



Первая Всероссийская конференция

«Закупки в оборонно-промышленном комплексе»

РЕЗОЛЮЦИЯ

Первой всероссийской конференции «Закупки в оборонно-промышленном комплексе»

Москва

21 ноября 2013 г.

КОНФЕРЕНЦИЯ ПРОВЕДЕНА ПРИ ПОДДЕРЖКЕ:

- Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации;
- Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации;
- Министерства обороны Российской Федерации;
- Министерства экономического развития Российской Федерации;
- Федеральной службы по оборонному заказу (Рособоронзаказ);
- Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставки);
- Федерального агентства специального строительства (Спецстрой);
- Счетной палаты;
- Федеральной антимонопольной службы;
- Федеральной службы по тарифам;
- Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор).

В КОНФЕРЕНЦИИ УЧАСТВОВАЛИ:

247 участников от 142 предприятий и организаций. В том числе:

Органы власти:

- Военно-промышленная комиссия при Правительстве Российской Федерации;
- Комитет Государственной Думы по обороне;
- Министерство обороны Российской Федерации;
- Министерство экономического развития Российской Федерации;
- Федеральная служба по оборонному заказу (Рособоронзаказ);
- Счетная палата;
- Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставка);
- Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой);
- Федеральная антимонопольная служба;
- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор);
- Министерство инвестиций и инноваций Московской области.

Общее число участников: 36 участников от 11 структур.

Предприятия оборонно-промышленного комплекса:

- «35 СРЗ»
- «Зеленодольское проектно-конструкторское бюро»
- ГБУ 46-й Центральный научно-исследовательский институт Минобороны РФ
- ЗАО «Галактика Центр»
- ЗАО «НПП «Аквамарин»
- Концерн «Моринформсистема-Агат»
- Корпорация «Тактическое ракетное вооружение»
- Межгосударственная корпорация развития
- ОАО «Агропром»
- ОАО «Адмиралтейские верфи»
- ОАО «Воронежское Акционерное Самолестроительное Общество» (ОАО «ВАСО»)
- ОАО «Ижевский электромеханический завод «Купол»
- ОАО «КМКБ «Алмаз»
- ОАО «Концерн «НПО «Аврора»
- ОАО «Концерн «Созвездие»
- ОАО «Корпорация «Комета»
- ОАО «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение»
- ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА»
- ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат»
- ОАО «Мотовилихинские заводы»
- ОАО «Научно-исследовательский институт систем связи и управления»
- ОАО «НПК «Уралвагонзавод»
- ОАО «ОКБ «Пеленг»
- ОАО «ПСЗ «Янтарь»
- ОАО «Радиофизика»
- ОАО «Саранский телевизионный завод»
- ОАО «СПМБМ «Малахит»
- ОАО «Средне-невский судостроительный завод»
- ОАО «Уралтрансмаш»
- ОАО «ЦКБ МТ «Рубин»
- ОАО «ЦКБА»
- ОАО «ЦС «Звездочка»
- ОАО «Атомтехэнерго»
- ОАО «Вертолеты России»
- ОАО «ГСКБ «Алмаз-Антей»
- ОАО «Дальневосточный центр судостроения и судоремонта»
- ОАО «Казанский вертолетный завод»
- ОАО «Калужский турбинный завод»
- ОАО «Концерн «РТИ Системы»
- ОАО «Научно-исследовательский институт точных приборов»
- ОАО «НПО «Высокоточные комплексы»
- ОАО «Оборонстрой»
- ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация»
- ОАО «Объединенная судостроительная корпорация»
- ОАО «ПО «Севмаш»
- ОАО «Пролетарский завод»
- ОАО «СПО «Арктика»
- ОАО «ФНПЦ «НИИ прикладной химии»
- ОАО Дубненский машиностроительный завод им. Н.П. Федорова
- ОАО Завод «Красное Сормово»
- ОАО институт «УралНИИАС»
- ОАО Радиотехнический институт им. академика А.Л. Минца
- Омское производственное объединение «Радиозавод им. А.С. Попова»
- ООО «Винета»
- ООО «Высоковакуумная вентиляция»
- ООО «Инструментально-механический завод»
- ООО «ТД «Звезда-Стрела»
- ООО «ОМЗ-Спецсталь»
- СРЗ «Нерпа»
- ФГБУ науки «Институт прикладной физики Российской академии наук» (ИПФ РАН)
- ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации»
- ФГУП «ГКНПЦ им. М.В.Хруничева»
- ФГУП «НИИ «Квант»
- Холдинг «Швабе»

Общее число участников: 112 участников от 64 предприятий и организаций.

Прочие предприятия и организации:

- «Независимая газета»
- «Ростелеком»
- Юридическая компания VEGAS LEX
- Ассоциация менеджеров
- Высшая школа экономики
- Газета «Век»
- ГК Курган-Балт
- Государственный университет управления
- Группа компаний «Энергосервис»
- Журнала «Защита и безопасность»
- ЗАО «Интегратор»
- ЗАО «Комплексные энергетические системы»
- ЗАО «Кремний-Маркетинг»
- ЗАО «Оборонторг»
- ЗАО «Препрег-СКМ»
- ЗАО «ФПГ Энергоконтракт»
- ЗАО «Центр по экономическим классификациям»
- ИА «Оружие России»
- ИД «А4»
- ИД «МЦФЭР»
- Информационное агентство «Интерфакс»
- ИТАР-ТАСС
- ИЭ РАН
- Консалтинговый групп «НЭО Центр»
- Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ)
- Московский институт стали и сплавов
- Невьянский машиностроительный завод
- Независимое военное обозрение
- НИУ «Высшая школа экономики»
- НП «НАИЗ»
- НП «Национальная Гильдия Профессиональных Консультантов»
- НП «ЭНЕРГОСТРОЙ»
- ОАО «Равенство»
- ОАО «Россети»
- ОАО «Русская кабельная компания»
- ОАО «Тамбовский завод «Октябрь»
- ООО «Совтест-Сервис»
- ООО «Автодор-Закупки»
- ООО «АКД-К»
- ООО «Аудиторская компания «Премиум»
- ООО «БАЛТСТАЛЬ»
- ООО «Группа СТАН»
- ООО «ДемонтажСтройИнжиниринг» (ГК КрашМаш)
- ООО «Мирка Рус»
- ООО «ПРОМКАДЕТ»
- ООО «Радиотесткомплект»
- ООО «Синапс-Мск»
- ООО «Стиль Оптик» (Новосибирск)
- ООО «Тендеры.ру»
- ООО «Технологии охраны здоровья»
- ООО «Тройка»
- ООО «Фабрикант-Сервис»
- ООО «Эдисофт»
- ООО НПО «Квант-Т»
- РБК daily
- Рейтинговое агентство «Эксперт РА»
- РИА «Новости»
- Росинформбюро
- СОАО «Русский Страховой Центр»
- Торгово-промышленная палата
- Торговый портал Fabrikant.ru
- ФГБОУ «Институт развития дополнительного профессионального образования» (ИРДПО)
- ФГБУН «Институт экономики РАН»
- Федеральная Палата сферы безопасности
- Физ. лицо
- Центр развития ГЧП
- Центр отраслевых исследований Института США и Канады РАН

Общее число участников: 99 участников от 67 предприятий и организаций.

УЧАСТНИКИ КОНФЕРЕНЦИИ ОБСУДИЛИ:

1. Значение закупочной деятельности для реализации программы вооружений и модернизации оборонно-промышленного комплекса.
2. Задачи, стоящие перед предприятиями и организациями оборонно-промышленного комплекса в области организации системы закупок и ее совершенствования.
3. Опыт закупочной деятельности в условиях существующей нормативно-правовой базы, регулирующей закупки ОПК.
4. Проблемы реализации Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
5. Опыт закупочной деятельности предприятий из других отраслей и его применимость для предприятий ОПК
6. Зарубежный опыт применения контрактной системы для оборонного заказа.
7. Ключевые проблемы закупок в оборонно-промышленном комплексе и способы их решения.
8. Направления совершенствования системы закупок в оборонно-промышленном комплексе.
9. Первоочередные меры по совершенствованию законодательной, методической и организационной базы закупок ОПК.

УЧАСТНИКИ КОНФЕРЕНЦИИ ОТМЕТИЛИ:

1. Задача модернизации оборонно-промышленного комплекса требует модернизации системы управления закупками ОПК.
2. Сложившаяся система регулирования закупок в оборонно-промышленном комплексе не учитывает в полной мере специфики работы оборонных предприятий, что приводит к возникновению проблем и рисков, не характерных для других отраслей.

Во-первых, централизованное формирование гособоронзаказа и трехуровневое законодательное регулирование закупок для его исполнения.

Все предприятия и организации оборонно-промышленного комплекса являются исполнителями государственного оборонного заказа, который формируется централизованно и утверждается Правительством Российской Федерации, что не характерно для других отраслей. Правовые основы государственного регулирования отношений, связанных с формированием, особенностями размещения и выполнением государственного оборонного заказа устанавливаются Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. №275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее – Закон №275-ФЗ).

Государственные заказчики размещают заказ и осуществляют отбор исполнителей в соответствии с законом регулирующим закупки для государственных и муниципальных нужд. С 1 января 2014 года таким законом становится Федеральный закон от 5 апреля 2013 года №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон №44-ФЗ). Этот закон предусматривает ряд особенностей при закупках в целях обеспечения обороны и безопасности страны, но не синхронизирован с законом «О государственном оборонном заказе». Примеры противоречий между Законами №275-ФЗ и №44-ФЗ, выявленные участниками конференции, приведены в приложении.

Подавляющее большинство закупок, которые проводят предприятия ОПК – головные исполнители и исполнители гособоронзаказа, осуществляется и, будет осуществляться, не по Закону №44-ФЗ, а в соответствии с Федеральным законом от 8.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами

юридических лиц» (далее – Закон №223-ФЗ). При разработке Закона №223-ФЗ особенности работы оборонных предприятий не учитывались.

Последовательное выполнение всех трех изначально не согласованных законов приводит к существенному увеличению сроков и росту накладных расходов на закупку продукции, необоснованных с точки зрения достижения результата, но необходимых для соблюдения всех норм упомянутых выше законов. Кроме того, исполнение несинхронизированных и вследствие этого избыточных процедур дискредитирует верную идею применения конкурентных закупок для повышения эффективности деятельности предприятий.

Такая ситуация приводит к снижению эффективности расходования средств на выполнение гособоронзаказа и создает риск срыва сроков его исполнения, может оказать отрицательное влияние на качество конечной продукции в связи с несоответствием фактических параметров закупаемой на конкурсной основе продукции декларируемым.

Модернизация системы законодательного регулирования закупок оборонно-промышленного комплекса требует скоординированной работы различных органов исполнительной и законодательной власти, профессионального и экспертного сообществ. Акцент должен быть смещен с идеи «проведение всеми множества процедур закупки» на «синхронизированное планирование закупок во всей цепочке «заказчик – поставщик – исполнитель». Цель – оставить проведение конкурентных процедур, предусмотренных Законами №223-ФЗ и №44-ФЗ только в тех случаях, где конкуренция целесообразна экономически и проведение конкурентных процедур на стадии выбора поставщика обусловлено полезностью. Также необходима системная работа по упорядочению применения системы классификаторов в различных нормативных, правовых и методических актах, выпускаемых различными ведомствами. Координатором такой работы может стать Военно-промышленная комиссия при Правительстве Российской Федерации, как постоянно действующий орган, осуществляющий организацию и координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации государственной политики по военно-промышленным вопросам.

Во-вторых, необходимость обеспечения баланса открытости и безопасности закупок.

Закупки предприятия ОПК должны удовлетворять одновременно двум требованиям: а) максимальной открытости и прозрачности информации о закупках, б) защиты государственной тайны.

Закон №223-ФЗ является основным законом, регулирующим закупочную деятельность предприятий и организаций оборонно-промышленного комплекса при размещении ими заказов. Этот закон требует обеспечения гласности и прозрачности закупок. Закон предусматривает возможность не размещать на официальном сайте сведения о закупке, составляющие государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в документации о закупке. Однако предприятия выражают обеспокоенность тем, что вынуждены публиковать в открытых источниках информацию о закупках, каждая из которых по отдельности не содержит сведений о государственной тайне, но по совокупности эти закупки раскрывают состав изделия, порядок и стоимость его изготовления, что может привести к нарушению Федерального закона от 21.07.1993 №5485-1 «О государственной тайне» и нанести ущерб безопасности страны.

Для защиты государственной тайны может быть использована предусмотренная законом возможность не публиковать на официальном сайте сведения о закупках, по которым принято решение Правительства Российской Федерации. Постановлением

Правительства РФ от 14 июня 2012 г. №591 утвержден Порядок подготовки и принятия актов Правительства Российской Федерации об определении конкретной закупки, перечней и (или) групп товаров, работ, услуг, сведения о которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению на официальном сайте. Порядок предусматривает участие в подготовке и согласовании таких актов различных федеральных органов исполнительной власти.

Применение предусмотренного законом механизма для своевременного обеспечения безопасности закупок, требует скоординированной работы предприятий ОПК и федеральных органов исполнительной власти. Эффективность этой работы может быть существенно повышена при координирующем участии Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации.

В-третьих, необходимость обеспечения баланса между открытой конкуренцией поставщиков и устойчивыми кооперационными связями.

Изделия, выпускаемые головными исполнителями оборонного заказа, как правило, являются результатом многоуровневой кооперации большого числа исполнителей. В случае сложных изделий число таких исполнителей может насчитывать сотни и даже тысячи. Применение конкурсов, аукционов и других конкурентных процедур закупок для выбора исполнителя на каждом уровне кооперации требует временных затрат, которые не позволят выдержать сроки, предусмотренные гособоронзаказом. Кроме того, во многих случаях исполнители являются безальтернативными в силу задания специальных требований к продукции проектом или исторически сложившейся структурой отрасли. В результате предприятия ОПК существенно увеличивают объем закупок у единственного поставщика, так как иной возможности существующим законодательством не предусмотрено.

Стандартный подход контролирующих органов к правилам закупок, опирающийся на представление о конкуренции, как об универсальном инструменте повышения эффективности расходования бюджетных средств и борьбы с коррупцией, вынуждает предприятия ОПК затрачивать значительные ресурсы на обоснование необходимости заключения договоров со своими поставщиками, включенными в производственные цепочки. Как следствие: возрастают накладные расходы, которые ложатся на стоимость готовой продукции, сокращается время на выполнение гособоронзаказа.

С другой стороны отсутствие ясных правил закупок, отражающих специфику ОПК, позволяет недобросовестным заказчикам всех уровней списывать на «специфику» свои некачественные и недобросовестные действия, что мешает реализовать мощный потенциал повышения эффективности, заложенный в регламентации закупок.

Для разработки правил закупок, способных эффективно работать на исполнение задач, стоящих перед предприятиями оборонно-промышленного комплекса, необходимы:

а) политическая воля руководства, которая может быть выражена в решениях Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации;

б) инициатива предприятий, экспертного сообщества, по совершенствованию законодательного и нормативно-методического обеспечения закупочной деятельности ОПК, организатором и координатором которой может стать Национальная ассоциация институтов закупок.

3. Для решения задач модернизации оборонно-промышленного комплекса необходима модернизация системы закупок: не набор законов, регулирующих закупки отдельных предприятий, а система управления закупками оборонно-промышленного комплекса, как единой сложно организованной структуры, главная задача которой -

своевременное, качественное, эффективное выполнение государственного оборонного заказа.

Такая система должна базироваться на сочетании традиционных и инновационных организационных подходов.

Такая система должна предусматривать:

- долгосрочное планирование закупочной деятельности, ориентированное на создание оптимальных условий для реализации гособоронзаказа;
- сочетание централизованного планирования и управления и рыночных механизмов;
- оценку результатов закупок не по степени их открытости и конкурентности, а по своевременности и качеству выполнения гособоронзаказа, конкурентоспособности на мировом рынке продукции, выпускаемой предприятиями ОПК;
- сквозное распределение ответственности и полномочий на всех этапах закупок в ходе выполнения гособоронзаказа;
- контроль за осуществлением хода закупок не по процессу, а по целям и результатам каждого этапа;
- контроль за осуществлением закупок, независимый от ответственных за ход закупок, включая ведомственный, общественный и экспертный контроль;
- смещение акцента при контроле закупок и оценке действий менеджмента предприятий от исключительно внешних формальных показателей (% закупки по конкурсу, % закупки по аукциону, % закупки у единственного поставщика) к комплексному анализу (с учетом таких факторов как, например, «обоснованность закупок у единственного поставщика», «обоснованность ценообразования»);
- сквозной подход к ценообразованию и управлению ценами;
- сочетание централизованных и децентрализованных закупок;
- возможность закупки не только продукции, но также решений и целевых эффектов;
- возможность обоснованного заключения контрактов жизненного цикла;
- возможность выстраивания цепочек поставок и управления ими;
- возможность выстраивания долгосрочных партнерских отношений между всеми участникам выполнения гособоронзаказа, включая: организации, представляющие фундаментальную науку, отраслевые институты и конструкторские бюро, предприятия ОПК, их поставщиков и подрядчиков;
- роль генеральных конструкторов в гособоронзаказе;
- реализацию социальных функций предприятий, являющихся градообразующими;
- использование преимуществ научно-производственных кластеров;
- использование механизмов государственно-частного партнерства;
- использование методов, обеспечивающих взаимовыгодное, а не навязанное, привлечение к закупкам субъектов малого и среднего предпринимательства;
- использование механизмов управления рынком поставщиков и подрядчиков, стимулирование локализации передовых технологий на территории страны, разработки и производства инновационной продукции;
- правильный учет закупок по долгосрочным договорам, заключенным изначально конкурентно (с целью избежать искусственно полученного высокого процента якобы неконкурентных закупок, на самом деле явившихся следствием исполнения таких долгосрочных договоров);

Предприятиями и организациям оборонно-промышленного комплекса, других отраслей, научным и экспертным сообществами накоплен достаточный опыт для создания системы закупок, адекватной задачам модернизации оборонно-промышленного комплекса. Для осуществления этой работы необходимы организационные механизмы, во-первых, для обобщения и анализа накопленного опыта, формирования на его основе конкретных предложений, задач и планов

действий, во-вторых, для реализации сформированных предложений на государственном уровне. Первый механизм может быть создан на базе Национальной ассоциации институтов закупок, как межотраслевой ассоциации, представляющей позицию наиболее активной и компетентной части и всех субъектов закупочной деятельности. Для реализации второго механизма необходимо **создание при Военно-промышленной комиссии рабочей группы по модернизации системы закупок в оборонно-промышленном комплексе** с включением в ее состав представителей профессионального и экспертного сообществ.

4. Для повышения эффективности закупок в условиях действия существующих законов и подзаконных актов, а так же для перехода без ущерба для работы предприятий и организаций ОПК на осуществление закупок после вступления в силу Федерального закона о контрактной системе необходимо решить следующие **ключевые задачи**:

- более полно отразить отмеченную выше специфику закупок оборонной продукции для государственных нужд в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. N 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»;
- внести изменения в Федеральный закон 223-ФЗ с тем, чтобы обеспечить более гибкий процесс принятия решения о непубликации информации о тех или иных закупках, нежели имеется сейчас – вплоть до уполномочивания заказчиков принимать такие решения в случаях, подпадающих под нормы законодательства о коммерческой тайне, нормы законодательства о секретах производства, противоречия между нормами 223-ФЗ и законодательством о безопасности предприятий и т.д.;
- исправить Федеральный закон №223-ФЗ в части очевидных ошибок в нормах о размещении информации, приводящих к большому количеству непродуктивной работы, а также создающих риски заказчику (формальная необходимость при неконкурентных закупках размещать как извещение о закупке, так и документацию о закупке в том же объеме, что и в конкурентных закупках; необходимость размещать в извещении и документации о закупке такие трудно прогнозируемые наперед параметры, например, как «место и дата рассмотрения предложений участников закупки и подведения итогов закупки» без возможности их изменения; размещение всех без исключения протоколов, составляемых в ходе закупки и т.д.);
- внести изменения в Федеральный закон №223-ФЗ с тем, чтобы обеспечить защиту законных интересов предприятий ОПК в части коммерческой тайны для предотвращения утечки информации, в том числе сведений о ноу-хау, технологиях и секретах производства, а также в части защиты прав интеллектуальной собственности организаций;
- внести в проект Постановления Правительства РФ «Об установлении дополнительных требований к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг» понятие определяющее квалификацию на основании соответствующих профессиональных стандартов в соответствии с предложениями участников конференции;
- разработать программу и организовать подготовку и повышение квалификации специалистов, работающих по гособоронзаказу;
- выработать механизмы управления стоимостью изделия учитывающие, что значительный объем закупок проводится в условиях кооперационных связей;
- разработать модели взаимоотношений с поставщиками оптимальные для разных случаев;
- при подготовке нормативных актов по гособоронзаказу учесть практику формирования цены контракта, складывающуюся в ходе закупок на электронных торговых площадках;

- обратить особое внимание на недопустимость осуществления государственных закупок продукции по гособоронзаказу, надлежащим образом не поставленных на вооружение (снабжение);
- запретить закупку продукции, не соответствующую военным государственным стандартам.

УЧАСТНИКИ КОНФЕРЕНЦИИ РЕШИЛИ:

1. Поручить Национальной ассоциации институтов закупок обратиться в Военно-промышленную комиссию при Правительстве Российской Федерации с предложением о создании при Военно-промышленной комиссии рабочей группы по модернизации системы закупок в оборонно-промышленном комплексе с включением в ее состав представителей профессионального и экспертного сообществ.
2. Поручить Национальной ассоциации институтов закупок организовать работу по формированию предложений по совершенствованию законодательного и нормативно-методического обеспечения закупочной деятельности ОПК для рабочей группы по модернизации системы закупок в оборонно-промышленном комплексе при Военно-промышленной комиссии.
3. Провести в 2014 году Вторую Всероссийскую конференцию «Закупки в оборонно-промышленном комплексе».

РЕЗОЛЮЦИЯ ПРИНЯТА:

Подавляющим числом голосов при одном «против» и одном воздержавшемся.

ОТ ИМЕНИ УЧАСТНИКОВ КОНФЕРЕНЦИИ:

Заместитель Председателя Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ

О.И. Бочкарев

Генеральный директор НП «НАИЗ»

С.В. Габестро

Директор департамента управления закупочной деятельностью ОАО «ОСК», председатель комитета по закупкам в оборонно-промышленном комплексе НП «НАИЗ»

Т.В. Липницкий