

СИСТЕМА З ДЕРЖАВНОГО ГАРАНТУВАННЯ ЯКОСТІ ТОВАРІВ, РОБІТ І ПОСЛУГ ОБОРОННОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Досвід країн НАТО, основні функції
державного уповноваженого органу та
гарантії незалежності його діяльності

Фото – Defense Express



Комісія з питань моніторингу
законодавства та нормотворчої роботи
Громадської антикорупційної ради
при Міністерстві оборони України



Рада економічної
безпеки України
Антикорупційна платформа



Фото – Мілітарний

Аналітична доповідь підготовлена Комісією з питань моніторингу законодавства та нормотворчої роботи Громадської антикорупційної ради при Міністерстві оборони України спільно з Радою економічної безпеки України.

АВТОРИ

Анастасія Шуба, голова Комісії з питань моніторингу законодавства та нормотворчої роботи Громадської антикорупційної ради при Міністерстві оборони України

Ігор Жданов, канд. політ. наук, старший експерт Ради економічної безпеки України, керівник проєкту Інформаційна оборона Фонду «Відкрита політика», міністр молоді і спорту України (2014-2019) (координатор авторського колективу)

Богдана Марченко, молодша експертка Ради економічної безпеки України

РАДНИКИ

Андрій Супрун, співзасновник Ради економічної безпеки України, член Координаційної ради

Юрій Мороз, експерт з якості Проєкту реформи оборонних закупівель за підтримки Спеціального радника Великої Британії з питань оборони, член Міжвідомчої робочої групи з питань співробітництва України з НАТО у сфері економічної безпеки

ПУБЛІЧНІ ПРЕЗЕНТАЦІЇ ТА ПІДТРИМКА

Аналітична доповідь була презентована Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК).

Концепт створення Уповноваженого органу з питань державного гарантування якості підтриманий Громадською антикорупційною радою Міністерства оборони на її засіданні 4 жовтня 2023 року.



ВСТУП

В Аналітичній доповіді представлено аналіз доцільності та шляхи створення уповноваженого органу з державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення (далі – уповноважений орган) на принципах незалежності, прозорості та протидії корупції.

Проаналізовано національне та міжнародне законодавство, зокрема країн-членів НАТО щодо державного гарантування якості, а також проблеми, які постають на шляху створення в Україні ціннісно нової системи державного гарантування якості оборонних закупівель.

Надано пропозиції щодо визначення основних завдань та функцій незалежного уповноваженого органу, призначення його керівництва та джерел фінансування.

Впровадження зазначених змін дозволить підвищити контроль Української держави за якістю оборонних закупівель, підсилити надійність та ефективність зброї та військової техніки, що закуповується для Збройних Сил України, та буде серйозним кроком на шляху до вступу до НАТО й впровадження стандартів та вимог Північноатлантичного альянсу у практичну діяльність органів державної влади України.

СИСТЕМА З ДЕРЖАВНОГО
ГАНТУВАННЯ ЯКОСТІ
ТОВАРІВ, РОБІТ І ПОСЛУГ
ОБОРОННОГО ПРИЗНАЧЕННЯ



Фото – Мілітарний



Розділ I. ДОСВІД ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ НАТО ІЗ ГАРАНТУВАННЯ ЯКОСТІ ОБОРОННОЇ ПРОДУКЦІЇ

У цьому розділі проаналізовано основні положення Угоди НАТО зі стандартизації STANAG 4107, якими передбачено впровадження державами-учасницями Угоди стандартів (публікацій) НАТО щодо державного гарантування якості. Також досліджується місце і статус уповноважених органів з державного гарантування якості в окремих державах-членах НАТО.

1.1. Основні вимоги НАТО щодо державного гарантування якості під час оборонних закупівель

З метою забезпечення якості оборонної продукції під час міждержавних закупівель в НАТО застосовується взаємне державне гарантування якості на основі Угоди НАТО зі стандартизації STANAG 4107 (далі – Угода НАТО STANAG 4107), яка була ухвалена у 1997 році та нині діє у редакції 2022 року.

Угода НАТО STANAG 4107 передбачає впровадження державного гарантування якості (Government Quality Assurance – GQA) як процесу оцінювання відповідності систем менеджменту якості виробників / постачальників на основі впровадження державами-учасницями низки стандартів НАТО серії AQAP (Allied quality assurance publications – союзні публікації НАТО із забезпечення якості), зокрема, дані надані у таблиці нижче.

Стандарти НАТО серії AQAP	Посилання	Деталі
AQAP 2000	https://www.bundeswehr.de/resource/blob/146172/81384f26d93c88d5c1e3524375c8ab8c/aqap-2000-2009-eng-data.pdf	Політика НАТО щодо інтегрованого системного підходу до якості впродовж життєвого циклу (видання 3, 2009).
AQAP 2070	https://www.bundeswehr.de/resource/blob/133150/5391f30afd44274a5755c497e85a116f/aqap-2070-2019-eng-data.pdf	Взаємне державне гарантування якості НАТО (видання В, 2019), що регламентує процес взаємного державного гарантування якості.
AQAP 4107	https://www.bundeswehr.de/resource/blob/5219736/4aea36dc0e72e6c08d2d23ea6b7360ea/aqap-4107-eng-en-data.pdf	Взаємне визнання державного гарантування якості та застосування видань НАТО із забезпечення якості (видання А, 2018).
AQAP 2110	https://www.bundeswehr.de/resource/blob/133214/4ad8f95e44da63854529b07db3863bd5/aqap-2110-2016-eng-data.pdf	Вимоги НАТО до забезпечення якості під час проєктування, розробки та виробництва (видання D, 2016).
AQAP 2310	https://www.bundeswehr.de/resource/blob/133162/2bfebc4894f2cd7e94d81c13a79d027c/aqap-2310-2017-eng-data.pdf	Вимоги НАТО до постачальників в авіаційній, аерокосмічній та оборонній галузях щодо забезпечення якості (видання В, 2017).
AQAP 2210	https://www.bundeswehr.de/resource/blob/133168/6302e491fe817463fda210d35dba5570/aqap-2210-2022-eng-data.pdf	Додаткові вимоги НАТО до AQAP-2110 або AQAP-2310 щодо забезпечення якості програмного забезпечення (видання А, 2017).
AQAP 2131	https://www.bundeswehr.de/resource/blob/133156/96d5cceede6c9b80ca714e8eafe2e853/aqap-2131-2017-eng-data.pdf	Вимоги НАТО до забезпечення якості під час завершальної перевірки та випробувань (видання С, 2017).



При цьому останні 4 стандарти є документами контрактного типу (застосовуються шляхом відповідних посилань в контрактах), встановлюють вимоги до систем менеджменту якості постачальників і включають вимоги міжнародних та регіональних стандартів ISO 9000:2015, IDT ДСТУ ISO 9000:2015 (AQAP-2110) або EN AS 9100 (AQAP-2310) та додаткові вимоги НАТО, у тому числі щодо державного гарантування якості.

Оцінювання відповідності систем менеджменту якості виробників / постачальників вимогам стандартів контрактного типу дозволяє замовнику отримати впевненість в тому, що система менеджменту виробників / постачальників функціонує результативно і ефективно стосовно конкретного контракту.

Таким чином досягається впевненість в якості оборонної продукції як під час оцінювання і вибору виконавців до укладення контрактів, так і під час виконання укладених контрактів. При цьому, оцінювання відповідності системи менеджменту якості та її моніторинг не замінюють, а лише доповнюють оцінювання відповідності продукції, що дозволяє оптимізувати відповідні процеси, зокрема процеси приймального контролю.

Державне гарантування якості оборонної продукції є одним з інструментів забезпечення якості під час закупівель, який застосовується до високо ризикових контрактів і здійснюється з урахуванням положень AQAP-4107, AQAP-2070 та на підставі, положень визначеного контрактом стандарту вимог, наприклад, AQAP-2110 (більше детально за посиланням: bit.ly/publication344013391).

При встановленні покупцем вимог щодо державного гарантування якості та визначенні ним відповідного стандарту (наприклад AQAP-2110) відповідний уповноважений орган здійснює державне гарантування якості, під час якого здійснюються оцінювання і моніторинг системи менеджменту якості підприємства і надається оцінка відповідності системи менеджменту вимогам AQAP 2110 та договору на постачання продукції.

Зокрема, під час здійснення державного гарантування якості, виробник (постачальник) повинен надавати представнику уповноваженого органу з державного гарантування якості:

Право на доступ до об'єктів, де виконуються роботи, що стосуються договору.

Необмежена можливість оцінювати відповідність систем менеджменту якості виробника.

Інформація, що належить до виконання вимог договору.

Необмежена можливість проводити перевірки відповідності продукції вимогам договору.

Необхідна документація для підтвердження відповідності продукції специфікаціям

Необмежена можливість оцінювати відповідність зовнішніх постачальників.

Необхідна допомога для оцінки, перевірки, валідації, випробувань, інспекції або

Копії необхідних документів, в тому числі на електронних носіях.

Персонал підприємства для експлуатації обладнання

Доступ до інформаційних і комунікаційних засобів.

Місце, засоби та обладнання для виконання GQA.



Висновки

В державах НАТО створена система забезпечення якості оборонної продукції, що насамперед жорстко контролює дотримання вимог до системи менеджменту якості, впровадженої виробником / постачальником.

Проте оцінювання відповідності систем менеджменту якості не замінює оцінювання відповідності продукції, зокрема, випробування, сертифікацію та приймання продукції.

Вибір відповідного набору інструментів забезпечення якості залежить від рівня ризиків щодо продукції та виробника / постачальника. Таким чином, забезпечується комплексний підхід до забезпечення якості на основі ризик-орієнтованого підходу.

Фото – Defense Express

1.2. Органи державного гарантування якості окремих країн-членів НАТО: правовий статус та основні функції

Під час підготовки цього підрозділу було проаналізовано досвід європейських країн-членів НАТО у створенні та функціонуванні органів з державного гарантування якості для подальшого аналізу та впровадження найкращих практик в Україні.

Серед країн-членів Північноатлантичного альянсу відсутні єдині підходи визначення організаційно-правового статусу уповноваженого органу з питань державного гарантування якості оборонних закупівель (див. Таблицю 1).

Частина з таких уповноважених органів є структурними підрозділами (з певними гарантіями незалежності та самостійності) національних міністерств оборони або національних Збройних Сил. За таким форматом такі уповноважені органи діють у Великій Британії, Угорщині, Польщі та Румунії.

У Німеччині, Словаччині та Чехії установи з державного гарантування якості є самостійними органами державної влади (державними установами), які діють у тісній співпраці, координації та взаємодії з національним Міністерством оборони. У Болгарії уповноважений орган з державного гарантування якості є структурним підрозділом окремого інституту, який підпорядкований національному оборонному відомству.

Серед основних функцій уповноважених органів з питань державного гарантування якості є: оцінювання на підставі вимог визначених контрактами стандартів AQR систем менеджменту якості оборонних постачальників; впровадження відповідних стандартів НАТО; забезпечення виконання державою своїх зобов'язань відповідно до Угоди НАТО STANAG 4107; представлення інтересів країни з питань якості оборонної продукції в НАТО.

Таблиця 1. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО ГАРАНТУВАННЯ ЯКОСТІ КРАЇН-ЧЛЕНІВ НАТО

Країна	Організація з державного гарантування якості	Організаційно-правовий статус	Основні функції
Болгарія	Military Standardization and Certification Directorate / Директорат військової стандартизації та сертифікації	Директорат є підрозділом Інституту оборони імені професора Цветана Лазарова. Інститут є міжнародно визнаною науковою організацією, яка довела свою унікальну експертизу в галузі оборони і безпеки. Інститут оборони створений 04.06.2009 р. Постановою Ради Міністрів Болгарії №140 як юридична особа, підпорядкована Міністру оборони, і є правонаступником багатьох традицій низки попередніх військово-наукових, науково-технічних інститутів та експертних структур Міністерства оборони.	Орган з державного гарантування якості: <ul style="list-style-type: none"> • сертифікує системи управління якістю продукції оборонного призначення на відповідність публікаціям Альянсу з гарантій якості серії AQAPs; • сертифікує продукцію оборонного призначення; • сертифікує засоби фізичного захисту інформації з обмеженим доступом, призначені для використання в структурних підрозділах МО, Збройних Силах та структурах, безпосередньо підпорядкованих Міністру оборони, а також за їх межами; • організовує розроблення, погодження, затвердження, реєстрацію, розповсюдження, зберігання та актуалізацію документів військової стандартизації; • координує участь представників МО, Збройних сил Болгарії (ЗСБ) та структур, безпосередньо підпорядкованих Міністру оборони, у технічних комітетах Болгарського агентства стандартизації; • організовує та координує процес ратифікації, схвалення та впровадження документів НАТО зі стандартизації та підтримує інформаційну систему STANDARD; • координує співробітництво у сфері військової стандартизації в рамках НАТО, Європейського Союзу та на двосторонній основі; • координує участь національних представників Міноборони, ООВ та структур, безпосередньо підпорядкованих Міністру оборони, у робочих органах Агенції НАТО з питань стандартизації; • організовує та керує діяльністю зі створення затвердженої болгарської військової термінології, заснованої на документах зі стандартизації НАТО; • бере участь у підготовці тактико-технічних завдань, технічних специфікацій, методик випробувань тощо, пов'язаних з розробкою військової техніки та систем, озброєння та боєприпасів, систем С4І та систем фізичного захисту інформації з обмеженим доступом; • бере участь у процесі розроблення, погодження, затвердження, реєстрації, видання, актуалізації, зберігання та розповсюдження національних документів з військової стандартизації.
Велико-британія	DAT&QA / Оборонний уповноважений з технічного забезпечення та забезпечення якості	Оборонний уповноважений з технічного забезпечення та забезпечення якості (DAT&QA) діє згідно з дорученням від постійного секретаря Міністерства оборони D/PUS/11/4(264) від 5 вересня 2018 р. DAT&QA є національним уповноваженим із забезпечення якості Великобританії (NQAA). Відповідні функціонують в DE&S (незалежний орган Міністерства оборони із забезпечення Збройних Сил з унікальними правами управління, делегованими Казначейством Її Величності та Кабінетом Міністрів).	NQAA та DAT&QA забезпечують дотримання правильних стандартів у забезпеченні оборонних спроможностей шляхом відповідної гарантії закупівлі, інженерної та матеріально-технічної підтримки через узгоджене та ефективне управління якістю в обороні. Загалом NQAA виконує дві основні ролі: <ul style="list-style-type: none"> • контроль за виконанням державою своїх зобов'язань відповідно з угодою НАТО STANAG 4107. • представлення інтересів Міністерства оборони Великобританії щодо якості в НАТО. Орган діє згідно з листом-делегуванням від Міністерства оборони США через представника Конференції національних директорів з питань озброєнь Великобританії (CNAD).
Угорщина	Hungarian Defense Forces General Staff Logistics Directorate / Управління логістики Генерального штабу Сил оборони Угорщини	Управління логістики Генерального штабу Сил оборони Угорщини (J-4) J-4 є організацією рівня департаменту МО, яка безпосередньо підпорядковується і контролюється Начальником Генерального штабу ЗС Угорщини (далі - НГШ). Очолюється начальником управління і складається з трьох різних відділів: Відділ логістики, Відділ оперативної підтримки та Відділ планування.	Орган з державного гарантування якості: управляє системою споживчої логістики Сил оборони; готує рішення НГШ з питань логістики; встановлює військові вимоги у сфері логістики; складає плани логістичного забезпечення операцій; координує завдання логістичного забезпечення збройних сил; координує підготовку та навчання логістичного персоналу; проводить аналіз управління логістичним бюджетом; представляє логістику ЗС на форумах НАТО, ЄС та двосторонніх логістичних форумах.
Німеччина	BAAINBw Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr / Федеральне управління обладнання, інформаційних технологій та використання Бундесверу	Центральна державна установа, яка закуповує обладнання відповідно до потреб та вимог Бундесверу. Водночас воно також відповідає за якість обладнання.	З метою забезпечення якості замовлених товарів і послуг Бундесвер висуває особливі вимоги до комплексного процесу управління якістю, що має бути впроваджений підрядниками. У своїх контрактах з підрядниками Федеральне управління обладнання, інформаційних технологій та використання Бундесверу детально визначає ці вимоги до забезпечення якості. Вони слугують чітко визначеними робочими принципами і точними настановами для співпраці як для постачальника послуг, так і для Федерального управління як замовника. Контракти також включають вимоги НАТО як елементи контракту. Це дозволяє Бундесверу забезпечити повну оперативну сумісність систем і технологій збройних сил країн НАТО.

Таблиця 1. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО ГАРАНТУВАННЯ ЯКОСТІ КРАЇН-ЧЛЕНІВ НАТО (продовження)

Країна	Організація з державного гарантування якості	Організаційно-правовий статус	Основні функції
Польща	Military Centre for Standardization, Quality and Codification / Військовий центр стандартизації, якості та кодифікації	Військовий центр стандартизації, якості та кодифікації є структурним підрозділом Міністерства національної оборони Польщі. В рамках координації діяльності зі стандартизації Міністерства оборони, Відділ стандартизації керує секретаріатами Комітету військової стандартизації (WKN), Підкомітету військової термінології WKN та Підкомітету військової медицини WKN. До структури Відділу стандартизації входять три секції: Лінгвістична секція, Секція розробки стандартів, Секція військового та союзницького співробітництва.	Орган з державного гарантування якості здійснює <ul style="list-style-type: none"> • організацію та координацію діяльності зі стандартизації в Міністерстві національної оборони у сфері оперативної, матеріально-технічної, адміністративної та військової термінології; • роботу з документами НАТО зі стандартизації в Міністерстві оборони шляхом координації процесу підготовки національних відповідей до НАТО щодо ратифікації та імплементації угод НАТО зі стандартизації (STANAG); • організацію та координацію належного функціонування системи забезпечення якості в Міністерстві національної оборони; • організацію та координацію функціонування Національної системи кодифікації (SKWO) та виконання завдань в рамках Системи кодифікації НАТО; • організацію та координацію виконання завдань, пов'язаних з участю Міністерства національної оборони в національній системі нотифікації правових актів (ЕС), що містять технічні положення.
Румунія	Ministry of national defence Armaments general directorate / Генеральний директорат озброєнь Міністерства національної оборони	Центральна структура під безпосереднім керівництвом Міністра національної оборони Румунії.	Міністерство оборони організовує та здійснює оцінку якості та сертифікацію постачальників загальних Збройних Сил, зокрема, постачальника відповідно до Рішення Уряду Румунії № 1073 від 1 листопада 1996 року про оцінку, сертифікацію та нагляд за якістю постачальників збройних сил. Для здійснення закупівель в рамках Генерального директорату озброєнь створений Військовий орган з сертифікації, акредитації та нагляду – OMCAS. Замовники Міністерства оборони зобов'язані обирати та визначати вимоги щодо забезпечення якості у тендерній документації та контрактах на закупівлю оборонних систем та обладнання відповідно до вимог AQAP 2009 - Керівництва НАТО з використання AQAP 2000 серії. Оцінка якості та сертифікація постачальників оборонних систем та обладнання Міністерства оборони, зареєстрованих в Румунії, здійснюються шляхом аудитів, які організовує та проводить - OMCAS. Оцінка забезпечення якості у постачальників оборонних систем та обладнання під час дії контракту здійснюється Урядовим представником із забезпечення якості (GQAR) у постачальників, які використовують Службу нагляду за якістю (QSS), відповідно до Плану державного забезпечення якості у постачальника, що додається до контракту. Державні представники із забезпечення якості можуть виконувати завдання з нагляду за румунськими постачальниками органу НАТО або країни-члена НАТО чи країни, що не є членом НАТО, як зазначено в AQAP 2070, AQAP 2000 та STANAG 4107, залежно від конкретного випадку. Державне забезпечення якості, передбачене AQAP 2070, пов'язане з контрактами на закупівлю оборонних систем та обладнання, укладеними Міністерством оборони з постачальниками, які мають представництва в країнах-членах НАТО, здійснюється Національним органом із забезпечення якості відповідно до вимог контракту, положень STANAG 4107 та вимог AQAP.
Словаччина	Urad pre obrannú štandardizáciu, kodifikáciu a štátne overovanie kvality / Оборонний орган стандартизації, кодифікації та державного забезпечення якості	Управління є органом державної влади з загальнодержавною компетенцією у сфері оборонної стандартизації, кодифікації та державної перевірки якості. Управління є бюджетною організацією, яка своїми доходами і витратами пов'язана з державним бюджетом через бюджетний розділ Міністерства оборони Словацької Республіки.	Орган з державного гарантування якості здійснює повноваження у сфері оборонної стандартизації, кодифікації та державної перевірки якості.
Чехія	Defence Standardisation, Codification and Government Quality Assurance Authority / Орган зі стандартизації, кодифікації та державного забезпечення якості у сфері оборони	Орган зі стандартизації, кодифікації та державного забезпечення якості у сфері оборони є органом влади діяльність якого координується Міністерством оборони Чехії, знаходиться в підпорядкуванні Державного секретаря. Управління тісно співпрацює з Міністерством оборони і бере участь у розробці принципів і процедур, пов'язаних з реалізацією вищезазначених програм в інтересах Міністерства оборони. Управління бере участь у діяльності Ради з якості Чеської Республіки та Ради з акредитації. Він також бере участь у діяльності Технічного комітету з акредитації органів з сертифікації, що здійснюють сертифікацію систем якості. Управління представляє Чеську Республіку у відповідних органах НАТО, у відповідних міжнародних організаціях і забезпечує виконання завдань, які впливають для Чеської Республіки з діяльності цих органів і організацій.	Орган визначає концепцію, стратегічні цілі, створення та управління оборонною стандартизацією, каталогізацією та державним забезпеченням якості продукції та послуг, призначених для забезпечення оборони держави. В окремих сферах діяльності він є органом формування та реалізації політики у сфері стандартизації, управління єдиною системою каталогізації та побудови і управління системою державного забезпечення якості продукції та послуг. При виконанні своїх завдань він співпрацює з іншими міністерствами, іншими адміністративними органами, регіонами, відповідними органами НАТО, аналогічними органами або органами держав-членів НАТО та аналогічними органами або органами інших держав.



Висновки

Уповноважені органи з питань державного гарантування якості країн-членів НАТО мають різні організаційно-правові форми: як окремі підрозділи національного оборонного відомства, так і самостійні органи державної влади.

Водночас всі вони мають гарантії незалежності своєї діяльності, функціонують у тісній співпраці, взаємодії і координації із міністерством оборони, здійснюють оцінювання і моніторинг систем менеджменту якості постачальників оборонної продукції, впроваджують стандарти НАТО у практику своєї роботи.

Розділ II. ПРОБЛЕМИ ГАРАНТУВАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ТОВАРІВ, РОБІТ І ПОСЛУГ ОБОРОННОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

У цьому розділі проаналізовано законодавство України з питань державного гарантування якості оборонних закупівель, діяльність Державного уповноваженого органу та проблеми на шляху створення дієвої та ефективної системи державного гарантування якості відповідно до вимог Закону України «Про оборонні закупівлі» та Угоди НАТО STANAG 4107.

2.1. Національне законодавство з питань державного гарантування якості оборонних закупівель

В Україні державне гарантування якості оборонних закупівель регулюється Законом України «Про оборонні закупівлі», Постановою Кабінету Міністрів України: «Про уповноважений орган з державного гарантування якості» від 16 червня 2021 року № 622, Розпорядженнями Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення» від 1 листопада 2022 р. № 976р та «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення» від 24 лютого 2023 р. №172 р*.

Закон України «Про оборонні закупівлі» (далі – Закон) був ухвалений Верховною Радою України у 2020 році з метою гармонізації національного законодавства із законодавством Європейського Союзу та країн-членів НАТО у сфері оборонних закупівель. Над його розробкою працювала велика група практиків, державних службовців, експертів та іноземних представників.

* Зазначені Розпорядження детально аналізуються у підрозділі 2.3. «Проблеми створення в Україні дієвої та ефективної системи державного гарантування якості оборонних закупівель відповідно до стандартів країн-членів НАТО» цієї доповіді.



Закон містить багато прогресивних норм, які базуються на вимогах НАТО, у тому числі з питань державного гарантування якості оборонних закупівель.

Стаття 1 Закону визначає державне гарантування якості, як «встановлення уповноваженим органом з питань державного гарантування якості відповідності процесів забезпечення якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення вимогам державних контрактів (договорів)». У цій же статті зазначається, що уповноважений орган з питань державного гарантування якості «це орган, уповноважений Кабінетом Міністрів України на оцінювання відповідності процесів забезпечення якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення вимогам, встановленим державним замовникам при здійсненні оборонних закупівель».

Окрім цього, Закон в пункті 2 статті 39 передбачає, що заходи щодо державного гарантування якості здійснюються представниками уповноваженого органу з питань державного гарантування якості, **якщо державним замовником встановлено відповідні вимоги та проведено аналіз ризиків, результати якого доводять необхідність застосування механізму державного гарантування якості****. Тобто за певних умов процес державного гарантування якості може не здійснюватися, а для забезпечення якості можуть застосовуватись інші інструменти, наприклад, контроль якості.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 16 червня 2021 р. № 622, уповноваженим органом з питань державного гарантування якості є Міністерство оборони України. А згідно з «Положенням про Департамент державного гарантування якості Міністерства оборони України» (далі – Департамент) саме цей структурний підрозділ Міністерства оборони на сьогодні виконує функції з державного гарантування якості. Відповідно до «Положення про Управління представництва замовника», зазначені представництва є у підпорядкуванні саме цього Департаменту.

Таким чином, існує потенційний конфлікт інтересів всередині одного відомства, що підвищує ризики постачання оборонної продукції неналежної якості.



** Відповідно до пункту 5 Прикінцевих положень Закону зазначається, що «положення цього Закону щодо державного гарантування якості набирають чинності після утворення уповноваженого органу з державного гарантування якості, прийняття відповідних військових стандартів та їх затвердження».



У проєкті Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про уповноважений орган з державного гарантування якості», який був підготовлений у 2023 році Міністерством оборони, пропонується визначити уповноваженим органом з питань державного гарантування Державний департамент гарантування якості Міністерства оборони (замість власне усього оборонного відомства).

Водночас у Висновку антикорупційної експертизи, яке підготувало Національне агентство з питань запобігання корупції, наголошується, що приписи зазначеного Положення є декларативними та не містять дієвих правових механізмів забезпечення незалежності уповноваженого органу з державного гарантування якості». Також запропонований проєкт не узгоджується з Антикорупційною стратегією на 2021-2025 роки, містить корупціогенний фактор та повинен бути відправлений на доопрацювання.

На підставі вимог Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку здійснення контролю за якістю товарів, робіт і послуг оборонного призначення на всіх етапах їх розроблення, виробництва, модернізації, ремонту та утилізації, а також за цільовим використанням коштів» від 28 липня 2021 р. № 781 в Україні створений та функціонує механізм здійснення контролю за якістю товарів, робіт і послуг оборонного призначення***.

Водночас система державного гарантування якості країн-членів НАТО, як було показано у попередньому Розділі, заснована на інших підходах та принципах. Уповноважений орган з питань державного гарантування якості створюється для оцінювання відповідності системи менеджменту якості виробника оборонної продукції та надання сертифіката відповідності вимогам стандартів НАТО (AQAP), який державний замовник може вимагати від учасника торгів. Тому Постанова Кабінету Міністрів №781 не може розглядатися у сенсі створення та регулювання в Україні системи державного гарантування якості.



Висновки

У державах-членах НАТО насамперед контролюється система менеджменту якості на підприємствах-виробниках оборонної продукції як найбільш ефективний спосіб забезпечення якості оборонної продукції.

Водночас залежно від рівня ризиків, застосовуються інші інструменти забезпечення якості. Аналогічний підхід передбачений Законом «Про оборонні закупівлі». Створення і функціонування якісно нової системи державного гарантування якості потребує імплементації положень, вимог і стандартів, передбачених Угодою НАТО STANAG 4107, ЗУ «Про оборонні закупівлі», у нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та у повноваження уповноваженого органу з державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення.

*** Відповідно до пункту 3 зазначеної Постанови саме «представництва державних замовників» здійснюють такий контроль. Окрім цього, у постанові прописаний механізм контролю від науково-дослідної роботи (п.4-8), виконання аванпроєкту (п.9), дослідно-конструкторської роботи, тобто розробки ескізу та виготовлення дослідного зразка (п.10-11), проведення державного випробування дослідного зразка (п.12), тобто дослідно-конструкторської роботи (етапу роботи) до контролю за якістю товарів оборонного призначення у ході їх серійного виготовлення (монтажу), приймання товарів оборонного призначення (п. 18-22), відвантаження товарів (п.23), аналізу рекламаций на такі товари (п.24). Також представництва здійснюють контроль за цільовим використанням коштів за державними контрактами (договорами) з оборонних закупівель (п.30).



2.2. Функціонування системи державного гарантування якості в сучасній Україні

Як зазначалося у попередньому підрозділі, в Україні створений Департамент державного гарантування якості Міністерства оборони України (далі – Департамент), який забезпечує виконання Міністерством оборони функцій уповноваженого органу з питань державного гарантування якості.

Департамент є самостійним структурним підрозділом апарату Міністерства оборони України, уповноваженим на оцінювання відповідності процесів забезпечення якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення вимогам, установленим державним замовником.

Водночас структурний підрозділ Міністерства оборони не може самостійно здійснювати оцінку відповідності та подальшу сертифікацію суб'єктів-виробників оборонного сектору.

Департамент підпорядковується Міністру оборони України. Однак діяльність Департаменту безпосередньо спрямовує та координує заступник Міністра оборони України, який відповідно до наказу Міністерства оборони України № 46/нм від 26 січня 2023 року, також контролює Департамент військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки. При цьому, одним із основних завдань останнього департаменту є забезпечення виконання Міністерством оборони функцій замовника з оборонних закупівель.

Таким чином, **Департамент державного гарантування якості знаходиться у прямому підпорядкуванні заступника Міністра оборони, який одночасно контролює інший Департамент, що здійснює функції державного замовника. Це може породжувати корупційні ризики та нівелює гарантії незалежності такого департаменту.**

Отже, чинна система органів державного гарантування якості не відповідає меті та цілям впровадження Government Quality Assurance та зобов'язанням, які взяла на себе Україна щодо імплементації стандартів, необхідних для набуття членства в альянсі НАТО.



Висновки

В Україні відсутні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів з впровадження системи державного гарантування якості. Існує потенційний конфлікт інтересів, оскільки функції державного замовника та державного гарантування якості зосереджені в одному відомстві – Міністерстві оборони України.

Відтак, необхідно спрямувати зусилля на створення самостійного уповноваженого органу з питань державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення на принципах незалежності, прозорості ефективності. Це забезпечить здійснення взаємного державного гарантування якості з державами-членами та партнерами НАТО, а в подальшому забезпечить повноцінне приєднання України до Угоди НАТО зі стандартизації STANAG 4107.



2.3. Проблеми створення в Україні дієвої та ефективної системи державного гарантування якості оборонних закупівель відповідно до стандартів країн-членів НАТО

В Україні існують кілька проблем, вирішення яких необхідне для створення дієвої та ефективної системи державного гарантування якості відповідно до натівських стандартів, зокрема:

1

Відсутність достатньої кількості фахівців, які б не лише досконало вивчили нормативно-правове регулювання державного гарантування якості в країнах-членах НАТО, а й мали досвід практичного аудиту систем гарантування якості на оборонних підприємствах. Відсутні чіткі вимоги для проведення такого аудиту, наприклад, чек-листи для перевірок системи менеджменту якості тощо.

2

На значній кількості підприємств, які виконують оборонні контракти, відсутня система менеджменту якості відповідно до вимог стандарту ДСТУ ISO 9000:2015 та стандартів НАТО серії AQAP, зокрема AQAP 2010. Запровадження такої системи менеджменту якості потребує відповідного часу та фахівців-професіоналів.

3

Необхідно провести імплементацію вимог Закону України «Про оборонні закупівлі» та Угоди НАТО зі стандартизації STANAG 4107 у нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України. Розв'язання цих проблем потребує певного часу для їх якісної підготовки відповідного нормативного регулювання щодо державного гарантування якості оборонних закупівель та відповідного зламу у психології державних службовців.

З метою створення системи державного гарантування якості та у рамках проведення реформ у секторі безпеки й оборони України, чинна влада вжила ряд заходів. У п. 3.6 Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, яка затверджена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки», констатується, що «неефективна модель контролю продукції оборонного призначення у процесі виробництва не дає змоги вчасно та у повному обсязі запобігти постачанню бракованих зразків озброєння та військової техніки».

Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки передбачає досягнення стратегічного результату: створено та функціонує уповноважений орган з державного гарантування якості оборонної продукції, який видає сертифікати відповідності.

Указом Президента України № 189 від 11 травня 2021 року затверджено Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік, яка зокрема передбачає:

- прийняття нормативно-правового акту щодо приєднання України до Угоди НАТО зі стандартизації STANAG 4107 (строк виконання – 2023 рік);
- забезпечення повідомлення НАТО про приєднання України до Угоди НАТО зі стандартизації STANAG 4107 (строк виконання – 2023 рік).

1 листопада 2022 року Уряд ухвалив Розпорядження Кабінету Міністрів України про схвалення Концепції створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення, а вже 24 лютого 2023 року затвердив План заходів з реалізації Концепції створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення.



Концепцію передбачається реалізувати протягом 2022-2026 років у два етапи. Перший етап (короткострокові завдання до 2024 року), передбачає виконання наступних завдань:

- укладення міжнародних угод з державами-партнерами щодо застосування системи взаємного державного гарантування якості;
- розробку нормативно-правових актів щодо функціонування такої системи, її організаційної структури, повноважень, функцій та відповідальності державних замовників та виконавців, інших суб'єктів системи державного гарантування якості, які гармонізовані з вимогами міжнародних стандартів ISO та стандартів НАТО серії AQAP;
- завершення розробки та впровадження національних і військових стандартів щодо порядку функціонування системи;
- проведення навчання фахівців, зокрема з питань аудиту системи управління якістю;
- розробку і впровадження механізмів проведення аудитів та оцінювання відповідності системи менеджменту якості виконавців, аудиту їх спроможностей, аудитів процесів, аудитів товарів, робіт і послуг, метрологічного аудиту (метрологічної експертизи).



Висновки

Жодне з поставлених завдань, визначених відповідним Указом Президента України, Антикорупційною стратегією та Планом заходів, затвердженого Кабінетом Міністрів, повністю не виконано.

Необхідно визначити завдання, які поставлені в Указі, Антикорупційній стратегії та Плані заходів як невідкладні, та зосередити всі необхідні ресурси для їх виконання.



Фото – Мілітарний



ВИСНОВКИ

1. Угода НАТО зі стандартизації STANAG 4107 передбачає взаємне державне гарантування якості оборонної продукції держав-членів альянсу. Відповідно до стандартів серії AQAP оцінюється насамперед система менеджменту якості на виробництві оборонної продукції. Водночас продовжується оцінювання якості озброєння та військової техніки під час його випробування та приймання.
 2. Органи державного гарантування якості в країнах членах НАТО діють і як структурні підрозділи національних Міністерств оборони, і як самостійні державні структури, але завжди у тісній взаємодії з національним оборонним відомством.
 3. Чинний Закон України «Про оборонні закупівлі» передбачає створення системи державного гарантування якості, заснованих на вимогах Угоди НАТО зі стандартизації STANAG 4107.
 4. Водночас в Україні дотепер не ухвалені нормативно-правові акти Кабінету Міністрів на виконання цих вимог Закону України «Про оборонні закупівлі» та стандартів НАТО.
 5. В Україні існує потенційний конфлікт інтересів, коли функції державного замовника, представництв замовника та органу з державного гарантування якості оборонної продукції зосереджені в одному відомстві – Міністерстві оборони України.
- Відтак, необхідно спрямувати зусилля на створення самостійного уповноваженого органу з питань державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення на принципах незалежності, прозорості, компетентності та ефективності.**
6. В Україні відсутня достатня кількість спеціалістів серед державних службовців та працівників оборонних підприємств, які знайомі з вимогами Угоди STANAG 4107 та мають практичний досвід запровадження систем менеджменту якості на виробництві та проведення відповідного оцінювання.
 7. Більшість завдань, визначених Указом Президента України №189 від 11 травня 2021 року, Антикорупційною стратегією на 2021-2025 роки та Планом заходів з реалізації Концепції створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення, поки що не виконані.

Критично важливо виконати поставлені завдання у терміни, які передбачені відповідним Указом Президента, Антикорупційною стратегією та Планом заходів. Адже запровадження системи державного гарантування якості оборонних закупівель вкрай необхідно для закупівель сучасного та якісного озброєння та військової техніки для Збройних Сил України, які ведуть жорстоку боротьбу з російським агресором.

Така державницька робота потребує певного часу, політичної волі керівників держави та технічної допомоги країн членів Північноатлантичного альянсу.



ПРОПОЗИЦІЇ ІЗ СТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ УПОВНОВАЖЕНОГО ОРГАНУ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОГО ГАРАНТУВАННЯ ЯКОСТІ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

1. Організаційно-правова форма уповноваженого органу

Розглядаючи питання щодо вибору організаційно-правової форми Державного уповноваженого органу, варто враховувати принципи діяльності такого органу, якими насамперед є: незалежність, неупередженість та об'єктивність, відкритість та прозорість, професійна компетентність, запобігання корупції тощо.

Уповноважений орган здійснює функцію оцінювання та нагляду за відповідністю системи менеджменту якості виконавців оборонних контрактів. Державне гарантування якості повинне здійснюватись в інтересах замовників усіх Сил безпеки та оборони, тобто має міжвідомчий характер.

Тому доцільно визначити уповноваженим органом з питань державного гарантування якості оборонних закупівель державну організацію «Агенція з питань державного гарантування якості», яка буде утворена Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства оборони та буде входити до сфери управління зазначеного міністерства. А також розширити сферу державного гарантування якості на весь спектр оборонної продукції, а не тільки на товари, роботи і послуги оборонного призначення.




Фото – Defense Express

2. Гарантії незалежності та прозорості діяльності уповноваженого органу

Уповноважений орган з державного гарантування якості повинен діяти, базуючись на принципах незалежності, прозорості своєї діяльності, відкритості та неупередженості. Дотримання таких принципів може забезпечуватись виконанням наступних заходів:

- призначення керівника уповноваженого органу з питань державного гарантування якості оборонних закупівель та його заступників на конкурсних засадах аналогічних процедурі обрання директора НАБУ;
- впровадження державного стандарту у сфері протидії корупції — ДСТУ ISO 37001:2018;
- створення наглядової ради, до складу якої увійдуть незалежні авторитетні іноземні та українські експерти.



3. Спосіб призначення керівника уповноваженого органу

Керівник уповноваженого органу призначається за результатами конкурсу. Конкурс проводиться за процедурою аналогічною процесу обрання та призначення керівника НАБУ за участю іноземних фахівців. З новопризначеним керівником уповноваженого органу укладається 5-річний контракт, який може бути припинений достроково лише у чітко визначених випадках. Щорічно проводиться аудит діяльності уповноваженого органу. Такі заходи будуть сприяти додатковій незалежності та прозорості діяльності уповноваженого органу, якості його роботи.

4. Фінансування діяльності уповноваженого органу

Фінансування діяльності уповноваженого органу здійснюється коштом державного бюджету, який є неприбутковою організацією.



5. Основні завдання уповноваженого органу

- Дотримання положень стандартів НАТО щодо взаємного гарантування та забезпечення якості.
- Участь у формуванні та реалізації державної політики з питань функціонування системи державного гарантування якості оборонної продукції.
- Оцінювання відповідності систем менеджменту якості виконавців державних контрактів (договорів) вимогам обраних стандартів щодо систем менеджменту якості.
- Координація та забезпечення результативного функціонування системи державного гарантування якості під час реалізації внутрішніх та зовнішньоекономічних контрактів (договорів) на закупівлю товарів, робіт і послуг оборонного призначення, а також взаємного державного гарантування якості за запитом уповноваженого органу держави-покупця у разі встановлення вимог до державного гарантування якості.
- Здійснення міжнародного співробітництва за військово-технічним напрямом з питань державного гарантування якості в межах встановлених повноважень.
- Встановлення за погодженням із зацікавленими сторонами вимог, критеріїв та правил оцінювання відповідності процесів забезпечення якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення.



6. Впровадження стандартів країн НАТО у діяльність уповноваженого органу з питань державного гарантування якості оборонних закупівель

Практична імплементація в Україні вимог до взаємного державного гарантування якості на основі Угоди НАТО зі стандартизації STANAG 4107. Впровадження стандартів (публікацій) НАТО у сферах забезпечення та державного гарантування якості.

7. Термін запуску уповноваженого органу з питань державного гарантування якості оборонних закупівель

Повноцінна діяльність органу можлива у II півріччі 2024 року.