

**О совершенствовании нормативно-правовой базы в сфере
государственного оборонного заказа и
связанной с ним области технического регулирования.
Предлагаемые законодательные инициативы**



Маянский В.Д. – президент АНО «Военный Регистр», руководитель ЦО СДС «Военный Регистр», к.т.н.

Одним из направлений обеспечения сильного государства является сохранение оборонно-промышленного комплекса (ОПК) повышение его потенциала и обеспечение высокого качества выпускаемой продукции военного назначения.

Качество вооружения, военной и специальной техники – один из краеугольных камней обеспечения национальной безопасности и немаловажный фактор, способствующий пополнению бюджета страны за счет высокой конкурентоспособности вооружения, средств их доставки и сопровождения на международном рынке.

Не будем останавливаться на формулировках понятия качества продукции – их много, как упоминаемых в ГОСТах, так и философских.

Одно несомненно – качество военной продукции в первую очередь зависит от человеческого фактора, а это:

- принятие соответствующих законов и совершенствование существующей нормативно-правовой базы, создающие комфортные правовые условия для реализации государственного оборонного заказа;
- подготовка специалистов и руководителей всех уровней – как занятых непосредственно на производстве, так и в смежных сферах деятельности, которые должны предусматривать, в свою очередь:
 - обучение,
 - повышение квалификации,

- соответствующие подтверждения уровня их компетентности, в том числе независимыми экспертными организациями;
- построение оптимальных систем управления предприятием-производителем (СУП) ВВСТ, с использованием информационных технологий (ИТ) и способами обеспечения их информационной безопасности;
- обеспечение объективного контроля и оценки соответствия заданных требований, в том числе с применением независимого подтверждения соответствия аккредитованными ОС и ИЛ, работающими в интересах ОПК;
- построение системы обеспечения гарантированного качества в интересах оборонно-промышленного комплекса страны, направленной на его бесперебойную работу и гарантирующую заданное качество выпускаемой продукции.

Требования к качеству продукции установлены в нормативных документах (федеральных законах, технических регламентах, стандартах), договорах, контрактах и т.п. Реализация требований к качеству продукции оборонного назначения организуется и выполняется в рамках государственного оборонного заказа (ГОЗ).

На сегодняшний день ряд факторов политического, производственного и технологического плана резко обострили вопросы обеспечения качества этой продукции. Стало сложно решать данную проблему только силами служб качества предприятий и института военных представителей Минобороны России.

Поэтому, все чаще стали применять независимое подтверждение соответствия в виде сертификации, которая заключается в проверке выполнения норм (соответствия установленным требованиям) профессиональным третьим лицом – как правило, органом по сертификации.

Сегодня независимое подтверждение соответствия становится все более востребованным, признаваемым и ценным как в международной практике, так и в России.

Постановлением Правительства РФ от 11.11.2012 г. № 1036 «Об особенностях оценки соответствия оборонной продукции (работ, услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и захоронения указанной продукции» установлено, что сертификация систем менеджмента качества организаций, осуществляющих деятельность по разработке, производству, испытанию, установке, монтажу, техническому обслуживанию, ремонту, утилизации и реализации вооружения и военной техники, осуществляется в рам-

ках систем добровольной сертификации, а также в случаях, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, в рамках систем обязательной сертификации.

Существует ряд ключевых проблем, осложняющих деятельность систем добровольной сертификации работающих в области ОПК, которые возможно решить только на законодательном уровне. Давайте рассмотрим их.

Действующие федеральные законы, постановления Правительства РФ и государственные нормативные документы (стандарты) в области технического регулирования во многом не согласованы, и даже противоречат друг другу. Объекты регулирования, термины и определения, изложенные в этих документах, различаются, используются фразеологизмы, выражающие возможность, либо допустимость, что позволяет неоднозначно толковать сами нормы.

- Так, в Федеральном законе от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» пункт 3 статьи 8. Лицензионные требования, указано, что:

«3. В перечень лицензионных требований с учетом особенностей осуществления лицензируемого вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности) могут быть включены следующие требования:...»

Считаем целесообразным данный пункт изложить в следующей редакции:

«В перечень лицензионных требований с учетом особенностей осуществления лицензируемого вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности) могут быть включены следующие требования, (для головных исполнителей (исполнителей) в сфере государственного оборонного заказа они должны быть включены в обязательном порядке).

- В Федеральном законе от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» норма п. 3 ст. 21 гласит:

«3. Система добровольной сертификации может быть зарегистрирована федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию».

Считаем, что системы добровольной сертификации, действующие в сфере государственного оборонного заказа, **должны быть** зарегистрированы федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию.

Предлагаемая формулировка:

«3. Система добровольной сертификации может быть зарегистрирована федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию, а системы добровольной сертификации, действующие в сфере государственного оборонного заказа, должны быть зарегистрированы в обязательном порядке».

• Формулировка статьи 19 Принципы подтверждения соответствия Федерального закона от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «**О техническом регулировании**» наносит существенный вред подтверждению соответствия в оборонно-промышленном комплексе, которая устанавливает, что:

«Подтверждение соответствия осуществляется на основе принципов:

...

...

недопустимости принуждения к осуществлению добровольного подтверждения соответствия, в том числе в определенной системе добровольной сертификации...».

В то же время, норма абзаца 20 статьи 2. Основные понятия «О техническом регулировании» гласит:

«система сертификации – совокупность правил выполнения работ по сертификации, ее участников и правил функционирования системы сертификации в целом».

Считаем, что в данном случае налицо логическое противоречие: система добровольной сертификации (СДС) в соответствии со ст. 4 пункта 5) Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в отличие от органа по сертификации, не является юридическим лицом и хозяйствующим субъектом, так как не приносит доход, не имеет договорных отношений с заявителем на сертификацию.

Сегодня именно норма вышеупомянутой ст. 19 Федерального закона от 25.12.2002 г. № 184-ФЗ используется для трактовки обоснования о якобы имеющихся нарушениях со стороны СДС антимонопольного законодательства и служит веским аргументом некоторым ФОИВ для отказа быть создателями СДС. Так, используя именно этот аргумент, Минобороны России в 2008 году вышло из состава создателей СДС «Военный Регистр», разрушив годами наработанную нормативную базу и выстроенную систему взаимосвязей между органами по сертификации, представителями заказчика и предприятиями ОПК. Это, на наш взгляд, существенно затруднило использование сертификации в ОПК, как дополнительного инструмента в повышении качества продукции оборонного назначения.

Предлагаемая редакция нормы статьи 19:

«Подтверждение соответствия осуществляется на основе принципов:

...

...

недопустимости принуждения к осуществлению добровольного подтверждения соответствия, в том числе в определенном органе добровольной сертификации...».

Кроме этого, присутствуют существенные противоречия между некоторыми законодательными актами.

- Так, в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предприятия вынуждены выставлять на торги процедуры проведения инспекционных контролей сертифицированной СМК.

В связи с этим возникает ситуация, при которой процедуру инспекционного контроля предстоит проводить не органу по сертификации, выдавшему сертификат, а органу, предложившему наименьшую стоимость проведения процедуры. Это противоречит описанному в п. 9.1.1.1 ГОСТ Р ИСО/МЭК 17021-2012 «Требования к органам, проводящим аудит и сертификации систем менеджмента» циклу сертификации, который включает в себя: сертификационный аудит, инспекционные контроли в течение первого и второго года и ресертификационный аудит. Инспекционные контроли должен проводить именно тот орган по сертификации, который выдал сертификат соответствия, и который несет ответственность за подтверждение его действия.

Значительное снижение установленной базовой стоимости работ по сертификации при объявлении тендера неизбежно приведет к невозможности объективного проведения аудита СМК и нарушению установленной стандартом процедуры.

Выбранный на торгах, с более низкой ценой, орган по сертификации не имеет права подтвердить сертификат выданный другим органом. Он может только сертифицировать заново (провести первичный аудит) и выдать свой сертификат. Так как первичный аудит процедура более трудоемкая и соответственно стоит дороже, возникают сомнения в качестве выполнения таких работ и доверии к выданному сертификату.

Предлагается: в Федеральном законе от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» исключить услуги по сертификации в сфере оборонно-промышленного комплекса в части инспекционного контроля в течение первого

и второго года, что не создаст противоречий с ГОСТ Р ИСО/МЭК 17021-2012 «Требования к органам, проводящим аудит и сертификации систем менеджмента» и не позволит снизить качество оказания этой услуги.

• В соответствии с постановлением Правительства РФ от 11 октября 2012 г. № 1036 п. 21:

аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по оценке соответствия оборонной продукции (работ, услуг), в том числе органов по сертификации систем менеджмента качества организаций, осуществляется при наличии выданной в установленном законодательством Российской Федерации порядке лицензии на допуск к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну (в случае, если выполнение работ по оценке соответствия оборонной продукции (работ, услуг) связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну), а также наличием у сотрудников, экспертов и технических экспертов допуска к государственной тайне по существующей форме в соответствии с требованиями Закона Российской Федерации «О государственной тайне» (в случае, если выполнение работ по оценке соответствия оборонной продукции (работ, услуг) связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну).

Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2010 г. № 200 определен перечень федеральных органов исполнительной власти, имеющих право направлять в Федеральную службу безопасности соответствующее подтверждение о степени секретности сведений, с которыми организации предполагают осуществлять работы, а также порядок оформления лицензии.

В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 21.07.1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», органы по сертификации должны иметь договор, на проведение совместных работ с организацией-заказчиком совместных работ, в котором указывается порядок и объем передачи сведений, составляющих государственную тайну. Это также определено типовым регламентом по подтверждению степени секретности сведений, с которым организация-соискатель лицензии на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну, предполагает осуществлять свою деятельность, одобренным решением Межведомственной комиссии (МВК) по защите государственной тайны от 15 октября 2012 г. № 247.

Органы по сертификации, являясь юридическими лицами, заключают договоры на проведение оценки (подтверждения) соответствия систем менеджмента или продукции с предприятиями ОПК на период действия сертификата соответствия и не должны быть зависимы от данного предприятия

(ст. 3, абзац 3 Федерального закона от 27.12.2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании»). Кроме того, сертификат соответствия может быть приостановлен или отозван, тогда договор прекращается.

Необходимо на уровне Правительства РФ решить вопрос внесения изменений в порядок получения лицензии на допуск к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну (в случае, если выполнение работ по оценке соответствия оборонной продукции (работ, услуг) связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну) для органов по сертификации и других субъектов систем добровольной сертификации, оказывающих услуги предприятиям оборонно-промышленного комплекса.

Предлагается: Внести следующие изменения в «Типовой регламент по подтверждению степени секретности сведений, с которыми организации-соискатели лицензии на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну, предполагают осуществлять свою деятельность», одобренный решением МВК по защите государственной тайны от 15 октября 2012 г. № 247.

В раздел II. Порядок рассмотрения обращений о подтверждении степени секретности п. 6, первый абзац, после слов ... организации заказчика совместных работ, добавить (для органов по сертификации и испытательных лабораторий, осуществляющих деятельность в оборонно-промышленном комплексе – уполномоченного органа по аккредитации в ОПК).

Все эти инициативы неоднократно освещались нами в письмах и докладах в адрес различных органов исполнительной власти (Минобороны, Минпромторг, Минэкономразвития, Росстандарт), Военно-промышленной комиссии и Правительству Российской Федерации, на региональных и отраслевых конференциях. Результат оказался совсем не оригинальным – нас просто перестали приглашать в рабочие и экспертные группы. На сегодня мы неудобные оппоненты, имеющие свое мнение, отличное от мнения чиновников. В фаворе свои, карманные организации, пролобированные высокими чиновниками (достаточно посмотреть кто выигрывает конкурсы на исполнение НИР по качеству). К сожалению, ничего не меняется. Только кому от этого лучше? И выиграет ли от этого качество?