



Шестая Всероссийская конференция  
**Закупки в оборонно-промышленном комплексе**  
13 ноября 2018 г.

## **РЕЗОЛЮЦИЯ**

### **Шестой Всероссийской конференции «Закупки в оборонно-промышленном комплексе» («Закупки ОПК – 2018»)**

г. Москва

13 ноября 2018 г.

#### **КОНФЕРЕНЦИЯ ПРОВЕДЕНА ПРИ ПОДДЕРЖКЕ:**

- Коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации
- Федеральной антимонопольной службы

#### **В КОНФЕРЕНЦИИ УЧАСТВОВАЛИ:**

**257 участников от 149 предприятий и организаций.**

- **Представители органов власти:**
  - Контрольного управления Президента Российской Федерации
  - Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
  - Министерства обороны Российской Федерации
  - Министерства финансов Российской Федерации
  - Министерства экономического развития Российской Федерации
  - Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации
  - Федеральной антимонопольной службы
  - Федерального казначейства
  - Федеральная служба по финансовому мониторингу
  - Прокуратуры города Москвы

Общее число участников: **28** участников от **10** структур.

- **Предприятия и организации оборонно-промышленного комплекса:**

Общее число участников: **154** участников от **90** предприятия и организации.

- **Другие предприятия и организации:**

Общее число участников: **75** участников от **49** предприятий и организаций.

### **УЧАСТНИКИ КОНФЕРЕНЦИИ ОБСУДИЛИ:**

1. Изменения нормативно-правовой среды закупок и их влияние на закупочную деятельность организаций оборонно-промышленного комплекса (далее – ОПК).
2. Практические аспекты закупочной деятельности: проблемы, позитивные практики, опыт применения методик, технологий и инструментов.
3. Направления совершенствования системы регламентированных закупок в государственном секторе экономики.
4. Особенности развития закупочной деятельности организаций оборонно-промышленного комплекса с учетом задач диверсификации.
5. Первоочередные задачи по совершенствованию нормативно-правовой среды и инфраструктуры закупочной деятельности организаций оборонно-промышленного комплекса.

### **УЧАСТНИКИ КОНФЕРЕНЦИИ ОТМЕТИЛИ:**

1. **Совершенствование законодательства о закупках все последнее время влечет за собой его усложнение.**

Усложняются не только отдельные законодательные акты, но и происходит взаимопроникновение различных законов. Например, в Федеральном законе № 135-ФЗ «О защите конкуренции» есть особенности регулирования отдельных отраслей, а в отраслевых законах, в частности, в Федеральном законе № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» есть особенности антимонопольного регулирования. Другой пример: обеспечение исполнения государственного контракта установлено Федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а Федеральный закон № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» исключает такое требование в случае банковского сопровождения, но при казначейском сопровождении должны применяться общие нормы Федерального закона № 44-ФЗ (нет изъятия, как особенности исполнения ГОЗ\* при банковском сопровождении). Организации оборонно-промышленного комплекса работают одновременно в системе банковского и казначейского сопровождения. Одни нормы прописаны в Федеральном законе № 275-ФЗ, другие – в документах бюджетного планирования. Когда участники

---

\* ГОЗ – государственный оборонный заказ (гособоронзаказ)

кооперации выполнили свои обязательства, система казначейского сопровождения позволяет получить окончательный расчет на специальный (лицевой) счет и «забрать» эти деньги на свой расчетный счет, а при банковском сопровождении – закрыть отдельный счет и перевести деньги сразу после исполнения своих обязательств нельзя, так как необходимо ждать полного исполнения государственного контракта (порой это занимает несколько лет). Разные «правила игры» и многочисленные (фрагментарные и порой взаимоисключающие) нормы законодательства не просто отталкивают новых потенциальных поставщиков от сферы закупок для нужд обороны и безопасности государства, но и серьезно усложняют работу заказчиков и головных исполнителей, тем самым создают угрозу срыва сроков исполнения контрактов.

В этих условиях невозможно однозначно определить, как действовать технически правильно. Такая ситуация усложняет работу как предприятий, так и контролирующих организаций, создает риски признания решений, принимаемых в ходе закупок, необоснованными, и, как следствие, приводит к дополнительным временным и финансовым затратам.

## **2. Необходим выход на стабилизацию законодательства о закупках.**

Большая часть пути нормативно-правового регулирования пройдена. Нужно прекращать внесение точечных поправок. Изменения должны вноситься системно. В частности, Минфин России и Минобороны России работают над тем, чтобы системно, а не через постановления Правительства России, решить вопрос о том, в какой степени и как нужно закрывать информацию.

В 2019 году Минфин России намерен начать обсуждение вопросов о стабилизации законодательства, приведении в соответствие друг с другом норм различных законов, начале их кодификации.

В настоящее время Минфин России разрабатывает концепцию развития контрактной системы и выражает свою заинтересованность в информации, касающейся правоприменения действующего законодательства, а также в предложениях по развитию системы закупок.

## **3. Главные изменения в закупках 2018 года были связаны с переходом на электронные процедуры.**

Главным достижением 2018 года, по мнению Минфина России, является создание инфраструктуры и правовое регулирование для полной электронизация закупок.

В конце 2017 года приняты глобальные поправки, вышло несколько десятков постановлений Правительства России, которые создали правовую базу для работы электронных торговых площадок. Правительством России в соответствии с заранее утвержденными

критериями и требованиями проведен отбор 8 электронных площадок для открытых процедур и одной площадки для закрытых процедур.

Отобранные электронные площадки заключили соглашения с 18 банками, утвержденными распоряжением Правительства России. Уполномоченные банки подтверждают возможность открытия спецсчетов в течение нескольких часов. Всеми банками установлена электронная связь со всеми площадками, налажен документооборот.

При переходе на электронные закупки одновременно решались две задачи:

- нормативно и технологически оформить повсеместное внедрение электронных процедур;
- внедрить новую финансовую модель, когда взимается комиссия за действия, проведенные площадками, а обеспечение заявок делается в уполномоченных 18 банках. В перспективе банки должны начислять проценты на эти средства, идущие на спецсчета. Эта практика пока не распространена, если проценты и есть, то они минимальны, но конкуренция между 18 банками должна привести к увеличению начисляемых процентов.

Несмотря на значительные изменения в закупочной деятельности, серьезных системных трудностей пока не выявлено. Есть обращения в Минфин России, которые носят разовый характер. В частности, поступает информация об отдельных случаях отказа в открытии спецсчета. Такие проблемы решаются письмами Минфина России.

Важным элементом электронных закупок стало применение информационной системы «Независимый регистратор» для возможного протоколирования корректности действий пользователей, выявления источника ошибки и формирования доказательной базы при рассмотрении конфликтных ситуаций. Необходимо повысить информированность заказчиков и участников о функциях и порядке применения информационной системы «Независимый регистратор».

#### **4. В 2019 году Минфин России продолжит работу по электронизации закупок.**

В рамках дальнейшей ориентации закупок на цифровой формат Минфин России планирует:

##### **4.1. Перевести в электронную форму не менее 90% всех закупок в обязательном порядке.**

Вся система электронизации заработает в полном объеме, когда будет создано ещё как минимум два инструмента:

- 1) **Каталог закупаемой продукции**, который позволит двигаться к типизации описания объектов закупок.

Опыт регионов, которые давно внедряют такие формы, показывает, что стандартизация описания потребностей заказчиков позволяет использовать при закупках сопоставимые (референтные) цены, оценивать эффективности всей системы закупок.

В настоящее время каталог применяется в пилотном режиме. Уже сейчас можно использовать каталог отдельных товарных групп: медицинские изделия, горюче-смазочные материалы, а также целый ряд других групп. Задача Минфина России - завершить каталог до конца 2019 года.

Каталог не охватит все сферы закупок по целому ряду причин, основная из которых состоит в том, что многие объекты являются уникальными и их стандартизировать невозможно. Каталог в меньшей степени затронет закупки в сфере гособоронзаказа, где большая часть продукции уникальна и имеет длительный производственный цикл.

- 2) Завершение перевода **в электронную форму всех документов**, которые размещаются или формируются в единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС). Этот перевод должен сопровождаться новыми возможностями, а не копированием документооборота. Электронные инструменты должны давать новые эффекты, доступную информацию с возможностью анализировать легко и просто.

#### **4.2.Перейти к ведению плана закупок в постоянно детализируемом электронном документе.**

Подход к планированию, когда есть два документа (план и план-график) является слишком сложным и перегружен в управлении. В планы, планы-графики постоянно вносятся изменения. Информирование рынка о том, какие объекты будут закупаться, выполняется слабо. Выполняется функционал контроля в соответствии с обоснованием бюджетных ассигнований: нельзя произвольно закупать то, что не прошло определенные процедуры в рамках бюджетного процесса на контроль соответствия с лимитами бюджетных обязательств. Сейчас нужен электронный документ планирования (документ постоянного действия): самораскрывающийся или самодетализирующийся, который может иметь укрупненные позиции закупок на отдаленные периоды и постепенно детализироваться по мере приближения закупки.

#### **4.3.Исключить дублирование при планировании закупок для ГОЗ.**

В рамках гособоронзаказа формируются документы, которые содержат достаточное количество информации о планируемых закупках. Одновременно формируются планы закупок в соответствии с законодательством о закупках. Необходимо найти такой баланс интересов, который, убирая дублирование работы, ненужный

документооборот, частичное согласование и так далее, позволит использовать документы, формируемые в рамках гособоронзаказа, для составления планов закупок.

#### **4.4. Упростить способы закупок.**

Способы закупок всё время усложнялись. Минфин России будет предлагать сокращение способов закупок и упрощение закупочных процедур. В частности:

- 1) **Использование технологии электронного магазина.** Сейчас электронные магазины применяется для закупок на сумму до 100 тысяч рублей. После того, как эта технология будет отлажена, возможно постепенное повышение этого порога.
- 2) **Подача заявок по принципу «да/нет»**, позволяющая участникам заявить о своей согласии выполнить требования технического задания без необходимости его воспроизведения в заявке.
- 3) **Заключение контракта без повторных процедур** с участником, занявшим второе место, если победитель не может выполнить контракт.

#### **4.5. Окончательно определить статус спецсчетов.**

В настоящее время в явном виде нигде не зафиксировано, что спецсчет обладает иммунитетом от всех претензий судебных и налоговых органов. Также нужно установить запрет на проведение на спецсчетах операций, которые могли бы быть использованы для укрывания средств на спецсчетах.

#### **5. ОПК работает в условиях несовершенной конкуренции.**

В оборонно-промышленном комплексе рыночная конкуренция практически полностью отсутствует по следующим особенностям:

- 1) **Заказчики – монополисты.** Нет двух заказчиков на одну продукцию. Под каждого заказчика выстроена определённая продукция, которую он приобретает.
- 2) **Мощнейшие интеграционные процессы.** Уже ПАО «ОАК» соединился с Государственной корпорацией «Ростех». Закупки, на которые выходят предприятия из разных групп лиц, крайне редки. В закупках участвуют организации, входящие в одну группу лиц, что фактически сводит конкурентную закупку к закупке у единственного поставщика.
- 3) **Главное в оборонном заказе – гарантированное выполнение.** Необходимо гарантированное и качественное выполнение поставок продукции по всей цепочке кооперации. Каждый исполнитель ищет гарантированного надежного поставщика, проверенного соисполнителя, со всеми гарантиями. Рассмотрение альтернативных поставщиков всегда сопряжено с рисками срыва сроков и качества

поставки, недопустимыми для гарантированного выполнения гособоронзаказа. При этом возможность привлечения «новых» поставщиков всегда связана с необходимостью их привязки (создания) военного представительства Минобороны России (далее – ВП) для технической приемки продукции (контроля качества) и особым правилам ценообразования на поставляемую продукцию (получения заключения военного представительства). Все контракты с соисполнителями ГОЗ подлежат обязательному визированию (согласованию проектов) с ВП, что также увеличивает сроки контрактации. Регламенты взаимодействия с должностными лицами ВП отсутствуют. Все необходимые процедуры устанавливаются внутренними ведомственными актами или прямыми указаниями, которые не имеют статуса нормативного документа.

#### **6. Главный вызов несовершенной конкуренции – как сохранить здоровую мотивацию работать эффективно.**

Как следствие несовершенной конкуренции, не имея рыночного регулирования цен, переходим к ценовому регулированию - самый сложный с точки зрения администрирования вопрос. Любой монополист стагнирует, особенно в условиях регулирования. Какова внутренняя мотивация предприятий работать эффективно в условиях госрегулирования? Что подразумевается под эффективностью: налоговая эффективность, общая эффективность предприятия, снижение стоимости конечного продукта или что-то еще?

Одним из ответов на этот вызов является разработка и внедрение мотивационной модели.

**Ещё один вызов** – это отсутствие открытого информационного пространства закупок.

В современных условиях информация о закупках не может оставаться в открытом пространстве. Анализ открытых данных о закупках позволяет вводить антироссийские санкции, болезненные для экономики. Вместе с тем, уход закупок из открытого пространства создает большую нагрузку на регулятора. Фактически каждая закрытая закупка превращается в анализ рынка.

Ответом на этот вызов может стать перевод закупок в электронный вид с применением сертифицированных электронных торговых площадок. Перенос закупок в электронную среду должен сопровождаться изменениями процессов, ориентированными на использование преимуществ современных информационных технологий, а не просто переносом старых процессов, предусматривающих старые механизмы получения допусков и исполнения предписаний.

## **7. Что можно сделать для развития конкуренции поставщиков по ГОЗ?**

### **7.1. Конкуренционные процедуры с несколькими победителями.**

Несмотря на то, что федеральное законодательство предусматривает возможность проведение конкурентных процедур с выбором нескольких победителей, на сегодняшний день данная практика не применяется из-за отсутствия механизмов определения нескольких победителей. Разработка и утверждение таких механизмов позволит ввести в практику «выращивание» конкурирующих поставщиков.

### **7.2. Оперативная передача конструкторской документации.**

В настоящее время отсутствуют критерии для принятия решения о принадлежности конструкторской документации Минобороны России. Существующие механизмы передачи конструкторской документации с участием Минобороны России работают неэффективно или не работают вообще. Для создания производства в соответствии с конструкторской документацией необходимо, во-первых, разработать и утвердить критерии (правила) определения принадлежности интеллектуальной собственности Минобороны России или создать при министерстве единую базу данных с конструкторской документацией на комплектующие изделия; во-вторых, создать инструмент быстрого реагирования и решения проблем по реализации существующих механизмов передачи конструкторской документации. Таким инструментом может стать единый контролирующий орган, наделенный полномочиями, необходимыми для оперативного решения проблем в случаях отсутствия решений на местах.

### **7.3. Снижение затрат на испытания для новых поставщиков.**

Существующие программы испытаний требуют изготовления нескольких дорогостоящих образцов комплектующих изделий, которые в последствии разрушаются в ходе испытаний. Это существенно влияет на стоимость и длительность испытаний, а также снижает шансы привлечения новых поставщиков. Учитывая, что за рубежом для снижения стоимости и длительности испытаний применяются методы цифрового моделирования, стоит отметить отсутствие работ в Российской Федерации по разработке единых требований к проведению цифровых испытаний и согласованию их с регулирующими органами, Минобороны России и иными заинтересованными лицами. Кроме того, отсутствуют критерии для определения необходимого объема испытаний комплектующих изделий альтернативного поставщика, что приводит к избыточности испытаний и необоснованному их удорожанию. Разработка и согласование критериев определения объема испытаний комплектующих изделий для новых поставщиков позволит сократить затраты на испытание, сделает объем этих затрат прогнозируемым,

что делает более привлекательным инвестиции в развитие производства для ГОЗ.

#### **8. Что можно сделать для защиты заказчика от неплатежеспособности (банкротства) исполнителя в ходе исполнения ГОЗ?**

Урегулирование кризисных ситуаций требуют интеграции законодательных актов и логической сопряженности правового пространства в обновлённой сфере закупок и исполнения контрактов в рамках гособоронзаказа. Для этого необходимо рассмотреть целесообразность внесения изменений в федеральные законы:

- 1) в Федеральный закон № 44-ФЗ в части обязательного отсутствия у Поставщика признаков неплатежеспособности (банкротства) согласно Федерального закона № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»;
- 2) в Федеральный закон № 275-ФЗ в части обязанности руководителя Исполнителя проводить извещение Головного исполнителя о наступлении ситуации, описанной ст. 9 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», и право заказчика расторгнуть контракт в этом случае;
- 3) в Федеральный закон № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в части установления порядка действия с денежными средствами на счетах казначейского сопровождения и банковских счетах сопровождаемой сделки участников исполнения государственного оборонного заказа;
- 4) в Федеральный закон № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» в части о порядке обращения взыскания на имущество должника, выполняющего гособоронзаказ; на денежные средства на счетах при банковском и казначейском сопровождении.

#### **9. Для решения задач диверсификации надо научиться закупать лучшее.**

Сложившаяся практика закупок в государственном секторе экономики ориентирована на минимизацию затрат на приобретение продукции в текущем периоде. Снижение фактической цены договора (контракта) относительно начальной (максимальной) цены рассматривается как успех закупки. Такая практика позволяет сэкономить финансовые средства в текущем периоде, но препятствует решению задач развития, включая задачи диверсификации. Приоритет экономии при закупке препятствует приобретению продукции с новыми, в том числе инновационными свойствами, цена которой выше, чем на традиционную продукцию аналогичного назначения, но экономический эффект от ее применения существенно превышает эффект от применения традиционной продукции.

Для решения задач диверсификации необходимо научиться проводить не только традиционные, но и инновационные закупки.

**Традиционная закупка** – закупка самого дешевого из приемлемого.

**Инновационная закупка** – закупка самого лучшего из доступного.

Текущий уровень законодательного регулирования предоставляет все возможности для проведения инновационных закупок. Отдельные проблемы связаны с тем, что заказчики в своих организационно-распорядительных документах не устанавливают правила, комфортные для таких закупок, недостаточно учитывают их специфику. Значительная часть локальных проблем может быть снята за счет принятия положений о порядке и правилах применения (внедрения) инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, установление которых конкретными заказчиками предусмотрено Федеральным законом № 223-ФЗ.

Отбор, закупка и внедрение инновационных решений должны рассматриваться и регулироваться системно:

- дозакупочная стадия (определение потребности, выбор решения);
- закупочные процедуры (включение в план закупок, проведение процедуры закупки);
- контроль заказчика и оперативное взаимодействие с поставщиком на стадии внедрения (включая внесение необходимых изменений, с учетом непредусмотренных особенностей внедрения инновационных решений).

Необходимо обратить внимание на дозакупочную стадию, которая в настоящее время практически не урегулирована. При этом определение потребности и выбор решения всегда ведет к выбору поставщика: в силу своей уникальности инновационное решение практически всегда закупается у единственного поставщика.

Регулирование дозакупочной стадии приобретения инновационных решений должно развиваться в двух направлениях:

- 1) консолидация и распространение информации о лучших практиках;
- 2) взаимодействие с регуляторами и с контролирующими органами в части выстраивания допустимых и проконкурентных способов взаимодействия на дозакупочной стадии заказчиков и поставщиков инновационных решений.

#### **10. Новая контрактная система должна строиться на едином понятийном аппарате.**

В настоящее время отсутствует система понятий, применяемых для описания закупочной деятельности. Определение отдельных понятий в Федеральном законе № 44-ФЗ недостаточно для однозначного описания всех аспектов закупочной деятельности, включая ее осуществление, регулирование и контроль.

В частности, не определены такие широко употребляемые понятия как «эффективность закупки», «результативность закупки», «ограничение конкуренции» и другие.

Отсутствие единого для всех участников закупочной деятельности языка усложняет их взаимодействие в рамках контрактных (договорных) отношений.

При разработке концепции развития контрактной системы необходимо предусмотреть разработку понятийного аппарата, применимого как для государственных организаций, так и для компаний с государственным участием.

#### **УЧАСТНИКИ КОНФЕРЕНЦИИ РЕШИЛИ:**

1. Организатору конференции (компания «Синапс-Мск») совместно с Институтом экономических стратегий РАН, Межведомственным аналитическим центром, Ассоциацией профессиональных специалистов в области государственных, муниципальных и корпоративных закупок, другими заинтересованными организациями:

1.1. Организовать работу по подготовке системного предложения по развитию контрактной системы с учетом специфики работы оборонных предприятий и задач диверсификации оборонно-промышленного комплекса.

1.2. При подготовке предложения:

- 1) учесть результаты обсуждений, состоявшихся в ходе конференции «Закупки в ОПК – 2018»;
- 2) получить, проанализировать и учесть предложения участников конференции «Закупки в ОПК – 2018»;
- 3) отразить предложения, направленные на совершенствование нормативно-правовой среды, методического, технологического и информационного обеспечения, подготовки и переподготовки кадров;
- 4) предусмотреть разработку понятийного аппарата закупочной деятельности.

1.3. Подготовленное предложение направить в коллегии ВПК России, Минфин России, ФАС России, профильные комитеты Государственной Думы и Совета Федерации.

2. Организатору конференции (компания «Синапс-Мск»):

2.1. Подготовить и провести Седьмую Всероссийскую конференцию «Закупки в оборонно-промышленном комплексе» («Закупки в ОПК – 2019») в ноябре 2019 года.

2.2. В целях подготовки конференции «Закупки в ОПК – 2019» сформировать программный комитет конференции с привлечением

представителей органов исполнительной власти, организаций ОПК и других заинтересованных организаций.

3. Организациям, направившим своих представителей на конференцию «Закупки в ОПК – 2018»:

3.1. Предусмотреть участие своих представителей в конференции «Закупки в ОПК – 2019».

3.2. Рассмотреть возможность делегирования своих представителей в состав программного комитета конференции «Закупки в ОПК – 2019».

3.3. Рассмотреть возможность партнерского участия в подготовке и проведении конференции «Закупки в ОПК 2019».

ОТ ИМЕНИ УЧАСТНИКОВ КОНФЕРЕНЦИИ:

Заместитель председателя коллегии  
ВПК России

О.И. Бочкарев

Заместитель председателя комитета  
Государственной Думы по экономической  
политике, промышленности, инновационному  
развитию и предпринимательству

Д.Б. Кравченко

Директор Департамента стратегического  
развития и инноваций Минэкономразвития  
России

А.Е. Шадрин

Директор Департамента МТО и логистики  
АО «ОСК»

Т.В. Липницкий

Руководитель проектов инновационного  
развития АО «РТ-Техприемка»

А.В. Калафат

Генеральный директор ИНЭС РАН

А.И. Агеев

Президент Института системного анализа и  
экспертизы РАЕН

А.А. Пискунов

Генеральный директор Межведомственного  
аналитического центра

В.И. Довгий

Генеральный директор Ассоциации  
профессиональных специалистов в области  
государственных, муниципальных и  
корпоративных закупок

Г.А. Сухадольский

Генеральный директор ООО «Эксперт 275»

Е.Ю. Гончарук

Руководитель организационного комитета  
Всероссийской конференции «Закупки в ОПК»

С.Д. Картаев