

Развитие российского экспорта: эксплуатация существующей модели или становление новой

(Окончание. Начало см. в № 2)

Рассматриваются проблемы совершенствования стратегических направлений развития российского экспорта и механизмов его поддержки. Особое внимание уделяется мерам, направленным на расширение круга экспортеров, включение в экспортную деятельность малых и средних предприятий, развитию механизмов поддержки экспорта и обеспечению их доступности предприятиям. Исследуется опыт зарубежных стран в области поддержки экспорта. Публикация подготовлена по итогам серии научно-практических семинаров в НИУ ВШЭ «Обсуждение предложений к национальной экспортной стратегии. Развитие экспорта: эксплуатация существующей модели или становление новой?» (апрель 2015 г.).

Ключевые слова: экспорт, поддержка экспорта, малые и средние предприятия, нефинансовые инструменты поддержки экспорта.

Мигин С.В.¹

Международное сотрудничество по аккредитации как инструмент улучшения доступа на рынок и развития экспорта

Технические барьеры в торговле традиционно занимают важное место в национальном, региональном и глобальном регулировании торгово-экономических отношений, являются важным инструментом реализации конкурентной и промышленной политики в рамках национальных экономик и региональных интеграционных объединений.

Очевидно, что требования, устанавливаемые к продукции и условиям ее размещения на рынке, в разных странах различаются как по объективным, так и по субъективным причинам. Исходя из этого обычно выделяется четыре

¹ Мигин Сергей Владимирович — заместитель руководителя Федеральной службы по аккредитации.

типа технических барьеров, которые встают перед продукцией, выпускаемой на зарубежные рынки. *Первый* — собственно требования к продукции, которые могут отличаться и по своему составу, и по степени жесткости значений регулируемых параметров.

Второй барьер — схемы и процедуры оценки соответствия. Мало установить требования, их необходимо определенным образом проверить. Схемы оценки (подтверждения) установленным требованиям тоже весьма существенно различаются. *Третий* — методы исследований (испытаний) и измерений. Есть методы относительно простые, органолептические: понюхать, измерить линейкой, а есть методы более сложные, предполагающие использование высокотехнологичного испытательного оборудования и средств измерений. У этого вопроса всегда помимо технологической есть еще одна важная составляющая — достигнутый уровень научно-технического развития и экономической целесообразности. Наконец, *четвертый барьер* — доверие организациям, проводящим соответствующие испытания и выдающим сертификаты, которое и обеспечивается за счет механизма аккредитации.

Таким образом, аккредитация создает условия для признания государствами — торговыми партнерами Российской Федерации результатов оценки соответствия. Для этого необходимо вступление в международные клубы по аккредитации. На глобальном уровне их два: Международная организация по аккредитации лабораторий (ILAC), ассоциированным членом которой Росаккредитация является с 2013 г., и Международный форум по аккредитации (IAF). В настоящее время ведутся переговоры о получении Россией полноправного членства в этих организациях, позволяющего демонстрировать, что наши процедуры аккредитации эквивалентны, т.е. российским органам по оценке соответствия можно доверять в равной степени, как и органам по сертификациям и испытательным лабораториям наших торговых партнеров.

Обеспечение международной интеграции национальной системы аккредитации предусмотрено целым рядом программных документов, в частности Дорожной картой по поддержке доступа на рынки зарубежных стран и поддержке экспорта, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29 июня № 1128-р. В целях признания аккредитации для поддержки сертификации на внешних рынках поставлена задача получения статуса полноправного члена ILAC и IAF. В частности, ожидается, что это станет частью различных программ по поддержке и развитию экспорта и позволит российским экспортерам предоставлять для оценки соответствия зарубежным требованиям протоколы испытаний российских лабораторий.

Сроки поставлены амбициозные — конец следующего года, как показывает практика, некоторые организации проходят этот путь десятилетиями, а некоторых проводят по «зеленому коридору». Вообще, как в любом международном клубе, правила там во многом неписаные, очень много пробелов, что позволяет в зависимости от целого ряда факторов решения либо затягивать на годы,

либо принимать довольно оперативно. Это во многом зависит от актуальной внешнеполитической повестки, определяющей и технологию присоединения.

Если говорить о российской Дорожной карте, то именно этот фактор плюс необходимость формирования новых качеств промышленных связей и устойчивых производственных и транспортно-логистических цепочек, работающих в направлении быстро развивающихся рынков Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), а также результаты проведенного анализа правил и процедур различных международных и региональных организаций по аккредитации определили вектор на сближение со структурой, представляющей АТР — Азиатско-Тихоокеанской организацией по аккредитации лабораторий (APLAC).

При этом важно иметь в виду, что инфраструктура и глобальных (ILAC, IAF), и региональных ассоциаций поддерживает признание аккредитации, т.е. признание того факта, что каждый орган по аккредитации работает в соответствии с едиными международными стандартами. Но в любом случае признание аккредитации не означает автоматического признания результатов деятельности аккредитованных лиц, поскольку в этой части регуляторами могут устанавливаться дополнительные требования. Для выпуска продукции на рынок необходимо проводить детальный анализ соответствия продукции именно этим требованиям, обеспечивать сертификацию, подтверждение соответствия по процедурам, принятым в государстве — торговом партнере.

Более того, в большинстве экономик установлено законодательное требование получать разрешительные документы в органе по сертификации, являющемся резидентом соответствующей страны. Например, в ЕС в обязательной сфере сертификаты под евродирективы выдаются только органом по сертификации одной из европейских стран. Аналогичное, симметричное требование предусмотрено и в Евразийском экономическом союзе, т.е. само по себе членство в международных организациях по аккредитации не позволяет выводить продукцию на рынок, что вызывает серьезные споры как в самих этих организациях, так и на других дискуссионных площадках.

Иными словами, признание в рамках международных организаций по аккредитации вовсе не означает свободного перемещения продукции, сопровождаемой соответствующими сертификатами. Это всего лишь упорно поддерживаемый миф. Членство в ILAC, IAF — прежде всего знак качества работы органов по аккредитации, исключение повторных испытаний и первый шаг к свободному движению товаров за счет признания протоколов и сертификатов, предпосылка для развития сотрудничества на уровне регуляторов, в том числе предполагающего заключение двусторонних межгосударственных соглашений.

Поэтому наша работа по вопросу вступления в международные организации по аккредитации должна и будет сопровождаться диалогом регулирующих обращение продукции ведомств. Первый шаг в данном направлении — определение номенклатуры экспортируемой продукции с высокой долей

добавленной стоимости и стран, являющихся приоритетными торговыми партнерами. В этой работе надо стараться, чтобы она была максимально предметной, внимательно прислушиваться и гибко реагировать на потребности делового сообщества. Не надо забывать, что сертификационный барьер — отнюдь не единственный в структуре затрат, связанных с выводом продукции на зарубежные рынки. Зачастую может потребоваться адаптация продукции и технологий ее производства, инвестиции в оборудование. Такие издержки могут оказаться запретительно высокими.

Далее необходимо понять, какие требования, конкретные технические параметры, особенности процедуры выпуска продукции в обращение существуют в тех странах, которые представляют для российских экспортеров первоочередной интерес. Нельзя недооценивать трудоемкость и необходимую глубину такого анализа. Например, даже в рамках общего рынка ЕС, несмотря на наличие единых директив прямого действия, в отдельных странах могут существовать специфические требования. Так, введение одного-двух дополнительных, пусть на первый взгляд и очень незначительных требований, скажем, «под соусом» учета географических особенностей, открывает возможность отправить поставщика фактически на повторный круг подтверждения соответствия, с требованием доиспытать продукцию, получить дополнительные подтверждающие документы.

Определившись с номенклатурой продукции и требованиями к ней, сформировав и согласовав с заинтересованными кругами запросную позицию, профильные регуляторы должны выйти на соответствующих партнеров в странах, куда планируется поставлять данную продукцию. Предметные и детальные дву- и многосторонние переговоры могут затрагивать как субстантивные требования к продукции (например, в форме соглашений об эквивалентности стандартов), так и договоренностей о возможности сертификации на соответствие зарубежным требованиям. Здесь важно не расплывать усилия, а концентрироваться на тех направлениях, которые могут внести наиболее ощутимый вклад в динамику экспорта российской продукции, в том числе высоких переделов.

Мировая аккредитация разделена на два уровня: региональный (EA, APLAC, PAC, IAAC, SADCA, AFRAC, ARAC) и глобальный (ILAC, IAF). Органы по аккредитации большинства стран одновременно являются членами соответствующей региональной и международной ассоциации. Исключение составляют органы по аккредитации из тех частей света, где региональное сотрудничество еще не получило должного развития, такие органы являются неаффилированными членами международных ассоциаций.

ILAC и IAF строятся на прямом членстве органов по аккредитации. IAF имеет более 100 членов, ILAC — 146, представляющих 112 стран.

Основной «продукт» деятельности ILAC и IAF — соглашения. Успех международных ассоциаций практически полностью зависит от уверенности и доверия

рынка к результатам деятельности аккредитованных органов по оценке соответствия. Международные соглашения о взаимном признании сертификатов и протоколов испытаний, которые оформлены органами по оценке соответствия, аккредитованными подписантами соглашений, были созданы с целью обеспечения качества, достоверности и, как следствие, глобального признания результатов деятельности аккредитованных лиц. Более того, во многих странах регуляторы демонстрируют уверенность в аккредитации, включая в национальное законодательство положения, предполагающие, что соответствие продукции и услуг установленным обязательным требованиям подтверждается аккредитованными органами по оценке соответствия.

В качестве инструмента обеспечения и подтверждения качества аккредитации и услуг, предоставляемых органами по аккредитации, выступает механизм паритетной оценки. Система управляется ILAC и IAF, но проведение взаимных оценок аккредитованных органов делегировано региональным ассоциациям (за исключением паритетных оценок неаффилированных органов по аккредитации). Международные ассоциации реализуют механизм паритетной оценки региональных ассоциаций, включая свидетельский аудит того, как региональная ассоциация организует взаимную оценку своих членов.

Однако необходимо отметить, что в настоящее время международные ассоциации столкнулись с рядом вызовов. В первую очередь это жесткие ресурсные ограничения. Отсюда вытекает необходимость конкурировать с региональными ассоциациями за ограниченные ресурсы. При этом с точки зрения органа по аккредитации работа региональной ассоциации обходится дешевле, а выгода от участия в этой деятельности более очевидна, так как интересы участников более однородны. Одновременно налицо проблемы недостаточной гармонизации между глобальным и региональным уровнями, а также обеспечения мониторинга применения региональными ассоциациями и органами по аккредитации решений ILAC и IAF.

В настоящее время международные ассоциации по аккредитации обсуждают подходы к пересмотру формата своей работы. Предстоит сделать исторический выбор, сохранить ли принцип, основанный на индивидуальном членстве органов по аккредитации, или перейти к зонтичной ассоциации, координирующей работу региональных ассоциаций. Это повышает роль последних в принятии решений, когда на глобальном уровне обсуждаются уже согласованные позиции регионов, а представительство обеспечивается не на уровне национальных органов, а на уровне региональных ассоциаций. При этом каждый раз в отношении каждого конкретного вопроса необходимо проводить предметный и тщательный анализ того, затрагивается ли уверенность и доверие к системе аккредитации в целом или проблему можно решить на уровне региональных ассоциаций, позволяя им использовать незначительно, но различающиеся подходы к решению технических проблем без ущерба для целостности системы.

Одновременно наблюдается отчетливая тенденция повышения роли регионального сотрудничества в сфере аккредитации как неотъемлемой части региональной экономической кооперации и общей интеграционной повестки. При этом к органам по аккредитации все отчетливее предъявляются требования по вовлечению в сферу государственного регулирования. Это во многом связано с объективными факторами, препятствующими реальному признанию результатов деятельности аккредитованных лиц.

ILAC и IAF — своеобразные клубы, участники которых — органы по аккредитации, а не государства. Членство в ILAC и IAF, как и в Европейском сотрудничестве по аккредитации (*European Cooperation for Accreditation*, EA), не имеет статуса международных договоров, а лишь означает, что органы по аккредитации, участники этих организаций, подписали соглашения о взаимном признании MRA (*Mutual recognition agreement*)/MLA (*Multi Lateral Agreements*). Причем в рамках EA речь идет о признании результатов деятельности аккредитованных лиц, а в ILAC и IAF — о признании аккредитации. И это понятно, потому что согласно европейской модели в стране может существовать лишь один орган по аккредитации. Все это работает «под шапкой» единого законодательства ЕС. Так, в Регламенте № 765/2008 Европейского парламента и Совета ЕС указано, что все национальные органы по аккредитации стран ЕС объединены в единую организацию (EA). Каждые пять лет органы по аккредитации стран Евросоюза подтверждают свой членский статус, продлевая контракт с EA. Такая организация работ по аккредитации позволяет EA получать от ЕС финансирование для решения поставленных перед ней задач.

В ILAC и IAF же речь идет о признании аккредитации, т.е. о признании того факта, что каждый орган по аккредитации работает в соответствии с международными стандартами. Но в любом случае признание аккредитации не означает автоматического признания результатов деятельности аккредитованных лиц, поскольку в этой части регуляторами могут устанавливаться дополнительные требования.

Таким образом, повторим еще раз: признание в рамках международных организаций не означает свободного перемещения продукции, сопровождаемой соответствующими сертификатами. Это всего лишь устоявшийся миф.

Ярким примером, развенчивающим миф об автоматическом признании результатов испытаний и сертификации, является практика США, где органы по аккредитации являются подписантами соглашений MRA/MLA. В этой стране наличие у органа по оценке соответствия аттестата аккредитации, выданного членом ILAC, IAF, понимается как преимущество, но признаваться результаты деятельности таких органов в обязательной сфере будут лишь после прохождения ими дополнительной оценки в рамках того или иного регулирующего ведомства, т.е. фактически речь идет о механизме уполномочивания.

В данном контексте перед международными ассоциациями стоит задача обеспечения правильного использования аккредитации для целей государственного регулирования в соответствии с международными правилами и в то же время известной гибкости, допускающей в отдельных сферах небольшие отклонения правил аккредитации, устанавливаемых в региональных ассоциациях, а также регуляторами, от глобального подхода (но, конечно, не вступающие в противоречие с глобальным подходом). Иными словами, предлагается закрепить за региональными ассоциациями по аккредитации возможность интерпретации критериев аккредитации, учитывающей региональную специфику, позволяющей лучше отвечать запросам регуляторов и рынков, что фактически легитимизирует известную вариативность применения требований аккредитации.

Исходя из нашей текущей повестки и стоящих приоритетов, как минимум неразумно не воспользоваться такой возможностью. В противном случае, теряя темпы интеграции органов по аккредитации Евразийского региона, мы не сможем обеспечить учет интересов нашей промышленности, будем проигрывать в глобальной конкуренции и в конечном счете создадим предпосылки для сдерживания региональных интеграционных процессов и затормозим устранение технических барьеров во взаимной торговле.

Важно, что ILAC и IAF исходят из принципа разумной детализации правил, поскольку чем более детализированы правила на глобальном уровне, тем сложнее их имплементации и медленнее процесс обеспечения исполнения.

Основная задача — обеспечение эквивалентности результатов через применение стандарта 17011 и стандартов оценки соответствия, способы же реализации могут быть делегированы на уровень признанных региональных ассоциаций.

Действительно, опыт свидетельствует, что одно и то же требование стандарта может быть очень по-разному реализовано в разных правовых системах, и это находит полное понимание у наших зарубежных партнеров.

Далеко за примерами ходить не надо. Сегодня резко интенсифицировано сотрудничество органов по аккредитации стран — членов СНГ. При этом, несмотря на то что системы технического регулирования в наших странах имеют много схожих элементов, организационные решения в сфере аккредитации различаются, начиная с организационно-правовой формы органа по аккредитации и заканчивая процедурами работы. Однако такая ситуация не мешает демонстрации соответствия требованиям международных стандартов. Вместе с тем тот факт, что наши трактовки, находясь в допустимом коридоре стандарта 17011, порой значительно расходятся между собой, делает востребованной работу по синхронизации подходов.

Перед нами сегодня стоит задача поиска оптимальных решений, позволяющих одновременно двигаться по повестке, которую задают регуляторы,

органы по техническому регулированию, при этом оставаясь в поле международных стандартов деятельности органов по аккредитации и аккредитованных лиц. Данную задачу в условиях современных реалий можно решить только совместно, через механизм региональной ассоциации, поскольку именно этот уровень ИАС и IAF планируют наделить в большей или меньшей степени, но все же автономией в принятии решений по вопросам технического характера.

Критически важно воспользоваться имеющимися возможностями. Первым шагом в этом направлении является подписание национальными органами по аккредитации семи государств (Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия и Украина) меморандума о сотрудничестве национальных органов по аккредитации государств — участников СНГ.

Формирование региональной ассоциации по аккредитации на Евразийском пространстве облегчается двумя факторами. Первый — тесное экономическое сотрудничество стран СНГ и глубина интеграционных процессов в регионе. Второй фактор — отсутствие языкового барьера. Не секрет, что основной проблемой стран СНГ, которые двигаются к вступлению в международные организации, является необходимость перевода документов на английский язык. С данной точки зрения наличие единого языка межгосударственного общения — значительное организационное облегчение, поскольку избавляет от необходимости переводить большой набор региональных и национальных документов, а также исключает «трудности перевода».

Сам процесс создания региональной ассоциации включает два основных этапа. Первый этап — правовое оформление и легализация, т.е. создание ассоциации в форме юридического лица. Как только это будет выполнено, появится возможность делегировать представителей ассоциации в международные организации, в том числе в Исполнительный комитет ИАС. Вторым этапом должно стать принятие в рамках ассоциации соглашения о взаимном признании результатов аккредитации, встраивание ассоциации во все интеграционные процессы в рамках региона (Евразийский экономический союз, зона свободной торговли СНГ) и гармонизация документов ассоциации с нормами национальных законодательных баз. После формирования ассоциации и принятия соглашения о взаимном признании будет запущен механизм взаимных паритетных оценок. Прохождение этих оценок внутри региона будет автоматически означать, что входящие в его состав органы по аккредитации признаны во всем мире.

В завершение коротко об асимметричности подходов в области неклинических исследований. В 2014 г. Агентство по защите окружающей среды США (*Environmental Protection Agency*, EPA) сообщило о модификации программы мониторинга соответствия принципам надлежащей лабораторной практики. Теперь выездные проверки лабораторий, проводящих неклинические

исследования, осуществляются только в том случае, если в ЕРА поступила заявка на регистрацию нового вещества. При этом ведомство не может требовать исполнения стандарта GLP ОЭСР и контролирует соблюдение принципов надлежащей лабораторной практики, установленных в США. В случае, если заявки на регистрацию вещества не поступало, в соответствии с законодательством США ЕРА не вправе осуществлять инспекцию.

Аналогичная программа реализуется Управлением по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов США (*Food and Drug Administration, FDA*), принимающим исследования, выполненные в соответствии с правилами надлежащей лабораторной практики FDA, в целях разрешения выпуска в обращение регулируемой продукции (*Code of Federal Regulations, Title 21, Part 58: Good Laboratory Practice for Nonclinical Studies*). При этом исследования, выполненные по стандарту GLP ОЭСР, принимаются к сведению и анализируются, но в случае выявления несоответствий данному стандарту, влияющих на результаты исследований, отклоняются.

Кроме того, FDA имеет право осуществлять выездные инспекции в связи заявлениями на выпуск в обращение регулируемой продукции, в том числе в отношении зарубежных лабораторий. Это подкрепляется нормой 21 CFR Ch.1 § 58.15, согласно которой испытательный центр должен допустить уполномоченного сотрудника FDA к осуществлению инспекции, в противном случае результаты исследования не рассматриваются.

Данный подход оспаривается представителями ряда европейских органов мониторинга как противоречащий руководящим документам ОЭСР, в частности Руководству по проведению инспекций испытательных центров и аудитов исследований, а также соглашению ОЭСР по признанию результатов неклинических лабораторных исследований (*Mutual Acceptance of Data, MAD*).

Таким образом, в настоящее время существуют барьеры, препятствующие признанию в США результатов неклинических лабораторных исследований, которые выполнены в соответствии с принципами надлежащей лабораторной практики ОЭСР, и ставящие под сомнение исполнение обязательств в рамках договоренностей по MAD. В этих условиях признание данных фактически становится односторонним обязательством присоединяющихся к программе MAD стран. При этом лаборатории, базирующиеся в США и генерирующие данные, принимаемые регулирующими органами других стран, не инспектируются ни органами мониторинга США (в силу национального законодательства), ни органами мониторинга принимающих результаты исследований стран (в силу требований руководящих документов ОЭСР). Режим бесконтрольности в отношении указанной категории лабораторий дает основания ставить под сомнение целостность полученных ими данных и безопасность регистрируемой для целей выпуска в обращение продукции.

Migin S.¹

*International cooperation in accreditation
as an instrument to provide acces of russian
goods to foreign markets to support export*

Бабокова О.В.²

**Перспективы выхода
регионального малого и среднего
бизнеса России на внешние рынки:
проблемы, решения, возможности**

Из опыта работы Центра поддержки экспорта в Курганской области

На сегодня у нас две новости, и как всегда, одна — плохая, другая — хорошая! Начнем с первой: налицо — значительные проблемы в выходе на внешние рынки регионального малого и среднего бизнеса России. Но прежде несколько слов о картофеле. Все знают, что его корнеплоды вкусные, питательные, могут быть использованы в любом виде, и даже порой помогают от разного рода заболеваний. Картофель — овощ, вполне способный заменить хлеб. Без него немыслима кухня многих народов мира. Проводя аналогию, можно сказать, что малый и средний бизнес, как картофель для человека, энергетически важен для здоровья и развития любой экономики.

Что нужно, чтобы вырос картофель? По большому счету, не так уж много: более-менее плодородная почва, вовремя уничтоженные сорняки и вредители, своевременный полив и благоприятная погода. Поэтому следующая аналогия более чем очевидна: бизнесу для роста нужна комфортная экономическая среда.

1 Migin Sergey — deputy head of Federal accreditation service.

2 Бабокова Ольга Викторовна — директор обособленного подразделения «Центр поддержки экспорта» ГУП «Бизнес-инкубатор Курганской области».