

**ОБОРОННІ  
ЗАКУПІВЛІ  
БАЗА ЗНАНЬ  
ЧАСТИНА**

**2**

**ПРОЄКТ РЕФОРМИ  
ОБОРОННИХ  
ЗАКУПІВЕЛЬ  
ЗА ПІДТРИМКИ  
МІНІСТЕРСТВА  
ОБОРОНИ  
ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ**



# ЗМІСТ

● Вступ	4
● 1. Програмно-проектне управління та закупівельні проекти в системі оборонного менеджменту	6
● 2. Управління ризиками	21
● 3. Закупівлі інноваційних розробок і дослідно-конструкторських робіт	26
● 4. Управління якістю	33
● Загальні висновки	42

# Вступ

Проєкт реформи оборонних закупівель за підтримки Міністерства оборони Великої Британії спільно з Центром з питань доброчесності в оборонному секторі (CIDS) при Міністерстві оборони Королівства Норвегія, Незалежною антикорупційною комісією та Національним університетом оборони імені Івана Черняхівського з березня по червень 2021 року провели чотири публічні онлайн-заходи щодо імплементації Закону України «Про оборонні закупівлі» і низки ключових норм, спрямованих на реформу оборонних закупівель та розв'язання проблемних питань у цій галузі, зокрема:

- воркшоп на тему «**Забезпечення якості оборонної продукції. Кращі практики країн-членів НАТО**», 25 березня 2021 року;
- воркшоп на тему «**Управління ризиками в оборонних закупівлях**», 22 квітня 2021 року;
- воркшоп на тему «**Закупівлі інноваційних розробок та дослідно-конструкторських робіт. Кращі практики країн НАТО**», 26 травня 2021 року;
- воркшоп на тему «**Управління проєктами в оборонних закупівлях**», 29 червня 2021 року.

Заходи відбулися за участі представників центральних органів виконавчої влади, українських експертів та практиків у сфері закупівель, експертів і фахівців з Канади, США, Великої Британії, Норвегії, Естонії, Боснії та Герцеговини включно з представниками громадськості.

**Серед основних проблем оборонної сфери, які обговорювалися фахівцями з країн-членів НАТО, слід зазначити такі:**

- Необхідно впровадити передові методики у сферу оборонного управління загалом та оборонних закупівель зокрема, а саме — використання програмно-проектного підходу в управлінні закупівлями. Програмно-проектний підхід управління показав свою високу ефективність в оборонних відомствах, коли потрібно управляти стратегічними процесами в умовах невизначеності та відсутності попереднього досвіду.
- Необхідно впровадити ризик-орієнтований підхід та управління ризиками загалом у сфері оборонних закупівель як частину управління проектами. Незважаючи на те, що методологію управління ризиками в Міністерстві оборони України (далі — Міноборони) розроблено, її застосування на практиці під питанням, оскільки більше схоже на реагування на кризи, ніж управління ризиками.
- Необхідно змінити управлінські процеси в закупівлі інноваційних продуктів. Такі закупівлі вимагають більш гнучких підходів, більшої залученості в процес замовників, користувачів і розробників. Застаріле регулювання процесів розробки породжує корупційні ризики, адже базується на підходах, які не відповідають вимогам сучасності, що дозволяє значно обмежувати конкуренцію та створює вузьке коло обраних.
- Необхідно впроваджувати комплексні рішення в управлінні. Зокрема, термінового регулювання з боку держави потребує впровадження системи державного гарантування якості, спрямованої на забезпечення сумісності з НАТО.

Такі проблемні питання неможливо розв'язати лише законодавчим регулюванням, вони потребують світоглядних змін, а також зміни управлінських підходів, чого не можна досягнути без політичної волі, безперервного навчання та поступового впровадження на всіх рівнях управління.

# Програмно-проектне управління та закупівельні проекти в системі оборонного менеджменту

Процес оборонного планування поділяється на довгострокове (понад п'ять років), середньострокове (до п'яти років) і короткострокове (до трьох років) оборонне планування.

На етапі стратегічного планування (довгострокове планування) мають бути визначені стратегічні цілі та способи їх досягнення, відповідні стратегії, концепції, політики. З їх урахуванням і за результатами оборонного огляду відповідно до визначених цілей здійснюється планування на основі спроможностей.

**Планування на основі спроможностей** — це метод планування, який базується на аналізі ймовірних загроз і ситуацій на довгострокову перспективу, що дозволяє здійснювати планування підтримки й розвитку спроможностей сил оборони для забезпечення ефективного виконання завдань у майбутньому. Цей метод враховує реальні та потенційні загрози як військового, так і невійськового характеру, а також весь обсяг ресурсів, який може бути виділений для того, щоб сформувати оптимальний набір спроможностей. При застосуванні цього методу основна увага зосереджується на розвитку спроможностей для виконання стратегічних завдань у найбільш ефективний спосіб. Ключовим елементом оборонних спроможностей є ресурсне забезпечення. При плануванні спроможностей визначається потреба та встановлюються вимоги до всіх видів ресурсів, на основі чого формуються відповідні програми.

Формування програм належить до середньострокового планування. Вони мають формуватися з урахуванням життєвого циклу спроможностей і життєвого циклу відповідних ресурсів, включно із системами озброєння та військової техніки. Саме програма має визначати способи й етапи ухвалення рішень, які впливають на її вартість, тривалість і бюджет.

**При формуванні програм мають бути враховані такі фактори:**

- пріоритети, визначені документами довгострокового планування, у т. ч. плани розвитку спроможностей складових сил безпеки і оборони;
- потреби сил безпеки і оборони та військові вимоги до систем озброєння та військової техніки, які здатні забезпечити реалізацію стратегії національної безпеки;
- реальна доступність і прогнозованість доступності оборонних ресурсів у межах горизонту планування.

Програмування дає основні вихідні дані для формування середньострокових і короткострокових планів — зокрема, для формування державного бюджету на відповідний рік. Залежно від складності, тривалості, обмежень та інших факторів програми можуть декомпонуватися на низку підпрограм і проєктів.

На етапі бюджетування програми розглядаються та коригуються. Після затвердження фінансування починається етап виконання.

Проєкти закупівель тісно вплетені в програми, оскільки вони направлені на реалізацію тієї чи іншої програми, розрахованої щонайменше на п'ять років.

Закупівлі (придбання) є одним з ключових процесів реалізації програм і проєктів підтримки та розвитку спроможностей, який спрямований на задоволення відповідних потреб. При цьому закупівлі можуть здійснюватися як поточна діяльність (як правило, з метою підтримки спроможності), або як діяльність у межах певної програми чи проєкту, або як окремі проєкти при закупівлі складних систем (як правило, з метою розвитку спроможності).

Оборонні закупівлі можуть стосуватися як однієї стадії життєвого циклу ресурсу або її етапів, так і певної комбінації стадій і етапів.

Планування оборонних закупівель здійснюється відповідно до програм і проєктів, проте має враховувати бюджетний період та інші особливості національного законодавства. Наприклад, може формуватися план оборонних закупівель на три роки як прогнозований план і річний план закупівель як уточнений план закупівель у межах виділеного річного бюджету. При цьому важливо розрізняти річний план закупівель (номенклатурні та кількісні показники закупівель у межах річного бюджету) і календарний план закупівель — річний, квартальний, місячний тощо (як планування закупівельних процедур у часі). Оборонні закупівлі мають здійснюватися на основі ризик-орієнтованого підходу з урахуванням політик, стандартів, методів і вимог щодо управління життєвим циклом об'єктів закупівель (стадії та процеси), забезпечення їх якості, управління вартістю життєвого циклу, забезпечення ефективності і з урахуванням спроможностей промисловості. Важливо відзначити, що як реалізація програм підтримки й розвитку спроможностей, так і самі закупівлі не можуть бути ефективними без урахування ефективності й результативності управління наявними ресурсами та визначення слабких місць, що вказує на необхідність налагодження належних (у т. ч. зворотних) зв'язків між усіма процесами життєвого циклу ресурсів та життєвого циклу спроможностей, у т. ч. на основі оцінювання досягнутих результатів.

Такий підхід дає стабільність та прогнозованість процесів, якщо між довго-, середньо- і короткостроковими планами немає розривів або якщо їх об'єднують лише формальні документи, які не слугують справжніми інструментами управління.

**Організація оборонного менеджменту в системі Міноборони регламентується такими документами:**

#### Етап планування:

- введено в дію рішення РНБО України «**Про звіт щодо результатів проведення оборонного огляду Міністерством оборони України**» (указ Президента України від 24.03.2020 № 106/2020);
- введено в дію рішення РНБО України «**Про Стратегію національної безпеки України**» (указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020);

- введено в дію рішення РНБО України «Про Стратегію воєнної безпеки України» (указ Президента України від 25.03.2021 № 121/2021);
- **Стратегічний оборонний бюлетень України** (23.06.2021 схвалено Кабінетом Міністрів України та 17.09.2021 введено в дію указом Президента № 473/2021);
- підготовлено проекти стратегій розвитку видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України (очікується підписання Стратегічного оборонного бюлетеня для узгодження та затвердження).

#### Етап програмування:

- затверджено та здійснено державну реєстрацію наказу Міноборони від 22.12.2020 № 484 «Про затвердження Порядку організації та здійснення оборонного планування в Міністерстві оборони України, Збройних Силах України та інших складових сил оборони»;
- затверджено «Доктрину з оборонного планування у Збройних Силах України» ВКП 5-00(67)01.01;
- формується орієнтовний перелік проектів розвитку спроможностей Збройних Сил України до 2026 року з урахуванням пропозицій командувань видів, окремих родів військ (сил);
- розробляється **Державна цільова оборонна програма розвитку Збройних Сил України до 2026 року** (у тримісячний термін після затвердження Стратегічного оборонного бюлетеня) і **Державна цільова оборонна програма розвитку озброєння та військової техніки до 2026 року**;
- розробляється комплекс програм розвитку спроможностей Збройних Сил України до 2026 року.

#### Етап бюджетування, узгоджений з розробленням Державної цільової оборонної програми розвитку Збройних Сил України:

- формування та затвердження орієнтовного плану утримання та розвитку;
- формування та схвалення бюджетної декларації;
- формування та супроводження бюджетного запиту Міноборони;
- формування, схвалення та затвердження Закону України про Державний бюджет на наступний рік;
- формування та підписання зведеного кошторису Міноборони;
- формування, узгодження та затвердження плану утримання та розвитку Збройних Сил України;
- формування та затвердження планів утримання та розвитку видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України.

Наразі на погодженні перебуває Військовий стандарт «Програмно-проектний менеджмент. Управління програмою / підпрограмою проектів».

Також проводиться **Функціональний огляд системи оборонного менеджменту в Міноборони та Збройних Силах України** за трьома напрямками:

- урядування у сфері оборони та керівництва Збройних Сил України;
- управління оборонними ресурсами;
- управління людськими ресурсами.

На сьогодні закінчений третій етап функціонального огляду.

Таким чином, можна зробити висновок, що інструменти програмно-проектного підходу в управлінні розробляються та починають впроваджуватися в Міноборони та Збройних Силах України. Цей підхід до управління в країнах НАТО застосовується і в закупівлях.

Нижче пропонуємо розглянути іноземний досвід використання програмно-проектного підходу в закупівлях.

У країнах-членах НАТО, як і в самій організації НАТО, закупівлі переважно здійснюють **спеціалізовані закупівельні агенції**. До проектних команд залучаються внутрішні замовники (командування родів і видів військ, стратегічне командування). Проектне управління передбачає створення керуючого комітету (комітетів) для керування проектами на різних рівнях (портфель проектів, група проектів, окремий проект).

***Довідково.** Створення такої організації передбачено Річною національною програмою під егідою комісії Україна — НАТО на 2021 рік, а саме стратегічною метою 3.2, пункт 3.2.1.2., підпункт б): забезпечення функціонування у Міністерстві оборони України єдиного закупівельного органу, що здійснює закупівлі та реалізує політику у сфері оборонних закупівель (строк виконання — 2022 рік);*

***Рекомендація.** Створення централізованої закупівельної організації для централізованих закупівель у формі державного підприємства або установи.*

***Довідково.** У грудні 2019 року створено Центр оборонних закупівель (наказом від 24.12.2019 № 660), ліквідований наприкінці 2020 року до набуття спроможностей із проведення закупівель. Доцільність створення такої організації полягає в необхідності розділення функції виконання закупівель і встановлення політик у цій сфері. Встановленням політик, стратегічним плануванням та аналізом мав би займатися єдиний департамент або директорат із закупівель, а центр оборонних закупівель мав би зосередитися на менеджменті (управлінні) закупівлями. Відновлення роботи цього центру та отримання ним повноважень дозволить збільшити ефективність закупівель, оскільки його працівники будуть зосереджені лише на закупівельній діяльності.*

### 1.1. Програмно-проектне управління в закупівлях

Наразі у сфері програмно-проектного управління Міноборони спільно з Проектом провадження програмно-проектного в систему Міноборони та Збройних Сил України за підтримки Міністерства оборони Великої Британії розробило та затвердило низку важливих документів і стандартів, а саме:

- Військовий стандарт 01.040.011 (Видання 1) Оборонне планування. Програмно-проектний менеджмент. Управління проектами;

- Військовий стандарт 01.040.010 (Видання 1) Оборонне планування. Програмно-проектний менеджмент. Управління програмою / підпрограмою проєктів;
- Методичні рекомендації з управління проєктами.

**Програма** — це сукупність взаємопов'язаних проєктів і заходів, поєднаних загальною ціллю (загальними цілями) та умовами їх виконання, управління якими координується для досягнення переваг і ступеня керованості, недоступних при управлінні ними окремо.

**Проект** — це унікальна сукупність процесів, які складаються з контрольованих та координованих заходів з початковою та кінцевою датами, спрямованих на досягнення визначеної цілі (цілей) у межах обмеженого часу та ресурсу.

**Управління проєктами** — цілеспрямована діяльність (застосування знань, навичок і досвіду), направлена на отримання результатів, визначених метою проєкту. Отримані в результаті проєктної діяльності результати передаються структурним підрозділам Міноборони, Генерального штабу Збройних Сил України та інших органів військового управління для подальшого використання в операційній діяльності. Управління проєктами спрямоване на підвищення ефективності ухвалення рішень і керованості процесів, націлених на створення нових, розвиток наявних і позбавлення від надлишкових спроможностей.

**Управління програмою / підпрограмою проєктів** — частина загальної системи оборонного менеджменту, яка полягає в централізованому скоординованому управлінні програмою з метою ефективного використання ресурсів і націлена на отримання визначених у статуті програми / підпрограми проєктів спроможностей (результатів, продуктів) та в підсумку стратегічних цілей організації.

#### Функції управління програмами

На Заході доступні великі штати проєктних команд, що не завжди можливо в Україні. Незалежно від цього функції управління програмами включають:

ІНЖИНІРИНГ	ОПЕРАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПРОЄКТАМИ	БІЗНЕС
Системний інжиніринг	Управління графіками	Бюджетне планування
Випробування та оцінювання	Відслідковування завдань	Управління фондами
Управління ризиками	Логістичне планування	Управління контрактами
Управління забезпеченням	Якість	
Управління конфігурацією	Безпека	

Для досягнення цілей програми програмний менеджер (керівник програми) визначає стратегію або план закупівлі, ключових учасників програми (підрядників / відповідно до законодавства у сфері закупівель / лабораторії тощо), здійснює нагляд за виконанням завдань і за потреби коригує стратегію. Забезпечує вхідне приймальне тестування та доставку замовнику.

**1.2.** Основним інструментом управління в **закупівлях є закупівельна стратегія**. **Закупівельна стратегія** містить багато елементів, але її основний сенс — це визначення точок ухвалення рішень та етапів, які є ключовими компонентами. Відповідно, це водночас стратегічний «генеральний план», матриця планування ресурсів, внутрішній графік і заходи, спрямовані на зниження ризиків.

Створення графіку спонукає до трьох речей:

- визначення всіх очікуваних програмних інституційних гравців і їхніх ролей;
- збалансування програмних ризиків та інформації у запланованих точках ухвалення рішень;
- збалансування тривалості графіку з ризиками та потребами в ресурсах.

Графік має постійно переглядатися та оновлюватися, зважаючи на зовнішні програмні події та обмеження (наприклад, скорочення фінансування).

Важливим аспектом управління програмою є відслідковування завдань.

За своєю природою програми ініціюють багато підзавдань, які з розвитком програми повинні узгоджуватися між собою. Тому вкрай важливо мати чітке уявлення про те, як просувається кожне завдання.

*Швидке виявлення прихованих проблем виконання підзавдань та ухвалення рішення щодо коригувальних заходів є суттю активного та ефективного управління програмами.*

**Система управління освоєним обсягом** (Earned value management systems, EVMS) визначає стан виконання прогресу завдань і є інструментом програмного менеджера в «ситуаційній обізнаності».

Просте планування та моніторинг завдань за допомогою таких інструментів, як Microsoft Project, є достатніми для відстеження:

- того, які підзавдання гальмуються;
- негайних наслідків завдань, які гальмуються, для інших суміжних завдань;
- того, де слід шукати причини невиконання завдань.

Ці інструменти можуть бути реалізовані з порівняно невеликим штатом навіть для складних програм.

### **1.3. Системний інжиніринг**

Системний інжиніринг — це міждисциплінарний підхід, який використовується для контролю за розробкою складних інноваційних систем. Він орієнтований на виріб і відповідає за створення і виконання процесів, що охоплюють різні інженерні дисципліни і забезпечують задоволення потреб замовників і безпосередніх користувачів виробу. Основним призначенням програми є перетворення потреб замовника в матеріальне рішення. Системний інжиніринг є ключовим фактором, що сприяє цьому процесу. Чіткість і достовірність наукових та інженерних суджень, вироблених співробітниками системного інжинірингу в управлінні програмою, — найважливіший фактор успіху.

### **1.4. Графіки та плани програм**

Під час виконання програми графік повинен постійно оновлюватися як через внутрішні, так і зовнішні причини.

*Внутрішні причини — це головним чином виконання підзавдання з результатом, нижчим за очікуваний, часто внаслідок необґрунтованих або нездійснених початкових цілей; зовнішні причини — такі як зміни, загрози або найчастіше зміни очікуваного фінансування.*

Програми відповідають за швидке розпізнавання змін у життєвих обставинах, викликаних внутрішніми факторами. Програмний менеджер має три основні джерела інформації:

- відстеження завдань;
- судження персоналу системної інженерії;
- результати випробувань.

Найбільші зміни, які слід робити швидко, завжди є предметом уваги, а саме:

- розірвання контрактів і зміна учасників програми;
- рекомендація припинити програму загалом.

Не варто вважати програмних менеджерів, які рекомендують припинити програму, неефективними, навпаки — приховування «поганих новин» призводить до більш негативних наслідків.

#### **1.5. Потрібно встановити певні критерії для застосування підходів проєктного управління, наприклад, у таких випадках:**

- придбання нового обладнання, заміна старого обладнання або значна модернізація основного обладнання — найчастіше найдорожчі заходи;
- обмеження за обсягом і часом;
- фінансування зі спеціального інвестиційного бюджету (багаторічне фінансування).

Проєктний підхід не застосовується до поточних / операційних закупівель (поточні витрати на предмети постачання, запасні частини, харчування, боєприпаси для стрілецької зброї тощо, окрім випадків, коли вони закуповуються як нове обладнання). Зазвичай для поточних / операційних закупівель не створюється окрема програмно-проєктна команда, а такі закупівлі здійснюються штатними (регулярними) структурами в межах поточного забезпечення та управління більшим проєктом або програмою, де ця закупівля не є ключовим процесом.

У різних країнах-членах НАТО по-різному підходять, зокрема, до рівня децентралізації закупівель, що також впливає на управлінські підходи (програма / проєкт чи процес).

#### **1.6. До проєкту (команди проєкту) входять учасники, які представляють його зацікавлені сторони:**

- власник (міністерство оборони або керівник оборонного відомства, формувач політик);
- користувач (кінцевий споживач або внутрішній замовник, який буде використовувати результат проєкту в повсякденній діяльності);
- закупівельна організація;
- інші (наприклад, дослідницький інститут).

Кількість учасників визначається відповідно до потреб управління проєктом.

### **1.7. Ключовим учасником проєкту є менеджер проєкту.**

До його основних функцій належить:

- управління проєктом відповідно до національного законодавства;
- визначення методології управління проєктом;
- планування та реалізація проєкту в частині матеріально-технічного забезпечення на підставі затверджених проєктних документів;
- розробка плану дій з аналізу і зниження ризиків;
- відповідальність за грошові надходження;
- формування та надсилання запитів на інформацію та запитів комерційних пропозицій потенційним постачальникам;
- оцінювання вартості життєвого циклу проєкту;
- оцінювання пропозицій разом з користувачем;
- проведення тестувань і випробування за участі користувача;
- проведення переговорів про укладення контрактів;
- затвердження договорів та аналіз ситуації у відповідній галузі;
- приймання обладнання, відповідальність за гарантійний термін;
- визначення найкращого учасника торгів на основі оцінювання вартості життєвого циклу проєкту;
- відповідальність за результат реалізації проєкту щодо обсягу, вартості і термінів поставки;
- оформлення документації про завершення (припинення реалізації проєкту);
- співпраця зі стейкхолдерами проєкту;
- звітування.

**1.8.** Проєктне управління передбачає створення кросфункціональної команди для його реалізації, яка виконує такі функції:

- керівник проєкту (або операційний менеджер для фази використання);
- менеджери з контролю проєкту;
- менеджер з планування / графіків;
- ризик-менеджер;
- фінансовий контролер;
- менеджер з калькуляції витрат;
- інженер з витрат (обсягів);

- комерційний менеджер;
- менеджер з інжинірингу / технічних питань;
- менеджер з інтегрованої логістики.

### 1.9. Освіта

Спеціалісти, залучені до проєктного управління, повинні проходити навчання та відповідати певним вимогам до компетентності, зокрема ідеться про таке:

- сертифікована підготовка з управління проєктами;
- норми, що встановлюють потреби і вимоги до проєкту відповідно до стандартів та нормативно-правових актів;
- методології проєктного менеджменту (зокрема, SMART-аналіз тощо);
- управління ризиками;
- управління персоналом;
- компетентність у сфері, у якій реалізується проєкт;
- забезпечення (зокрема, закупівлі) проєкту;
- визначення обсягу, встановлення вимог;
- складання кошторису;
- планування часу;
- передові методи управління проєктами;
- закупівлі та управління контрактами.

**Рекомендація.** Провести навчання майбутнього персоналу груп управління проєктами та керівництва Міноборони / Збройних Сил України з методології проєктного менеджменту.

**1.10. Основні етапи проєкту в оборонних закупівлях:** ініціація, розробка концепції, визначення, закупівля, постачання і завершення проєкту.

Кожен етап проєкту необхідно розглядати в такому розрізі.

#### Етап ініціації:

- стратегічний аналіз потреби та можливостей. Питання структури сил формують основні вихідні дані для розробки нових спроможностей (зверху вниз). Також може виникнути нова операційна потреба, ініційована кінцевим / операційним користувачем (знизу вверх);
- описаний користувачем в ідеї проєкту;
- закупівельна організація робить свій внесок у вигляді знань і техніко-економічних обґрунтувань.

### Етап розробки концепції:

- аналіз низки альтернатив, необхідних можливостей і вибір операційної концепції. Підготовка до об'єктивного оцінювання необхідних можливостей (на цьому етапі — це не технічні вимоги або вибір конкретних систем);
- результат — рекомендації щодо концептуального вибору на основі найбільш економічно вигідної пропозиції;
- закупівельна організація може здійснювати свою діяльність шляхом створення проєктних команд;
- підтримка користувача шляхом його інформування про альтернативи через попереднє оцінювання витрат і техніко-економічне обґрунтування (у разі відповідності обраної концепції критеріям).

### Етап визначення:

- детальний опис таких елементів, як кількість необхідних систем, деталі функціональних, експлуатаційних і технічних вимог, фінансові витрати на системи (як на придбання, так і на вартість життєвого циклу) і план діяльності;
- менеджер проєкту (особа, відповідальна за виконання визначених завдань проєкту) забезпечує:
  - проведення дослідження — запит до потенційного учасника торгів на інформацію;
  - аналіз вимог — визначення джерел витрат;
  - контакти з галуззю — потенційні учасники торгів;
  - план проєкту;
  - врахування вартості життєвого циклу;
  - аналіз ризиків;
  - вимоги до забезпечення якості;
  - вимоги до життєвого циклу;
  - створення запитів комерційних пропозицій з усіма додатками;
  - визначення методу закупівель;
  - узгодження обсягів, вартості і термінів.

### Етап закупівлі:

Організація з матеріально-технічного забезпечення виконує провідну роль у процесі закупівель, створенні команди та інфраструктури, а також навчанні персоналу проєкту та плануванні передачі результатів проєкту користувачеві.

Менеджер проєкту (особа, відповідальна за виконання визначених завдань проєкту) забезпечує:

- створення запиту комерційних пропозицій;
- перевірку потенційних учасників торгів;
- оцінювання пропозиції;
- ведення переговорів про укладення договорів;
- підписання договорів та аналіз ситуації в галузі;
- погодження поставок і платежів;
- контроль якості;
- перевірку та оцінювання;
- гарантування;
- матеріально-технічне забезпечення.

#### Етап постачання та завершення проєкту:

- організація з матеріально-технічного забезпечення проводить приймальні випробування перед передачею користувачеві;
- розв'язання питання матеріально-технічного забезпечення в цехах і складських приміщеннях;
- контроль розв'язання гарантійних питань;
- менеджер проєкту складає звіт про припинення і закриває проєкт, звіт містить:
  - досвід, отриманий у ході реалізації проєкту. Дуже важливо документувати всі отримані знання для подальшого використання в подібних закупівлях і для статистичної інформації;
  - досвід роботи в галузі;
  - остаточний результат, пов'язаний з обсягом, вартістю і витраченим часом;
- закриття проєкту.

#### 1.11. Основні документи для ініціації та реалізації проєкту:

- план управління проєктом;
- реєстр ризиків;
- реєстр припущень (реєстрація ключових припущень, які лежать в основі планування проєкту);
- структура декомпозиції робіт (WBS);
- норми витрат (Basis of Estimate);
- графік проєкту, включно зі зв'язками між окремими блоками та позиціями WBS і призначених ресурсів;
- реєстр змін у проєкті.

Важливими інструментами управління проєктом у закупівлях є управління контрактами. Управління контрактами є надзвичайно важливою фазою виконання закупівельного проєкту. Вона детально розглядатиметься на наступних заходах.

**1.12.** Зауважимо, що до деяких проєктів з метою досягнення найкращих результатів слід використовувати інші підходи в управлінні. Однією з проблемних сфер закупівель в оборонному секторі є закупівлі IT-технологій. Застарілі процеси, надмірне регулювання та секретність IT-розробок призводить до неефективного витрачання ресурсів. Розробки програмного забезпечення тривають десятиліття та врешті втрачають актуальність і не мають результату.

Провідні IT-компанії світу вже давно підтвердили ефективність використання методу Agile в управлінні проєктами. Далі ми зупинимось на ньому детальніше, адже такий підхід до управління складними проєктами показує свою результативність.

Метод AGILE — ітеративний гнучкий підхід при плануванні та управлінні проєктами, переважно **при розробці та закупівлі IT-продуктів**.

AGILE побудований на таких ключових цінностях:

- люди та співпраця важливіші за процеси та інструменти;
- продукт, який працює, важливіший за вичерпну документацію;
- позитивна співпраця із замовником важливіша за обговорення умов контракту;
- готовність до змін важливіша за дотримання плану.

Основні принципи в контексті державних закупівель IT-технологій:

- ітераційний підхід (процес розбивається на невеликі кроки / цикли / ітерації з регулярним зворотним зв'язком. Це сприяє гнучкості, оскільки команда може адаптуватися до ситуацій протягом усього процесу розробки продуктів);
- націленість на результат (дозволяє швидко вносити зміни для найбільш ефективного рішення, кожна наступна ітерація або версія працездатного рішення має більше функціональних можливостей, ніж попередня);
- кросфункціональні команди (залучення кросфункціональних груп до розробки та проведення закупівель (до таких груп можуть входити: закупівельники, менеджери програм та технічні експерти);
- співпраця з постачальниками (ітераційний процес постійного спілкування замовника та постачальників для спільного діалогу про потреби та результати).

Принципи AGILE-підходу в закупівлях:

- залучення кінцевих користувачів протягом усього періоду закупівель;
- націленість на отримання результатів якомога раніше;
- заохочення зміни вимог;

- відкритість до нових підходів;
- керівник повинен підтримувати та довіряти команді;
- спільна робота з регулярною взаємодією;
- прагнення до особистих комунікацій;
- оцінювання результатів, злагодженість і взаємодія;
- підтримка стабільного темпу виконання;
- використання досягнутих результатів для вимірювання прогресу.

#### **Найкращі практики роботи в команді AGILE:**

- створення спільної кросфункціональної команди з визначеними ресурсами, яку очолює лідер команди (державний службовець);
- встановлення чітких ролей та обов'язків;
- планування всього процесу закупівель;
- рання та конструктивна взаємодія зі стейкхолдерами;
- поступовий та ітераційний підхід до роботи;
- пріоритезація вимог та результатів;
- встановлення визначення показників до параметра оцінки «виконано» для кожної цілі;
- проведення регулярних ефективних зустрічей;
- оптимізація часу, навичок і відгуків усіх зацікавлених сторін;
- застосування ефективного управління ризиками.

Принципи закупівель AGILE та найкращі практики можуть бути застосовані на будь-якій стадії процесу закупівель:

- Визначення вимог:
  - раннє залучення стейкхолдерів (наприклад, внутрішніх клієнтів, кінцевих користувачів, представників галузі, експертів);
  - визначення доцільності вимог специфікацій для отримання результатів, що вимагаються;
  - тендерна документація, що передбачає контракт типу AGILE;
  - запрошення / запити: наприклад, для подання тендерної пропозиції або документів на попередню кваліфікацію;
  - оцінювання пропозицій: наприклад, поетапний процес оцінювання тендерних пропозицій, створення багатофункціональних груп з оцінювання, презентації предметів закупівлі відповідно до законодавства України — лише на етапі до тендерних консультацій.

- Створення AGILE-контрактів:
- поетапні поставки (наприклад, попередні рішення або бета-версії, точки входу в системи тощо);
- параметри оцінювання функціональності та легкості для використання ключовими стейкхолдерами;
- показники виконання умов контракту;
- закриття: наприклад, відгуки кінцевих споживачів, отриманий досвід.

**Рекомендація.** AGILE-підхід можливий для застосування в публічних закупівлях в Україні для придбання IT-рішень, передусім програмного забезпечення. Вимагає ретельного опрацювання тендерної документації та проєкту договору. Найбільше цьому підходу відповідає процедура закупівель — конкурентний діалог.

Основні переваги AGILE	Основні ризики AGILE
Гнучкість у плануванні	Нестача людських ресурсів
Постійна взаємодія зі стейкхолдерами та кінцевими користувачами	Недостатнє навчання персоналу методології та інструментів AGILE
Більш вчасне реагування на невідповідності	Необхідність більше часу приділяти управлінню та оцінюванню ходу виконання контрактів
Тісніша співпраця з постачальником та зменшення бюрократії	Можливе розмиття відповідальності між членами команди та між замовником / постачальником
Позитивне ставлення до змін	

## Міфи та факти про AGILE

**Міф 1:** AGILE швидкий.

**Факт:** AGILE не завжди може пришвидшити остаточний результат та отримання товарів та послуг.

**Міф 2:** AGILE знімає необхідність планування.

**Факт:** планування має важливе значення, але в AGILE насправді планування відбувається постійно, а не лише на початку проєкту.

**Міф 3:** AGILE знижує ризики.

**Факт:** AGILE використовує ефективне управління ризиками протягом усього проєкту.

**Міф 4:** AGILE запобігає невдачам.

**Факт:** використовуючи AGILE-підхід, ви можете раніше побачити можливі невдачі, вчасно та якомога швидше коригувати хід проєкту та досягти успіху.

Підсумовуючи, зауважимо, що програмно-проєктний підхід управління зарекомендував себе як дуже ефективний у сфері оборонних закупівель, які зазвичай складні й комплексні, тому методологія управління такими закупівлями має відповідати світовим стандартам. Впровадження згаданого підходу в закупівлі оборонної сфери не може бути швидким або легким, проте воно дозволить ефективно управляти процесом, відслідковувати його та зрештою економити ресурси та краще забезпечувати Збройні Сили України.

# Управління ризиками

## 2.1. ISO 31000 дає таке визначення ризику:

Ризик — це вплив невизначеності на здатність організації досягати своїх цілей.

Управління ризиками — це невіддільна частина управління проектами. Виходячи з того, що ризики властиві всім процесам, вдале управління ризиками всередині організації або проекту сприяє реалізації цілей проекту та мінімізує загрози для нього.

**2.2.** Ризик-орієнтований підхід повинен бути визначений на рівні внутрішніх і зовнішніх нормативно-правових документів структури та обов'язковий до виконання, враховуючи рекомендації, зазначені вище.

Варто зазначити, що в Міноборони діють:

- Стандарти внутрішнього контролю в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України, затверджені Міністром оборони України 04.07.2016:

### СТАНДАРТИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ

- Методичний посібник «Організація внутрішнього контролю та управління ризиками»:

### МЕТОДИЧНИЙ ПОСІБНИК

Однак неврахування вищезазначеного, необов'язковість імплементації, а також низька культура управління та внутрішньої взаємодії призводить до того, що вищезгадані документи лише декларативні.

- Перехід на ризик-орієнтований підхід в управлінні бізнес-процесами оборонних закупівель та управління ресурсами потребує зміни підходів та прийняття нової культури, трансформації системи управління і створення ефективної системи внутрішньої взаємодії між підрозділами та співробітниками, у тому числі в частині делегування повноважень.
- Система управління та взаємодії при впровадженні / впровадженому ризик-орієнтованому підході повинна передбачати мотиваційну основу, яка сприятиме використанню інструментів оцінювання та аналізу ризиків у повсякденній діяльності та не буде обмежуватися лише декларативними нормами в нормативно-правових документах.
- Співробітник, який є «власником ризику», повинен отримувати в тому числі фінансову мотивацію в разі здійснення ефективних заходів з регулювання / прийняття ризиків.
- Система, яка передбачає ризик-орієнтований підхід, повинна забезпечувати постійну комунікацію між співробітниками як горизонтально, так і вертикально з метою максимально об'єктивного оцінювання ризиків, збору всієї інформації відповідальними особами, реєстрації всіх інцидентів, які стосуються відповідних ризиків. Це потребує особливого підходу до побудови атмосфери довіри між співробітниками.
- Важливим аспектом впровадження ризик-орієнтованого підходу є позиція керівництва. Окрім мотиваційної частини, співробітники повинні бачити результат застосування ризик-орієнтованого підходу, який дає цілком конкретні вимірювані переваги порівняно з попередніми підходами.

- Керівництво повинно наголошувати на ризиках, прийнятих ним, наслідках такого рішення та уроках, винесених з такого рішення, щоб мотивувати персонал ухвалювати відповідні рішення у своїй повсякденній роботі.
- Співробітник повинен також бачити результат своєї персональної роботи в частині управління ризиками, який впливає на функціонування всієї інституції.
- Важливо усвідомлювати, що ризик-менеджмент у будь-якій системі не може існувати окремо від усіх інших бізнес-процесів. Управління ризиками повинно стати питанням підходів і філософії управління бізнес-процесами. Це має проявлятися в тому числі в частині визначення «власника ризику» під час ризик-аналізу. Власником ризику повинна бути визначена особа, яка керує / відповідальна за бізнес-процес / підпроцес, у ході виконання якого існує цей ризик.
- Ризик-менеджер не може бути власником ризику, бо в такому разі створюється розрив між реальною оцінкою і реагуванням на ризики та безпосередніми бізнес-процесами.
- Власник ризику, у тому числі відповідальний за реалізацію заходів з регулювання / прийняття ризиків, безумовно, залучає й інших співробітників та підрозділи, у тому числі підрозділи ризик-менеджменту. Власник ризику уповноважений використовувати ресурси для протидії ризику, несе відповідальність та є підзвітним за досягнення цілей.
- У підрозділах, які керують бізнес-процесами, також має бути визначений відповідальний за ідентифікацію ризиків, який працює одночасно з ризик-менеджером та власником ризику.

### **2.3. Класичний підхід до оцінювання ризиків у бізнес-процесах передбачає:**

- опис ризику;
- тип ризику;
- імовірність ризику;
- потенційний вплив (наслідки ризику);
- визначення власника ризику (особа, яка відповідає за процес або підпроцес, усередині якого перебуває цей ризик);
- заходи з реагування та недопущення ризику.

Також існують інноваційні підходи до оцінювання можливостей, які можуть виникати у зв'язку з роботою з ризиком.

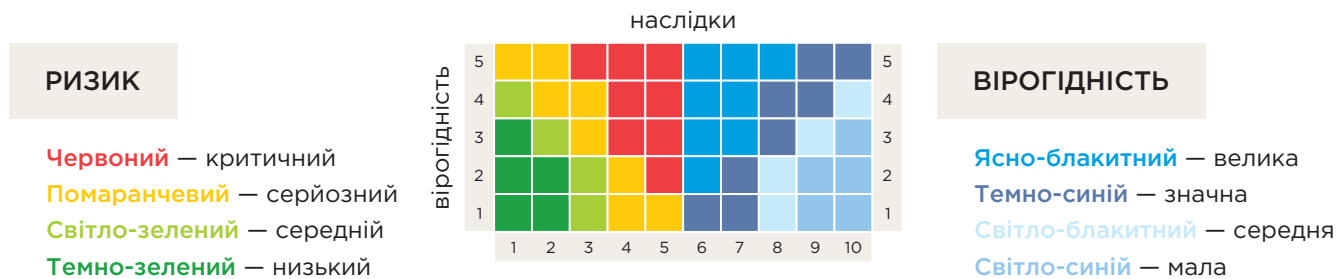
Оцінювання можливостей вираховується в умовах прийняття та/або реагування на ризик, які можуть виникати та приносити вимірювану користь інституції або системі в разі ефективної роботи з визначеними ризиками в конкретному бізнес-процесі або підпроцесі.

**2.4.** Імовірність і вплив (наслідки), а також рівень отримуваних можливостей (у разі застосування) від ризиків повинні оцінюватися за визначеною бальною шкалою. Обов'язковий опис і обґрунтування цієї оцінки у форматі матриць.

Обґрунтування може містити розрахунки потенційних наслідків у грошових та/або інших показниках, а оцінка ймовірності — інформацію про реєстр інцидентів у минулому та/або прогноз відповідної ймовірності.

Поєднання рівнів ймовірності та наслідків ризиків дає можливість визначити загальний показник ризику та відповідно розділяти їх за пріоритетністю і важливістю для інституції.

### Матриця оцінювання ризику



2.5. Заходи з реагування на ризики мають здійснюватися відповідно до пріоритетності, значення ризику для бізнес-процесів, зокрема:

- перерозподілення або розділення;
- уникнення;
- пом'якшення / зменшення;
- прийняття.



2.6. Основні види ризиків:

- кадрові;
- репутаційні;
- корупційні;
- нормативно-правові;
- операційно-технологічні;
- програмно-технічні;
- інформаційно-технічні;
- фінансові;
- фінансово-господарські;
- політичні;
- екологічні;
- інші.

За категоріями ризику поділяють на внутрішні та зовнішні.

Роботу з ризиками можна розділити на основні етапи:

- виявлення ризиків (що може перешкодити нам досягти наших цілей);
- аналіз ризиків (розуміння джерел і причин виявлених ризиків; вивчення ймовірностей і наслідків, враховуючи наявні засоби контролю, для виявлення рівня залишкового ризику);
- оцінювання ризиків (порівняння результатів аналізу ризику з критеріями ризику, щоб визначити, чи допустимий залишковий ризик);
- реагування на ризики (зміна величини та ймовірності наслідків як позитивних, так і негативних для досягнення чистого збільшення вигоди);
- повторне оцінювання ризиків після здійснення запланованих заходів щодо зменшення ризиків або в разі виникнення нових обставин, які суттєво впливають на ризик.

**2.7.** Управління ризиками повинно здійснюватися на всіх етапах проєкту — як на підготовчому, так і на етапах імплементації, під час яких необхідно визначити, аналізувати, управляти та реагувати, здійснювати моніторинг та документувати ризики. На етапі завершення проєкту необхідно звітувати про проведену роботу з управління ризиками.

### Управління ризиками для фаз проєкту

Попередній проєкт

#### Ініціювання управління ризиками

- визначення ризиків
- управління ризиками
- документування

#### Впровадження

- ініціювання управління ризиками
- визначення ризиків проєкту
- управління ризиками
- документування

#### Завершення

- завершення управління ризиками



**2.8.** Важливо враховувати ризики при плануванні, проте варто розуміти, що під час виконання проєкту лише деякі з них реалізуються. Це називають результатом ризику. У таких випадках ключовим є визнання ризику та швидке коригування планів.

**Варто розуміти, що ризик — це умова, якою можна керувати, а не проблема, яку потрібно розв'язати.**

Мета управління ризиками — забезпечити керованість ризику, а не його уникнення або нейтралізацію. Толерантність до ризику — це рівень, до якого організація приймає ризик. Саме толерантність до ризику відкриває можливості. Деякі ризики слід розглядати саме як можливість — так, наприклад, без ризиків неможливі інновації.

**2.9.** Контрактна стратегія, яка має бути частиною закупівельної стратегії, повинна відображати ухвалення рішень про ризики. Варто зауважити, що підрядники не будуть брати ризики на себе без компенсацій, таким чином, замовник має визначити, які ризики він готовий компенсувати, а які ефективніше взяти на себе. Підрядник не повинен нести ризики самостійно, оскільки він не завжди може впливати на них. А оскільки ці ризики нестиме держава, важливо встановити метрики даних, які реєструють прогрес у розв'язанні або нерозв'язанні наслідків ризику.

**У контексті ризиків контракти можна розділити на такі категорії:**

Типи контрактів	Наукова та технічна розробка	Розробка та розвиток виробництва	Виробництво
<i>Додаткова вартість</i>	Держава несе ризик, оскільки основні ризики поза контролем підрядника		
<i>Контракти з розподілом ризиків</i>		На цьому проміжному етапі зусилля підрядника мають значення, але технічний ризик усе ще присутній	
<i>Фіксована ціна</i>			Основні джерела ризику перебувають під контролем підрядника

**2.10.** Управління ризиками в організації має перейти від реагування на наслідки ризику до системної роботи на випередження. Тобто має відбутися перехід від кризового менеджменту (негайної реакції на подію), коли ризики управляються по вертикалі, відсутня комунікація щодо ризику між структурними підрозділами, а основна увага приділяється уникненню втрат, до роботи з управління ризиками — розробки комплексних і системних підходів, де ризики комунікуються знизу вгору і згори вниз, — тоді це буде роботою на випередження, і в такому випадку ризики можна розглядати як можливості.

**2.11.** Управління ризиками має бути комплексним, а отже, передбачати негативні події та визначати можливості. Раннє виявлення сприяє зниженню вірогідності чи зменшенню впливу, а планування дає можливість завчасно підготуватися до кризових подій. Окрім того, раннє планування визначає можливості, якими слід скористатися. Інтеграція комплексного управління ризиками до ухвалення рішень допомагає обґрунтовувати стратегії та плани. Належний контроль дає розуміння ризиків на кожному з рівнів, визначає відповідальних і встановлює рівні прийняття ризиків. Отже, комплексне управління ризиками має застосовуватися і в оборонному плануванні на всіх горизонтах планування.

Впровадження ризик-орієнтованого підходу в управлінні бізнес-процесами в оборонних закупівлях в Україні є надзвичайно важливим і відповідає найкращим практикам країн-членів НАТО. Важливим аспектом, окрім вивчення закордонного досвіду, є його практична імплементація не лише в установчих / нормативно-правових документах, але й безпосередній поточній роботі оборонного сектору.

# Закупівлі інноваційних розробок і дослідно-конструкторських робіт

## 3.1. Поточні проблеми в закупівлях інновацій

Існує потреба в зміні форм ведення збройної боротьби: відсіч має бути асиметричною, швидкість і поінформованість як противага нарощуванню потенціалів. Закупівля інноваційних продуктів, зміна управлінських процесів для потреб Збройних Сил України, зокрема у сфері ІТ, є нагальною потребою загалом для держави.

Наразі в закупівлях ІТ-продуктів існують такі проблеми:

- застаріле законодавче регулювання, що породжує корупційні прояви;
- регулювання за підходами, які не відповідають вимогам сучасності;
- відставання законодавства від суспільних відносин, що існують наразі.

Сучасний світ уже використовує хмарні технології. Проте в Україні в цій галузі — правовий вакуум. Законопроект, що має врегулювати згадане питання, зареєстрований у Верховній Раді України та ухвалений у першому читанні, але вже рік не виноситься на розгляд (проект Закону України «Про хмарні послуги» від 20.12.2019 № 2655).

Процес ведення розробок інформаційно-телекомунікаційних систем регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.1998 № 121 «Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проєктування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації». Ця постанова затверджує перелік обов'язкових етапів робіт протягом розробки інформаційно-телекомунікаційних систем, але вона застаріла і не відповідає сучасним потребам та умовам. Це призводить до того, що розробки програмного забезпечення тривають десятиліття та врешті не мають результату.

Застарілі процеси, надмірне регулювання та секретність відштовхують приватний сектор від співпраці з державними інституціями. Провідні компанії не беруть участі у веденні розробок для сил безпеки та оборони, а державне замовлення часто виконують некомпетентні підрядники, що мають сумнівну репутацію. Такі підходи містять корупційні ризики та призводять до **зниження спроможності Збройних Сил України у відбитті збройної агресії**. Формування технічного завдання та прийняття певного етапу розробок потребує додаткових компетенцій, яких може бракувати фахівцям відповідальних структур Міноборони чи Генерального штабу Збройних Сил України. Відсутність відповідних компетенцій призводить до неефективного витрачання ресурсів й ухвалення нераціональних рішень.

У структурі Міноборони та Генерального штабу Збройних Сил України існує велика кількість науково-дослідних інститутів та установ, штати яких можуть налічувати десятки або сотні людей. Оскільки Міноборони не виставляє чітких вимог і показників ефективності до діяльності таких установ, важко оцінити ефективність їхньої роботи. Це призводить до того, що лівова частка часу й спроможностей науково-дослідних установ іде на різні технічні обґрунтування поточних рішень, а спроможності щодо наукового й технологічного розвитку, розвитку інноваційності відсутні або недостатні. Свідченням цього є низька кількість розробок, узятих на озброєння, відсутність або мала кількість інноваційних проєктів, ведення переважно проєктів з модернізації наявних зразків озброєння. Проблема полягає як у відсутності відповідних політик Міноборони у сфері інновацій, так і відсутності профільної організації, яка займалася б створенням інноваційних проєктів і закупівлею інновацій.

**3.2. Необхідність формування політики та зрозумілих прозорих правил ведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (далі — НДДКР), які будуть скоординовані зі стратегічними документами. Зокрема:**

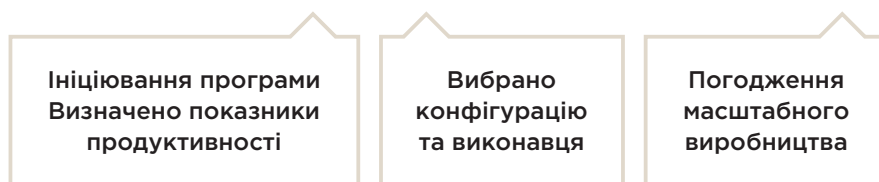
- **Впровадження методології оборонного програмування (планування, програмування, бюджетування та виконання, ППБВ / Planning, Programing, Budgeting, Execution, PPBE).** Необхідно впровадити процес ППБВ, що дозволить на основі визначених пріоритетів ухвалити найбільш ефективне рішення щодо розподілу ресурсів у межах встановлених фінансових обмежень.
- **Впровадження системи управління життєвим циклом і відповідних методологій на основі підходів, принципів і стандартів НАТО, зокрема AAR-20 та AAR-48.**
- Винесення на розгляд Верховної Ради України проєкту Закону України «Про хмарні послуги» від 20.12.2019 № 2655 для ухвалення в другому читанні та в цілому.
- Формування політики цифрового розвитку, інформатизації та інформаційної безпеки в Міноборони та Збройних Силах України.
- Опрацювання та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 04.02.1998 № 121 «Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проєктування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації» відповідно до стандартів НАТО та світової практики і підходів, що застосовуються в цій сфері.
- Затвердження ISO 90003 на заміну ГОСТ 34 щодо процесів розробки IT-рішень.
- Розробка проєкту наукової документації технічного захисту інформації на автоматизованих системах класу 3, з попередньою орієнтацією на ухвалення закону «Про хмарні послуги». Цей документ не має бути таємним.

Формування та реалізація інноваційних програм і проєктів мають здійснюватися з урахуванням життєвого циклу інноваційних продуктів із застосуванням відповідних методологій та інструментів, таких як: забезпечення якості впродовж життєвого циклу, управління конфігурацією, управління вартістю життєвого циклу тощо, з метою забезпечення ухвалення найбільш ефективних рішень, у тому числі з економічного погляду.

### 3.3. Спрощена схема НДДКР і питання управління на прикладі оборонних закупівель, які здійснюються США

Спрощені етапи R&D та проблемні питання управління

	Фаза I	Фаза II	Фаза III
	Наукові та технологічні розробки	Удосконалення технологій та зниження ризиків	Удосконалення проєктування та виробництва
Визначення успіху	Демонстрація технологічної можливості	Визначення матеріального розв'язання проблеми, як правило - прототип	Конфігурація готова до виробництва, підходить для військового застосування
Спонсори	USD (R&E) (напр., DARPA) спільнота науковців та фахівців із технологій видів / родів сил	Командування видів / родів із управління закупівлями	Командування видів / родів із управління закупівлями
Агенти	Лабораторії МО, дослідницькі центри федерального фінансування, університети, наймані виконавці	Лабораторії МО, наймані виконавці	Наймані виконавці



У США діяльність з планування, організації і контролю виконання НДДКР здійснює офіс заступника міністра оборони з НДДКР. У Міноборони ця функція розмита, тому **необхідно чітко визначити відповідального заступника міністра для здійснення загального керівництва програмами досліджень і розробок.**

### 3.4. Формування стратегії розвитку інновацій сектору безпеки і оборони

- Стратегія розвитку інновацій у секторі безпеки та оборони має визначити мету, принципи та завдання розвитку інновацій сектору безпеки і оборони в Україні як одного з пріоритетних напрямів у цій сфері та бути документом, що забезпечує розвиток Стратегії нацбезпеки та Стратегії воєнної безпеки.
- Створення екосистеми для розвитку інновацій.

- Міноборони має започаткувати власну ініціативу щодо інновацій, метою яких є внесення кардинальних змін у порядок функціонування. **Необхідно змінити культуру забезпечення військової безпеки**, що дозволить призвичаїтися до пошуку новаторських ідей і методів розв'язання проблем, а також бути готовими до ризиків. Оскільки справжня зміна культури — це довгострокова мета, необхідно постійно відстежувати ефективність запропонованої методики та цікавитися думками ззовні щодо ефективності інноваційної роботи та можливого її вдосконалення.
- Налагодження тісного та результативного співробітництва із союзниками та партнерами. Наразі започаткована можливість для співпраці в межах трастових фондів НАТО і двосторонніх відносин Україна — США, Україна — Велика Британія, Україна — Канада, оскільки наші виклики в оборонній сфері відповідають їхнім цілям.
- **Міноборони має взяти на себе керівництво в науково-дослідних, технологічних, винахідницьких та інноваційних діях**, що стосуються всього сектору безпеки і оборони, надаючи пріоритет новим технологіям, що мають вирішальне значення для економічного зростання та безпеки.
- Варто **посилити використання цивільних технологій**, адже швидкий розвиток цивільних технологій є одним з кількох аспектів розвитку, які Збройні Сили України повинні мати можливість використовувати для своєї переваги при розробці нових рішень і проведенні закупівель. Швидкий розвиток цивільних технологій також призводить до швидкої зміни ландшафту загроз. Тому потреби Збройних Сил України також швидко змінюються, і їх слід задовольняти шляхом прискореного забезпечення відповідних контрзаходів.
- **Необхідно створювати платформи та мережі**. Посилення співпраці між цивільними та військовими науково-дослідними розробками та технологіями для вилучення потенціалу подвійного використання стане все більш важливим. Необхідно створювати платформи та мережі, де користувачі, дослідники та міністерство співпрацюватимуть для розробки та експериментів з наявними та новими технологіями.

### 3.5. Створення Центру інновацій та оборонних технологій при Міністерстві оборони України

Центр інновацій та оборонних технологій при Міністерстві оборони України (далі — Центр) має стати мережею знань, можливостей та досвіду, включаючи наукові кола та приватний сектор, що перетворює ідеї на інновації.

**Довідково.** У Норвегії функціонує Інститут оборонних досліджень (*Forsvarets forsknings institutt, FFI*) — норвезька установа оборонних досліджень.

Організація є головним дорадчим органом з питань оборонної науки та техніки у Міністерстві оборони та військовій організації Норвезьких Збройних Сил.

*FFI — це центральний науково-дослідний інститут оборонного сектору, метою якого є проведення прикладних досліджень і розробок у відповідь на потреби оборонного сектору. Інститут надає консультації щодо варіантів та проблем, пов'язаних із закупівлею військової техніки. Там, де це необхідно, FFI також розробляє нові рішення. FFI робить це на основі знань базових технологій і розуміння контексту політики безпеки, завдань, які мають виконувати Збройні Сили, і викликів у забезпеченні безпеки, з якими стикається громадянське суспільство.*

У відомстві Міністерства оборони США з метою розвитку новітніх технологій функціонує Агентство передових оборонних дослідницьких проєктів (*Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA*). Його діяльність спрямована на підтримку виконання завдань, покладених на заступника міністра оборони з НДДКР.

У структурі Міністерства оборони Великої Британії діє Оборонний і безпековий акселератор (*Defence and Security Accelerator*), створення якого було закладено в Стратегію національної безпеки та стратегічний огляд оборони та безпеки 2015 року (*National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*) з метою розширення можливості для комерціалізації технологій, розроблених для державних цілей національної безпеки, заохочуючи економічне зростання та конкурентоспроможність. Наразі розроблена стратегія акселератора на 2021–2024 рр., у якій ідеться про зміцнення його позиції як інноваційної організації, яка пропагує найкращі практики та прагне спиратися на свій досвід та навчання.



#### **«Трикутна модель оборони» — інновації через взаємодію**

Центр за умови його створення апробуватиме працездатність інноваційних політик Мін-оборони, у першу чергу в галузі ІТ і робототехніки, і виступить хабом, який пришвидшуватиме процес впровадження ідей у практичні рішення, забезпечуючи підтримання військової переваги та захист України.

Надзвичайно важливо, щоб Центр працював пліч-о-пліч з органами закупівель з метою практичної реалізації інноваційних рішень.

У процесі створення такого Центру необхідно:

- залучати відповідних експертів держав-членів НАТО;
- до складу залучати лише тих осіб, які пройшли атестацію на знання відповідних процедур і стандартів НАТО.

Пропонується взяти за основу таку схему способу виконання проєктів Центру:

### Спосіб виконання проєктів



### 3.6. Освітні та просвітницькі процеси

Однією з основних проблем у сфері інновацій і розробок є недостатня обізнаність посадових осіб. Для розв'язання цієї проблеми необхідно:

- запустити освітні курси та програми з основ процесів управління у сфері інновацій НАТО;
- до розробки та викладання курсів залучити експертів НАТО;
- проводити різні просвітницькі заходи та семінари.

Наприклад, Агенція НАТО з комунікацій та інформації (NATO Communications and Information Agency) у цій сфері організовує технологічні інкубатори – спільне створення рішень, інноваційний виклик NITEC – галузеві ідеї, міжнародну літню школу з кібербезпеки;

- після освітніх курсів проводити атестацію (до складу комісії з атестації мають увійти експерти НАТО).

З метою врегулювання доцільності функціонування науково-дослідних інститутів та установ необхідно:

- провести аудит діяльності науково-дослідних інститутів та установ, які належать до сфери впливу Міноборони;
- до проведення аудиту та ухвалення рішення про подальше існування науково-дослідних інститутів та установ долучити фахівців НАТО, українських експертів і представників громадських організацій відповідної сфери діяльності.

## Висновки та рекомендації

Удосконалення процесу закупівлі інновацій і дослідно-конструкторських робіт є надзвичайно важливим і має відповідати найкращим практикам держав-членів НАТО.

Важливим аспектом, окрім вивчення та впровадження закордонного досвіду, є внутрішня культура функціонування державних інституцій.

### Основні кроки, які необхідно втілити:

- 1 Удосконалити стратегічне планування та сформувати відповідні політики (внести зміни до нормативно-правових актів)
- 2 Впровадити методологію оборонного програмування ППБВ
- 3 Впровадити методологію управління життєвим циклом
- 4 Сформувати стратегію розвитку інновацій сектору безпеки і оборони
- 5 Створити екосистеми для розвитку інновацій
- 6 Створити Центр інновацій та оборонних технологій при Міноборони
- 7 Запустити освітні та просвітницькі процеси

Ці рекомендації ми передамо стейкхолдерам, зокрема Міноборони та іншим центральним органам виконавчої влади, для подальшого врахування в роботі та розробці відповідних нормативно-правових актів.

Експерти Проекту реформи оборонних закупівель за підтримки Міністерства оборони Великої Британії продовжать ознайомлювати та допомагати імплементувати найкращі практики управління інноваціями.

# Управління якістю

## 4.1. Нормативно-правове регулювання у сфері забезпечення якості оборонних ресурсів / оборонної продукції

Кожна країна регулює сферу забезпечення якості згідно зі своїм внутрішнім законодавством. Наприклад, у Норвегії на законодавчому рівні ці процеси (у тому числі державне гарантування якості) у сфері оборонних закупівель врегульовані норвезьким закупівельним законодавством. У Великій Британії діяльність із забезпечення якості здійснюється відповідно до Політики Міністерства оборони з якості (JSP 940 MOD Policy for Quality).

## 4.2. Інституційне / організаційне забезпечення якості оборонної продукції (структури, розподіл функцій та відповідальності, взаємодія). Роль та функції міністерства оборони в забезпеченні якості оборонної продукції

Загальноприйнятою практикою країн НАТО є наявність у міністерстві оборони підрозділів, які відповідальні за забезпечення якості, проте ці підрозділи можуть входити до різних структур, наприклад:

- У Норвегії у складі закупівельної агенції у сфері оборони (NDMA) функціонує Норвезький національний орган із забезпечення якості у сфері оборони (Defence Quality Assurance Authority, DQAA), який відповідно до укладених контрактів здійснює забезпечення якості і нагляд за постачальниками на основі ризиків, визначених для Норвегії та держав НАТО. А підрозділ із забезпечення якості (Quality Assurance Branch, QAB) є національним уповноваженим органом з державного гарантування якості (NQAA).
- У Великій Британії функціонують уповноважений Міністерством оборони підрозділ з технічних питань і питань забезпечення якості (TQAA) і національний уповноважений орган з державного гарантування якості (NQAA).

Подібні органи, як правило, виконують такі функції:

- кваліфікація та оцінювання потенційних постачальників перед укладанням договорів;
- забезпечення якості та нагляд за постачальниками оборонного сектору на основі ризиків, пов'язаних з укладеними контрактами;
- здійснення функцій уповноваженого національного органу з державного гарантування якості (NQAA);
- здійснення державного гарантування якості під час міжнародних закупівель на основі Угоди НАТО зі стандартизації STANAG 4107 «Взаємне визнання державного гарантування якості та використання AQAP», двосторонніх і багатосторонніх угод;
- оцінювання (другою стороною) національних постачальників відповідно до стандартів НАТО серії AQAP;
- управління програмами та проєктами з погляду забезпечення якості;
- аналіз та управління контрактами з погляду забезпечення якості;
- оновлення національних нормативно-правових актів щодо забезпечення якості;

- надання консультацій суб'єктам, пов'язаним із забезпеченням якості;
- представлення країни в робочій групі з якості НАТО AC/327 WG2.

#### **4.3. Політики міністерства оборони щодо забезпечення якості оборонної продукції та менеджменту якості (основні положення, документи)**

У Великій Британії політика з якості затверджена документом JSP 940 MOD Policy for Quality (Політика Міністерства оборони з якості). Цей документ застосовують організації Міністерства оборони у випадку закупівель, інженерної та логістичної підтримки з метою забезпечення оборонних спроможностей. Він визначає політику щодо:

- урядування у сфері якості;
- забезпечення якості;
- державного гарантування якості;
- покращення якості.

**4.4.** У Великій Британії, Канаді та Норвегії менеджмент якості здійснюється щодо програм і проєктів із забезпечення спроможностей та їх результатів, а також щодо оборонної продукції безпосередньо. Фахівці з якості залучаються з перших кроків формування програм, проєктів і встановлення вимог до продукції. Наприклад, у Великій Британії орієнтовно 1,5 % від чисельності персоналу проєкту становлять фахівці із забезпечення якості, але інший персонал (проєктні інженери та ін.) також залучаються до розв'язання питань у цій сфері.

#### **Планування якості є невіддільною складовою проєктного планування.**

З метою гарантування якості оборонної продукції та спроможності постачальників забезпечити цю якість:

- велика увага має приділятися плануванню та відбору постачальників, зменшенню ризику (профілактичні дії) та коригувальним діям;
- одним з інструментів є план забезпечення якості постачальників на основі перевірок та аудитів діяльності та процесів, документації та кваліфікації персоналу;
- діяльність із забезпечення якості повинна фокусуватися на процесах системи якості постачальника, а не перевірці самої продукції.

#### **4.5. Підходи до менеджменту якості оборонної продукції протягом життєвого циклу**

Відповідно до політики НАТО щодо забезпечення якості впродовж життєвого циклу менеджмент якості оборонної продукції здійснюється на всіх його стадіях:

- прекоцепції;
- концепції;
- дослідження і розробки;
- виробництва (реалізації проєкту);
- експлуатації;
- виведення з експлуатації (вилучення, утилізації).

#### 4.6. Забезпечення якості в закупівлях

Менеджмент якості оборонної продукції в закупівельному процесі можна розглядати на таких етапах.

##### Етап планування закупівель:

- сприяння розробці планів забезпечення якості та планів якості стосовно програм, проєктів і контрактів;
- аналіз технічних завдань, технічних специфікацій та/або проєктів (заявок);
- визначення вимог до забезпечення якості та визначення способів забезпечення якості;
- допомога в розробці підходів до управління матеріальними ресурсами будь-якого державного органу (Канада).

##### Етап проведення закупівель:

- участь в оцінюванні пропозицій з метою охоплення всіх аспектів забезпечення якості;
- участь у виїзних аудитах, що проводяться перед підписанням контракту, для оцінювання спроможностей постачальника;
- контрольна фаза закупівель;
- проведення оцінювання ризиків для визначення потреб державного гарантування якості;
- проведення аудиту державного гарантування якості на об'єктах постачальника;
- аудити системного рівня: внутрішня **система менеджменту якості постачальників**;
- аудит технологічних процесів: виробництво та виробничі процеси постачальників;
- аудит продукції: перевірка матеріалів та послуг за контрольним переліком перевірок (для кожної визначеної групи предмета закупівлі);
- участь у засіданнях з перегляду контракту та відслідковування прогресу;
- моніторинг ефективності системи менеджменту якості постачальників;
- повідомлення про спостереження, що стосуються забезпечення якості, та відстеження прогресу у заходах щодо усунення проблем;
- допомога з оцінюванням змін конструкції, доданими роботами, відхиленнями та відмовами, а також проведення розслідувань щодо невідповідностей;
- випуск товару на запит і допомога в переміщенні товару до об'єктів постачальників та у зворотному напрямку;
- управління виробництвом на суднобудівних заводах під час приймально-здавальних випробувань;
- нагляд за утилізацією / демілітаризацією предметів, коли це необхідно;

- роботи з ремонту та капітального ремонту;
- нагляд за всіма предметами, які перебувають у власності держави та перебувають під управлінням підрядника відповідно до умов контракту;
- делегування державного гарантування якості союзним країнам, коли постачальники перебувають за межами країни.

#### Завершальна фаза закупівель:

- збір та перегляд результатів наглядової діяльності для оновлення інформації про ризики щодо продукції та підрядника;
- моніторинг якості спільно з постачальниками;
- виконання вимог щодо інвентаризації для повернення під контроль держави предметів, що перебувають у державній власності та перебувають у розпорядженні підрядника відповідно до умов контракту, та допомога в реалізації / демілітаризації предметів, які більше не потрібні;
- збір інформації про висновки, зроблені в результаті діяльності, та відгуки замовника і подання звіту про завершення процедур з державного гарантування якості;
- інші обов'язки, що можуть бути непов'язаними з процесом закупівель;
- надання консультацій щодо системи менеджменту якості постачальникам оборонних установ та організацій;
- співпраця із союзниками НАТО у розробці загальних практик державного гарантування якості;
- підтримка корпоративних перевірок відповідності (наприклад, дотримання умов контрактів, акредитація інженерних організацій, цілісність ланцюга постачання та забезпечення матеріальних цінностей) відповідно до завдань.

#### 4.7. Застосування ризик-орієнтованого підходу в менеджменті якості оборонної продукції

Закупівельні стратегії, стратегії підтримки і технології та їх складність визначаються на основі оцінювання ризиків.

Плани якості (проєкту, контракту) формуються з урахуванням пов'язаних ризиків.

На етапі формування вимог відповідно до закупівельної стратегії, спроможностей постачальників, вимог щодо якості та життєвого циклу, технологічності та складності продукції й процесів здійснюється аналіз та оцінювання ризиків і визначаються вимоги прийнятної якості щодо системи менеджменту якості постачальника та кваліфікації або сертифікації продукції. Діяльність з нагляду за якістю (системи менеджменту, процесів, продукції та послуг) визначається на основі оцінювання ризиків та фіксується у відповідному плані нагляду.

Відповідно до рівнів ризику можливе збільшення кількості залучених фахівців з якості для критичних і високоризикових проєктів або, навпаки, делегування повноважень проєктній команді для проєктів з низьким рівнем ризику.

## **Моніторинг та оцінювання у сфері менеджменту якості оборонної продукції**

Моніторинг та оцінювання якості (у тому числі з погляду достатності вимог до продукції та забезпечення якості) здійснюються стосовно програм і проєктів з матеріально-технічного забезпечення, рівня ресурсів для забезпечення якості, технічних завдань, контрактів, постачальників, систем менеджменту якості постачальників, процесів (у т. ч. технологічних) і безпосередньо продукції.

Моніторинг й оцінювання з погляду функціонування систем менеджменту постачальника передбачають планування та проведення відповідних аудитів й оцінювання їх результатів, нагляд за функціонуванням систем менеджменту якості, процесів і продукцією з оцінюванням результатів нагляду.

### **Нагляд на основі ризику**

Обраний тип аудиту ґрунтується на впливі ризику.

Представник із забезпечення якості оцінює результати аудиту відповідно до обсягу та критеріїв аудиту. На підставі зібраних об'єктивних доказів представник із забезпечення якості надає висновки, позитивні чи негативні, представникам постачальника. Аудит проводиться відповідно до міжнародного стандарту «ISO 19011. Керівництво з аудиту систем менеджменту».

### **Аудит системи менеджменту**

Мета аудиту — перевірка впровадження постачальником системи менеджменту якості та встановлення її відповідності визначеним вимогам (контракт, стандарти ISO 9001, AS 9100, AQAP тощо), достатність для забезпечення якості продукції. Включає аудит усіх системних процесів і їхніх результатів згідно з контрактом, у т. ч. процесів постійного вдосконалення.

### **Аудит процесів**

Конкретні процеси, у тому числі технологічні, перевіряються на відповідність вимогам контракту та здатність виробляти відповідний продукт.

Аудит процесу вивчає ресурси (обладнання, людські ресурси та матеріали), методи (процедури, інструкції) та середовище, що включені в процес або впливають на процес, щоб визначити, чи є такий процес ефективним для виробництва відповідної продукції.

### **Аудит продукції (продукту / послуги)**

Мета аудиту — виявити відповідність продукції встановленим вимогам (контрактним вимогам / вимогам до продукції), проходження всіх запланованих етапів контролю, методів контролю тощо.

Основна увага приділяється перегляду об'єктивних доказів, щоб продемонструвати відповідність продукції вимогам контракту. Під час аудиту продукції перевіряється здатність постачальника вимірювати, перевіряти або тестувати продукцію, підтверджується здатність постачальника виявляти та відхиляти невідповідну продукцію, приймати відповідні рішення щодо якості та/або переглядати записи якості, необхідні для надання доказів відповідності продукції.

Перевірка відповідності продукції та об'єктивних доказів постачальників шляхом перевірки товару на відповідність вимогам.

Представник (оборонного відомства) із забезпечення якості розробляє аудиторський звіт, який відповідає складності проведеного аудиту. За результатами повного аудиту системи або аудиту складного процесу складається детальний звіт. За результатами аудиту процесів меншої складності та аудиту продукції складається простіший аудиторський звіт.

Про невідповідність вимогам повідомляється постачальнику шляхом надання зауважень щодо якості, надалі потрібні коригувальні заходи та дії для усунення невідповідностей.

Результати моніторингу та оцінювання аналізуються та використовуються для покращення якості шляхом здійснення коригувальних та запобіжних заходів.

### **4.8. Функціонування систем менеджменту якості в організаціях, відповідальних за забезпечення якості оборонної продукції**

З наявної інформації можна зробити висновок, що в усіх державах застосовуються підходи, засновані на положеннях зазначеного стандарту, незважаючи на те, сертифіковані вони чи ні, а в усіх підрозділах Міністерства оборони Великої Британії, які задіяні в матеріально-технічному забезпеченні оборонних спроможностей, впроваджено систему менеджменту якості на основі вимог стандарту ISO 9001.

З метою забезпечення якості оборонної продукції застосовується моніторинг діяльності постачальника, а саме:

- варіативний (необов'язковий) державний нагляд за забезпеченням якості;
- моніторинг показників діяльності (постачальника);
- аналіз та схвалення поступок (відхилень);
- залучення до процесу аналізу проєкту;
- участь (спостереження) у кваліфікаційних випробуваннях;
- аналіз доказів, що підтверджують відповідність.

### **4.9. Контроль якості оборонної продукції замовником (наявність / відсутність, механізми, приймання, випробування тощо)**

Загальний для держав НАТО принцип: постачальник несе загальну (повну) відповідальність за якість, використовує знання та ресурси для забезпечення якості продукції.

Забезпечення якості оборонної продукції сфокусоване на системі менеджменту якості постачальника, процесах, дотриманні планів якості, показниках діяльності постачальників, результатах випробувань і сертифікації, а не на перевірці (контролі) продукції з боку замовника.

Проте можуть бути різні варіації залежно від підходів держави та міністерств оборони. Наприклад, Міністерство оборони Великої Британії не здійснює контроль якості та випробування продукції, проте тут функціонує система сертифікації і налагоджений механізм співпраці з органами з оцінювання відповідності продукції та систем менеджменту.

#### 4.10. Застосування державного гарантування якості

Усі держави певною мірою залежно від рівня власного виробництва, імпорту та експорту оборонної продукції застосовують державне гарантування якості. В одних державах воно застосовується лише до зовнішньоекономічних контрактів, в інших — до всіх контрактів. При цьому застосування державного гарантування якості до внутрішніх контрактів може мати певні особливості.

Основою для здійснення державного гарантування якості є стандарти НАТО серії AQAP та Угода НАТО зі стандартизації STANAG 4107 щодо взаємного визнання державного гарантування якості.

Державне гарантування якості повинно бути пропорційної складності і критичності програмі закупівель і рівню ризику. Відомості про нагляд, прозорість та розуміння забезпечують упевненість у відповідності продукції.

Державне гарантування якості може бути інтегроване в процес планування проєкту і процес закупівель та застосовується до проєктів і всіх стадій життєвого циклу оборонної продукції. Життєво важливим документом є план державного гарантування якості. Орган забезпечення якості у сфері оборони (DQAA) визначається в контрактах як орган забезпечення якості покупця. У міжнародних контрактах QAB (Quality Assurance Branch — підрозділ із забезпечення якості) виступає в ролі національного уповноваженого органу з державного гарантування якості (NQAA).

#### 4.11. Рекомендації

Проаналізувавши виступи експертів з Великої Британії, Канади, Норвегії та Інституту оборонного аналізу США, робоча група Проєкту реформи оборонних закупівель підготувала такі висновки та рекомендації:

- Якість оборонної продукції, а також відповідних робіт, послуг і їхніх результатів (далі — оборонна продукція) є одним з ключових факторів, який безпосередньо впливає на забезпечення спроможностей сил безпеки і оборони, а отже, на рівень оборонних спроможностей держави. Тому має бути створена інтегрована система менеджменту якості забезпечення (ресурсного, у т. ч. матеріального) оборонних спроможностей, складовими якої будуть система менеджменту якості оборонної продукції та система менеджменту життєвого циклу. Така інтегрована система має на меті забезпечення належного рівня, безперервної підтримки та розвитку оборонних спроможностей і повинна забезпечити не тільки належну якість оборонної продукції впродовж її життєвого циклу, а й ухвалення якісних управлінських рішень різними суб'єктами управління, які впливають або можуть впливати на якість оборонної продукції впродовж її життєвого циклу. Ця система має бути результативною, економічно ефективною та забезпечувати інтегрований підхід до застосування різних механізмів забезпечення якості на основі ризик-орієнтованого підходу. Під час закупівель оборонної продукції ця система має забезпечити як відповідність продукції та послуг встановленим вимогам, так і впевненість замовників у продукції та її постачальниках, починаючи з етапу відбору. Система має базуватися на принципі повної відповідальності постачальників за якість продукції під час виробництва та постачання.

- На заміну наявній системі контролю якості з боку замовника з метою забезпечення впевненості замовника в тому, що він має справу з надійним постачальником та отримує від нього продукцію належної якості, мають застосовуватися вимоги до системи менеджменту якості постачальників, оцінювання та нагляд за цими системами, а також атестація виробництв, виробничих процесів та нагляд за ними.
- Одним з ключових інструментів забезпечення якості оборонної продукції у випадках закупівель з високим рівнем ризику має стати державне гарантування якості оборонної продукції.
- Можливість застосування вимог до систем менеджменту постачальників та державного гарантування якості передбачена Законом України «Про оборонні закупівлі», проте для імплементації відповідних положень необхідно забезпечити схвалення проєкту Концепції створення системи державного гарантування якості оборонної продукції Урядом, визначити (створити) та уповноважити орган з державного гарантування якості, ухвалити низку підзаконних актів, нормативних документів (стандартів), розробити методологічну базу та забезпечити підготовку відповідних фахівців.

**Довідково.** Ухвалена постанова Уряду про визначення Міноборони уповноваженим органом з державного гарантування якості нічим не обґрунтована та створює можливості для зловживань і ризику для створення системи державного гарантування якості оборонної продукції, яка дійсно відповідатиме принципам та стандартам НАТО, оскільки:

- досі не ухвалена Концепція створення системи державного гарантування якості оборонної продукції (Міноборони);
- відсутнє положення про уповноважений орган з державного гарантування якості (без виконання попереднього пункту це ускладнено);
- не ухвалено необхідний пакет військових стандартів — еквівалентів стандартів НАТО (AQAP);
- у Міноборони відсутні відповідні фахівці (без виконання попередніх пунктів їх повноцінна підготовка практично неможлива).

Необхідно врахувати, що без створення повноцінної системи оцінювання якості безпосередньо оборонної продукції (випробування, атестація, сертифікація), а також системи технічного регулювання (технічні регламенти та оцінювання відповідності) оборонної продукції інтегрована система менеджменту забезпечення оборонних спроможностей не відбудеться і не дасть бажаних результатів.

Оскільки якість починається зі встановлення вимог, необхідно забезпечити розвиток спроможностей замовників щодо ринкових досліджень, встановлення чітких, повних, адекватних, однозначних і зрозумілих вимог до продукції та забезпечення якості, а також оптимізувати систему прийняття на озброєння та постановки на забезпечення відповідних видів оборонної продукції.

Особливої уваги потребує забезпечення якості програм і проєктів у сфері забезпечення оборонних спроможностей, зокрема якості та ефективності науково-дослідних та конструкторських робіт.

Необхідне інституційне забезпечення функціонування інтегрованої системи менеджменту якості забезпечення оборонних спроможностей та її підсистем шляхом визначення (створення) відповідних інституцій з чітким розподілом їхніх функцій і повноважень, а також забезпечення компетентності всього персоналу цих інституцій, починаючи з керівного складу.

Окрім того, з метою забезпечення сумісності з НАТО та отримання відповідних переваг система менеджменту якості оборонної продукції має бути сумісною з відповідними системами НАТО та відповідати стандартам НАТО.

Проблема якості процесів, пов'язаних з оборонною продукцією, є гострою для всіх замовників у системі планування та забезпечення оборонних спроможностей, у першу чергу державних замовників у сфері оборони, а її ігнорування призводить до зниження рівня якості оборонної продукції, неефективного відбору постачальників, зриву планів забезпечення, а відповідно — і до зниження рівня обороноздатності держави, неефективності використання бюджетних ресурсів, створення корупційних ризиків. Таким чином, є необхідність впровадження та постійного розвитку найкращих практик у сфері забезпечення / гарантування якості оборонної продукції на основі досвіду західних та українських експертів.

Оскільки створення та функціонування інтегрованої системи менеджменту якості забезпечення оборонних спроможностей та її підсистем неможливе без участі вищого керівництва, необхідно системно забезпечити підготовку відповідних фахівців і підвищення компетентності керівного складу Міноборони та Збройних Сил України, інших замовників у сфері менеджменту якості та життєвого циклу оборонної продукції.

У контексті створення інтегрованої системи менеджменту якості забезпечення оборонних спроможностей та її підсистем доцільним є впровадження систем менеджменту якості за міжнародним стандартом ISO 9001 у відповідних інституціях.

# Загальні висновки

Вищезгадані круглі столи та семінари через пандемію коронавірусу відбувалися онлайн, однак були надзвичайно інформативними та поєднували у собі формат лекцій і ґрунтовних експертних обговорень за участі топекспертів з країн-членів НАТО, представників органів влади, українського експертного середовища та громадського сектору.

Такий формат і залученість учасників є надзвичайно важливими для формування єдиного бачення впровадження найкращих практик країн НАТО, імплементації Закону України «Про оборонні закупівлі» та розвитку сфери оборонних закупівель в Україні загалом.


Важливим аспектом є практичне використання рекомендацій, підготовлених експертами Проєкту реформи оборонних закупівель за підтримки Міністерства оборони Великої Британії за результатами вищезгаданих експертних обговорень, у роботі Міністерства оборони України, інших державних замовників у сфері оборони та інших органів влади, які задіяні у сфері оборонних закупівель.

Проєкт реформи оборонних закупівель за підтримки Міністерства оборони Великої Британії надзвичайно вдячний усім партнерам, залученим до підготовки та організації вищезгаданих заходів, зокрема Центру з питань доброчесності в оборонному секторі (CIDS) при Міністерстві оборони Королівства Норвегія, Незалежній антикорупційній комісії та Національному університету оборони імені Івана Черняхівського.

Ми також вдячні всім учасникам за участь і сподіваємося на активне впровадження відповідних рекомендацій, задля чого готові надавати консультативну підтримку та допомогу.

Подібні заходи відбуватимуться й надалі. Ми плануємо розглянути наступний блок питань, що існують у сфері оборонних закупівель, після чого експерти підготують пакет рекомендацій.





**Проект реформи  
оборонних закупівель**

за підтримки

Міністерства оборони  
Великої Британії

**Контакти**

01042, Україна, м. Київ

бульвар Марії Приймаченко, будинок 1/27

офіс 477

+38 093 462 82 70

[a.pereverziev@gmail.com](mailto:a.pereverziev@gmail.com)