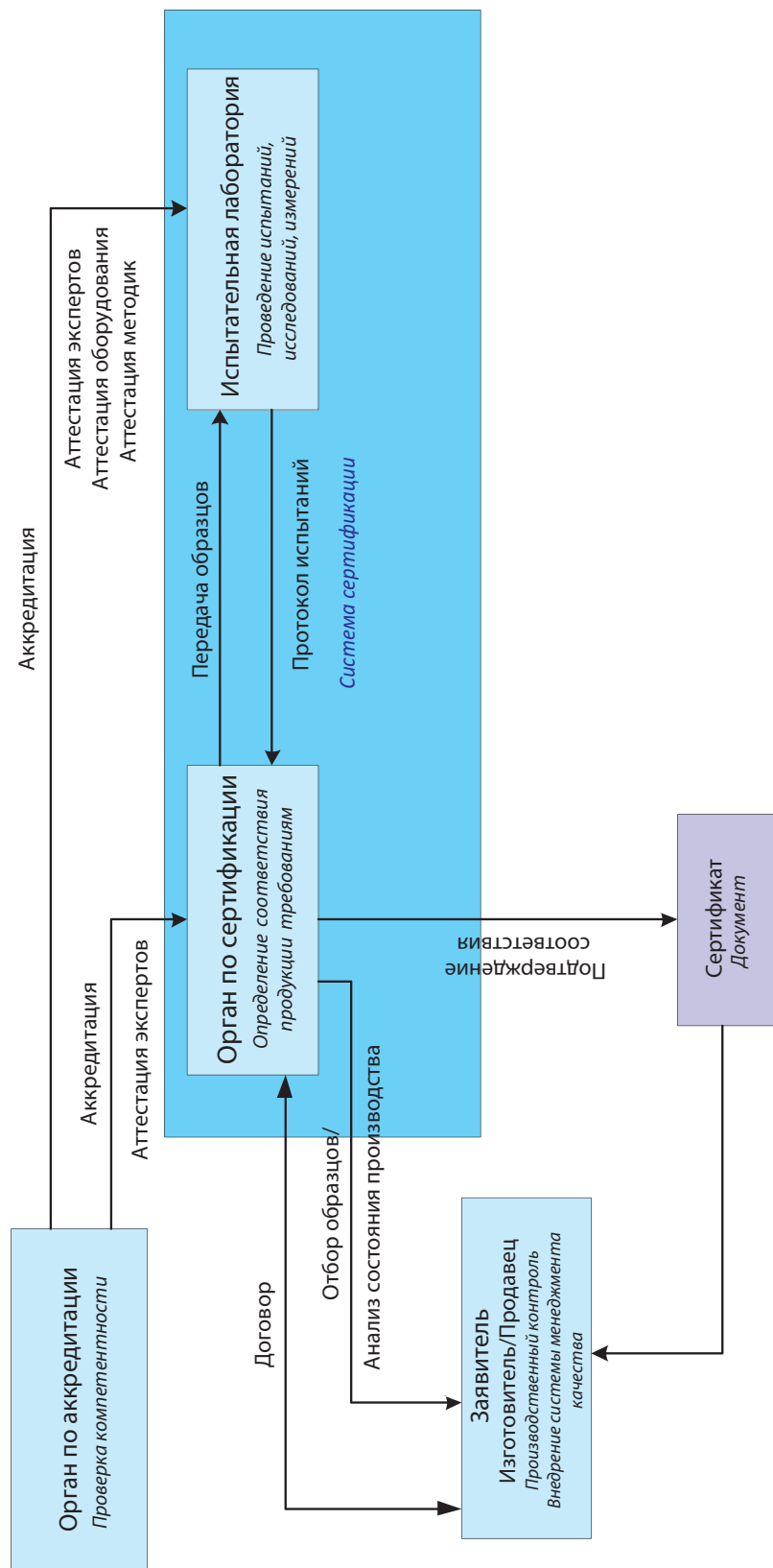


Рис. 5. Общая схема сертификации

Источник: составлено автором.

Таблица 2

Основные элементы схем сертификации

Номер схемы	Заявитель	Орган по сертификации	Испытательная лаборатория (центр)	Производственный контроль/ инспекционный контроль	Способ производства/ система менеджмента качества
1с	Изготовитель (уполномоченное изготовителем лицо)	Идентификация и отбор образцов (проб) Анализ состояния производства	Исследования (испытания) и измерения	Производственный контроль осуществляется изготовителем	Серийно выпускаемая продукция
2с	Изготовитель (уполномоченное изготовителем лицо)	Идентификация и отбор образцов (проб)	Исследования (испытания) и измерения	Наличие системы менеджмента качества Производственный контроль осуществляется изготовителем	Серийно выпускаемая продукция
3с	Изготовитель (уполномоченное изготовителем лицо) или продавец (импортер)	Идентификация и отбор образцов (проб)	Исследования (испытания) и измерения		Партия продукции
4с	Изготовитель (уполномоченное изготовителем лицо) или продавец (импортер)	Идентификация единичного изделия	Исследования (испытания) и измерения		Единичное изделие
5с	Изготовитель (уполномоченное изготовителем лицо)	Исследование проекта продукции Анализ состояния производства	Исследования (испытания) и измерения	Производственный контроль осуществляется изготовителем	Серийно выпускаемая продукция, не подтверждаемая в готовом виде

6с	Изготовитель (уполномоченное изготовителем лицо)	Исследование проекта продукции	Исследования (испытания) и измерения	Производственный контроль осуществляется изготовителем	Серийно выпускаемая продукция, не подтверждаемая в готовом виде + наличие системы менеджмента качества
7с	Изготовитель (уполномоченное изготовителем лицо)	Исследование типа продукции Анализ состояния производства	Исследования (испытания) и измерения	Производственный контроль осуществляется изготовителем	Продукция, предназначенная для поставок на серийное производство в случае планирования выпуска модификаций продукции
8с	Изготовитель (уполномоченное изготовителем лицо)	Исследование типа продукции	Исследования (испытания) и измерения	Производственный контроль осуществляется изготовителем	Продукция, предназначенная для поставок на серийное производство в случае планирования выпуска модификаций продукции + наличие системы менеджмента качества
9с	Изготовитель (уполномоченное изготовителем лицо), продавец (импортер)	Анализ технической документации		Производственный контроль осуществляется изготовителем	Едиичное изделие, предназначенное для оснащения предприятий на таможенной территории ЕАЭС

Источник: составлено автором на основе [9, п. 16–24].

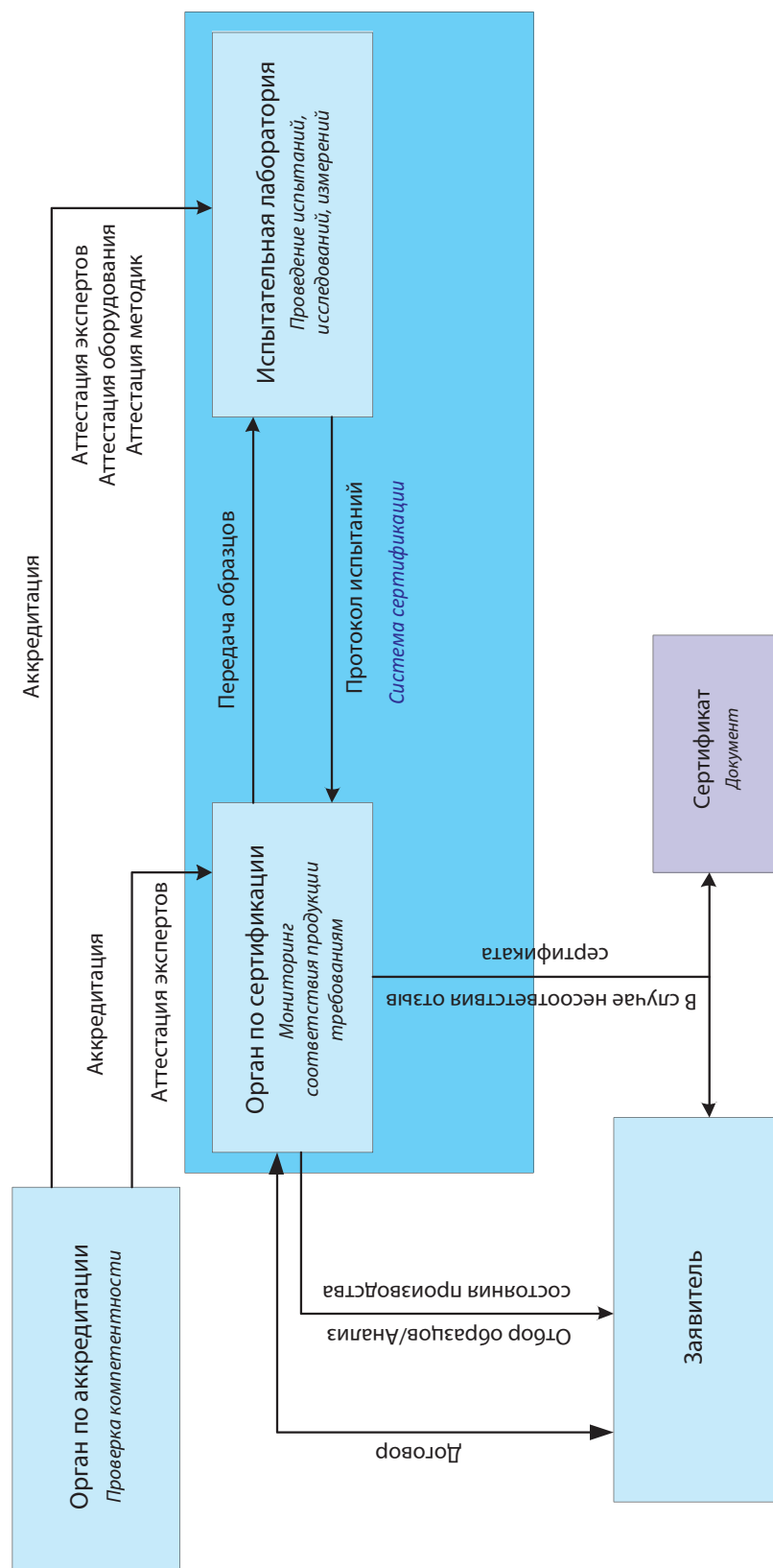


Рис. 6. Общая схема инспекционного контроля

Источник: составлено автором

- необходимо создавать все условия для того, чтобы результаты оценки соответствия могли признаваться в странах-партнерах в целях минимизации дублирования процедур и искусственного завышения себестоимости продукции.

Факт признания оценки, проведенной в одной стране, на территории другой страны особенно важен при масштабировании экономических трансакций посредством электронных форм торговли, позволяющих выход на открытый рынок без посредников и обеспечения гарантий соблюдения требований, например, путем проведения проверки посредниками при традиционных формах торговли. С этой точки зрения принципиальное значение приобретают процедуры, обеспечивающие доверие покупателей к декларациям и сертификатам соответствия.

В 2018 г. Коллегией Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) было принято решение об ужесточении требований в отношении регистрации деклараций о соответствии в едином реестре выданных сертификатов соответствия и зарегистрированных деклараций о соответствии [12]. С 1 июля 2018 г. в орган по сертификации для присвоения регистрационного номера декларация должна подаваться с полным комплектом документов, включающим и копии доказательственных материалов, представление которых для регистрации декларации о соответствии предусмотрено техническим регламентом (техническими регламентами), в том числе результаты исследований (испытаний) и измерений продукции, подтверждающие соблюдение требований технического регламента (технических регламентов), действие которого на нее распространяется (в случае если техническим регламентом предусмотрено проведение исследований (испытаний) и измерений декларируемой продукции), заверенные печатью (если иное не установлено законодательством государства — члена ЕАЭС) и подписью заявителя.

Ранее указанные документы хранились у заявителя. Поэтому принятое решение вызвало негативную реакцию в предпринимательской среде [13]. Некоторые опросы предпринимателей и публикаций в средствах массовой информации показали, что данное нововведение воспринимается как создание барьера. Однако следует отметить, что документы для регистрации подаются в виде электронных копий: во-первых, такая форма с учетом развития цифровых технологий легко реализуема, а во-вторых, обеспечивает прозрачность и уверенность в отношении выполнения требований технических регламентов. Именно исполнительность и честность в части проведения испытаний является ключевым фактором добропорядочного бизнеса. В «Книге жалоб и предложений российского бизнеса» за 2018 г. [14] проблема выдачи органами по сертификации фиктивных протоколов испытаний была отмечена как барьер добросовестной конкуренции, а следовательно, значение аккредитации вырастает и становится инструментом борьбы с фактически недобросовестным предпринимательством. Но не

только российские сертификаты вызывают недоверие. Например, краткое исследование показало, что с 2014 г. на территории РФ запрещен оборот детских товаров (прежде всего, игрушек), имеющих сертификаты, выданные в Ливанской Республике. По информации, полученной от предпринимателей, многие китайские товары ввозятся с сертификатами, которые можно купить без проведения испытаний [15]. Самые распространенные из них — сертификаты SGS. С сертификатами ISO, выданными в Китае, проблема может заключаться в том, что они получены в 2008 г. или даже ранее и не продлены, а кроме того, их также можно купить.

Критерии аккредитации определяются Международным стандартом ISO/IEC 17065:2012 «*Conformity assessment — Requirements for bodies certifying products, processes and services*» (национальный стандарт Российской Федерации ГОСТР ИСО/МЭК 17065–2012 «Оценка соответствия. Требования к органам по сертификации продукции, процессов и услуг» [16]). Проблема «надежности» сертификатов возрастает многократно в условиях увеличивающихся в геометрической прогрессии продаж на электронных площадках и касается всех стран, активно вовлеченных в этот процесс. Проведение подтверждения соответствия, особенно на добровольной основе, и широкое информирование о нем становится, можно сказать, единственным барьером на пути небезопасной продукции в сделках типа B2C, C2C в глобальной сети, при которых государственный контроль (надзор) фактически не имеет принципиальных возможностей предупреждения недобросовестного осуществления торговли. В Дорожной карте работы Технического комитета по оценке соответствия (КАСКО) (*Technical Committee: ISO/CASCO Committee on conformity assessment*), утвержденной в ноябре 2018 г. (CASCO CPC/N451, CASCO ROADMAP 2018 [17]), предусмотрен плановый пересмотр стандарта ISO/IEC 17065:2012 [18] в 2023/2024 гг. Дорожная карта ежегодно утверждается на пленарном заседании КАСКО и может быть изменена по отдельным позициям с учетом представленных обоснований. Актуализация требований стандарта ISO/IEC 17065:2012 с учетом изменений под воздействием цифровых технологий, безусловно, является важным направлением работы в системе многостороннего регулирования торговли.

Таким образом, совершенно очевидно, что на сегодняшний день накоплен огромный опыт, связанный с предупреждением появления на рынке опасной продукции. Однако все используемые в настоящее время инструменты и механизмы оценки соответствия настроены под задачи регулирования, во-первых, продукции, а во-вторых, осуществления традиционных форм торговли.

В новой реальности торговли без границ на электронных площадках уже, казалось бы, отлаженные механизмы защиты прав потребителей и контроля безопасности продукции могут давать сбои в силу их неприспособленности к цифровому функционалу. Например, как использовать традиционные сертификаты и декларации в электронных продажах? Можно предложить ввести опцию по обязательному закреплению документа (сертификата или декла-

рации) при размещении предложения на электронных торговых площадках, но возникает много вопросов: как сделать это требование выполняемым, кто будет отслеживать подлинность и действительность прикрепленных документов (сейчас контроль осуществляется таможенными органами)? Одним из решений может стать перевод в электронные формы сертификации и декларирования, поскольку именно у этих форм оценки соответствия есть главный элемент, легко переводимый в цифровой формат, — итоговый документ (сертификат или декларация). Причем в настоящее время уже разработаны и даже в той или иной степени (в разных странах по-разному) регулированы «электронный документ» и «электронная цифровая подпись», которые за счет технологий их создания (невозможности изменений после подписи определенного лица) обеспечивают доверие к подлинности.

В России электронная сертификация только начала внедряться. Совершенно естественно, что это произошло в наиболее значимой для потребителей области — в сфере безопасности пищевой продукции. Россельхознадзор создает электронную систему (которая пока работает фрагментарно, поскольку еще продолжает разрабатываться), состоящую из нескольких компонентов [19]: оформление разрешений и перемещение грузов через границу («Аргус»); сбор и анализ результатов лабораторного тестирования («Веста»); диагностирование заболеваний животных («Хэрриот»); ветеринарный надзор («Цербер»); регистрация лекарственных средств, кормовых добавок и кормов ГМО («Ирена»); лицензирование фармацевтической деятельности и производства лекарственных средств, предназначенных для животных («Гермес»); электронная ветеринарная сертификация («Меркурий»); наконец, интегратор («Ветис») и др. Все вместе эти компоненты, по замыслам разработчиков, конструируют возможности прослеживания продукции от производителя до розничной реализации в режиме реального времени. Система «Меркурий» начала работать с 1 июля 2018 г. Бумажные сертификаты заменяются электронными [20]. Каждый этап (производства и оборота) заносится в систему, товару присваивается уникальный номер — идентификатор электронного сертификата UUID. По этому номеру можно получить все данные о товаре. Важно, что теперь ветеринарный сертификат могут оформлять не только ветеринарные врачи, но и:

- аттестованные ветеринарные специалисты — на все товары, включенные в перечень Минсельхоза России [21];
- аттестованные сотрудники производителей и аттестованные индивидуальные предприниматели — на продукцию животного происхождения, которая была подвергнута тепловой или иной обработке, упакована в потребительскую или транспортную упаковку с маркировкой при условии, что она прошла ветеринарно-санитарную экспертизу.

Данное обстоятельство снимает зависимость производителей от режимов работы ветеринарных служб, упрощает весь процесс сертификации. И самое главное — уникальный цифровой номер становится естественным компонентом товара при совершении сделок в электронной форме.

Однако пока у бизнеса возникает много вопросов, связанных с использованием этой системы [22–26]. Во-первых, отмечается, что на предприятиях молочной отрасли невысокий уровень автоматизации, а для оформления электронных ветеринарных сертификатов требуются наличие доступа в глобальную сеть, подготовленные специалисты и выделенные средства на подготовку к работе в этой системе (закупка оборудования, оплата доступа в сеть, аттестация специалистов). Во-вторых, заложенные в систему маркеры требуют внедрения систем управления на производстве с датчиками, позволяющими считывать информацию о движении сырья и полуфабрикатов и затем интегрировать их. В-третьих, отмечается, что система запущена в недоработанном виде и требует серьезной отладки.

Перечисленное отражает современную ситуацию, характерную в целом для всех стран, а не только для России: с одной стороны, цифровые технологии позволяют снизить временные издержки, упростить документооборот, «оцифровать продукт» в той мере, в какой это возможно для него, а с другой — все сдерживается цифровым неравенством (*digital divide*) [27], ограничивающим возможности коммуникации из-за отсутствия доступа к современным информационно-коммуникативным технологиям (ИКТ). Именно этот факт — цифровое неравенство — становится решающим в продвижении электронных форм взаимодействия экономических агентов. Стремительное нарастание сделок в электронной форме в странах с развитыми технологическими возможностями формирует новую глобальную экономическую реальность: товарооборот развивается благодаря снижению операционных расходов, предложению и спросу, не ограниченному физическим присутствием продавцов, покупателей и товаров. Малые компании, ранее не располагавшие ресурсами для выхода на мировой рынок, получили открытую и равную возможность непосредственных контактов с неограниченным числом приобретателей.

В то же время в странах с невысокими сетевыми коммуникативными возможностями взаимодействие экономических агентов «застывает» в традиционных формах. Причем не только наличие оборудования является решающим в устранении или сокращении «цифрового разрыва». Технологическая адаптация к открывшимся возможностям происходит быстро, а с ней возникает потребность в удовлетворении еще больших ожиданий, обеспечиваемых еще более сложным программным интерфейсом. И к цифровому разрыву, сначала возникающему из-за отсутствия сетевой инфраструктуры, прибавляется неготовность осваивать все более сложные технологии управления и коммуникаций. В частности, речь идет и о том, что любое внедрение новых автоматизированных механизмов регулирования или контроля должно быть отработано, ошибки автоматики минимизированы, а кроме того, должен осуществляться мониторинг. Поэтому все, что связано с торговлей, особенно с типами сделок B2C и C2C, должно развиваться эволюционно, обеспечивая преемственность для потребителей в документах, сопровождающих товар. Главную роль можно отвести информации, которую

просматривает потребитель. Важно, чтобы информация содержала разъяснения в отношении того, какими документами должен сопровождаться данный товар. Эту обязанность необходимо возложить на продавцов.

Роль сертификатов и деклараций, прежде всего переведенных в цифровой формат, возрастает в несколько раз, поскольку превентивный контроль, который они обеспечивают, становится фактически единственным видом контроля при сделках в электронном виде, обеспечивающим безопасность продукции. Сдерживающим распространение опасной продукции видом контроля является также таможенный контроль, который осуществляется исключительно при экспортно-импортных операциях. Например, в интеграционных образованиях, где отсутствуют внутренние границы между странами для перемещения товаров, таможенный контроль не будет работать. Такой подход вносит принципиальные изменения в фундаментальные концепции государственного регулирования по обеспечению защиты прав потребителей и безопасности продукции и услуг при масштабировании электронных форм торговли.

Необходимо признать, что проведение «революции» в отдельно взятой стране с внедрением электронных сертификатов и деклараций (даже в идеальном исполнении) не решит проблему увеличения товарооборота, поскольку перемещение товаров основывается на принципе взаимного признания результатов подтверждения соответствия. Кроме того, необходима эквивалентность и материально-технической базы, обеспечивающей соответствующий документооборот. Например, по данным Россельхознадзора [28] внедрение «Меркурия» на пространстве ЕАЭС испытывает определенные трудности: белорусская и российская системы интегрированы, казахская разрабатывается, но медленно, а киргизская и армянская совершенно не готовы¹.

Аналогичные проблемы, связанные с неготовностью разных стран к внедрению цифровых технологий, особенно отчетливо проявляются и при разработке правил многостороннего регулирования. Однако шаг за шагом необходимо продвигаться в этом направлении, чтобы не снизить уровень защиты прав потребителей и безопасность продукции в международном товарообороте.

¹ *Основополагающие регулирующие документы ЕАЭС в сфере развития информационно-коммуникационных технологий приняты (Приложение № 3 к Договору о Евразийском экономическом союзе «Протокол об информационно-коммуникационных технологиях и информационном взаимодействии в рамках евразийского экономического союза». URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/aa0c4fa9ba641f06aaea596cd1596d2c7a7e2107/>), специальные документы по развитию электронной ветеринарной сертификации в процессе принятия и разработки.*

Источники

- [1] Ежегодные доклады Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей о состоянии предпринимательской среды за 2014–2019 гг. URL: <<http://doklad.ombudsmanbiz.ru/>>.
- [2] Global Competitiveness Index, World Economic Forum, Executive Opinion Survey 2016. URL: <http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017/WEF_GCI_2016_2017_Profile_RUS.pdf>.
- [3] Кулик И.В., Хуницзян Ч. Политика развития малого и среднего предпринимательства в Китае // Ученые заметки ТОГУ. 2014. Том 5. № 4. С. 199–203. URL: <http://pnu.edu.ru/media/ejournal/articles-2014/TGU_5_179.pdf>.
- [4] Международный стандарт ISO/IEC17000:2004(E/F/R) «Оценка соответствия. Словарь и общие принципы». URL: <https://pqm-online.com/assets/files/lib/std/iso_17000-2004.pdf>.
- [5] Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40241/>.
- [6] Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.). URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/>.
- [7] Приложение № 9 «Протокол о техническом регулировании в рамках Евразийского экономического союза» к Договору о Евразийском экономическом союзе. URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/d4a8ed9c96e6b5519b558f85f72112ed06b1e527/>.
- [8] Agreement on Technical Barriers to Trade. URL: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm#articleV> (текст на русском языке: URL: <<http://docs.cntd.ru/document/902340084>>).
- [9] Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 18 апреля 2018 г. № 44 «О типовых схемах оценки соответствия». URL: <<http://docs.cntd.ru/document/550400367>>.
- [10] URL: <<https://www.gost.ru/portal/gost/home/activity/compliance/VoluntaryAcknowledgement>>.
- [11] URL: <https://www.gost.ru/portal/gost/home/activity/compliance/VoluntaryAcknowledgement/reestr?portal:componentId=11f30a16-f554-4d49-a27a-e277eb-f53b2f&portal:isSecure=false&portal:portletMode=view&navigationalstate=-JBPNS_rO0ABXdHAAAZhY3Rpb24AAAABABBjb25jcmV0ZURvY3VtZ->.

W50AARmcm9tAAAAAQACMjAABmRvY19pZAAAAAEABDM2OTgAB-19fRU9GX18*>.

- [12] Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 20 марта 2018 г. № 41 «О Порядке регистрации, приостановления, возобновления и прекращения действия деклараций о соответствии продукции требованиям технических регламентов Евразийского экономического союза». URL: <<http://base.garant.ru/71905120/>>.
- [13] URL: <<https://customsforum.ru/news/business/sertifikatsiya-i-zakonodatelstvo-kakie-novovvedeniya-zhdut-rossiyskiy-biznes-549412.html>>.
- [14] «Книга жалоб и предложений российского бизнеса» за 2018 г. URL: <<http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2018/pdf/3.pdf>>.
- [15] URL: <<https://roscontrol.com/community/article/sertifikatsiya-v-kitae/#>>.
- [16] Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТР ИСО/МЭК 17065–2012 «Оценка соответствия. Требования к органам по сертификации продукции, процессов и услуг». URL: <<http://files.stroyinf.ru/Data2/1/4293777/4293777570.pdf>>.
- [17] CASCO CPC/N451, CASCO ROADMAP 2018. URL: <<https://www.iso.org/ru/committee/54998/x/catalogue/p/0/u/1/w/0/d/0>>.
- [18] Международный стандарт ISO/IEC 17065:2012 «Conformity assessment — Requirements for bodies certifying products, processes and services». URL: <<https://www.iso.org/standard/46568.html>>.
- [19] URL: <<http://www.agromedia.ru/news.aspx?id=2107&type=1>>.
- [20] Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 27 декабря 2016 г. № 589 «Об утверждении Ветеринарных правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме и порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов на бумажных носителях». URL: <<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71480900/>>.
- [21] Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 18 декабря 2015 г. № 648 «Об утверждении Перечня подконтрольных товаров, подлежащих сопровождению ветеринарными сопроводительными документами» (зарегистрировано в Минюсте России 17 февраля 2016 г. № 41118). URL: <<https://base.garant.ru/77679601/>>.
- [22] URL: <<https://www.dairynews.ru/news/pochemu-merkuriy-ne-gotov.html>>.

- [23] URL: <<https://milknews.ru/longridy/merkurii-integraciya.html>>.
- [24] URL: <<http://ветеринария.рф/analytics/reportazhi/konferentsiya-po-opytu-vnedreniya-fgis-merkuriy-voprosy-ostayutsya/>>.
- [25] URL: <<https://habinfo.ru/problemy-gis-merkuriy/>>.
- [26] URL: <<http://agrobezopasnost.com/xod-vnedreniya-elektronnoj-sertifikacii-opyt-liderov-i-vozhzhnye-posledstviya-dlya-outsajderov/>>.
- [27] Толковый словарь по информационному обществу и новой экономике. 2007. URL: <https://information_society.academic.ru/137>.
- [28] URL: <<https://eurasia.expert/rosselkhoznadzor-soobshchil-o-problemakh-vedeniya-elektronnoy-sertifikatsii-v-eaes/>>.

Glazatova M.¹

Conformity assessment in the system of non-tariff regulation and in the conditions of digitalization

The article discusses the terms, basic approaches and principle scheme of conformity assessment in two forms: certification and declaration. The problem of ensuring trust in documents confirming the safety of products in the conditions of development of electronic forms of trade is considered.

Keywords: *conformity assessment, administrative barriers, e-Commerce.*

Статья поступила в редакцию 5 июля 2019 г.

¹ Glazatova M. — PhD in Economics, Deputy Director of the HSE Institute of trade policy. E-mail: <mglazatova@hse.ru>.