



**КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ
В МИНИСТЕРСТВЕ
ОБОРОНЫ РОССИИ.
КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ**

СОДЕРЖАНИЕ

КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В МИНИСТЕРСТВЕ ОБОРОНЫ РОССИИ. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Доклад «Трансперенси Интернешнл — Россия»

Доклад АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р» содержит исследование коррупционных рисков в Министерстве обороны Российской Федерации. Основной акцент сделан на коррупционном факторе неурегулированного конфликта интересов. Исследование основывается исключительно на сведениях, находящихся в открытом доступе, и на интервью с экспертами в области госзаказа. Исследование не затрагивает секретные статьи расходов и другие сведения, составляющие государственную тайну.

В докладе приводятся примеры возможных коррупционных проявлений должностных лиц Министерства обороны и подведомственных ему организаций, следующие из неурегулированного конфликта интересов. Экспертная группа доклада пришла к выводу, что непроработанность внутреннего контроля за урегулированием конфликта интересов оставляет возможности для недобросовестного поведения со стороны заказчика и исполнителей госзаказа. В докладе представлены рекомендации для Министерства обороны России для снижения коррупционных рисков и совершенствования регулирования конфликта интересов.

Москва, 2017

ВВЕДЕНИЕ 2

| | |
|---------------------------------|---|
| Секретность | 3 |
| Ограничение конкуренции | 4 |
| Конфликт интересов | 4 |
| Цель и методология исследования | 6 |

КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ В МИНОБОРОНЫ 8

| | |
|---|----|
| Кейс: Минобороны и АО «Гражданские самолеты Сухого» | 8 |
| Кейс: Владимир и Мария Буздыганы | 12 |
| «Принцип вращающихся дверей» | 12 |
| Кейс: Георгий Форсов и «Аксион-холдинг» | 13 |
| Кейс: Рубен Маркосян и «ПКБ РИО» | 13 |
| Госзакупки | 15 |

РИСКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В МИНОБОРОНЫ 16

| | |
|---|----|
| Нарушение запретов и ограничений | 16 |
| Заключение госконтрактов с компаниями, чьи конечные бенефициары находятся в офшорах | 17 |
| Кейсы: иностранные и офшорные учредители | 18 |
| Неполные данные при декларировании доходов чиновников Минобороны | 19 |
| Как Минобороны предотвращает конфликт интересов | 20 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 21

| | |
|--------------|----|
| Рекомендации | 21 |
|--------------|----|

ВВЕДЕНИЕ

В 2015 году эксперты Программы по обороне и безопасности Transparency International (Transparency International Defence & Security) подготовили Индекс государственной антикоррупционной политики в оборонном секторе стран G20. Страны распределялись по шести группам в зависимости от уровня коррупционных рисков в военной сфере. Россия, наряду с Индией, Индонезией, ЮАР и Турцией, попала в группу D, что соответствует «высокому уровню рисков» (выше — только в Бразилии, Китае и Саудовской Аравии). Авторы доклада отмечают, что в России оборонные институты мало ограничены системой сдержек и противовесов, непрозрачны и не подотчетны обществу.¹

Прозрачностью не отличаются не только официальные органы власти России, но и российские компании, работающие в оборонной сфере. В том же году сотрудники Программы по обороне и безопасности Transparency International оценили 163 крупнейшие мировые оборонные компании с точки зрения публичности сведений об их антикоррупционном и этическом регулировании. Из российских компаний только две частные — концерн «РТИ Системы» и ОАО «ГАЗ» — оказались в группе E, что означает «сильную ограниченность сведений». Остальные — государственные «Уралвагонзавод», «Алмаз-Антей», «КБ

приборостроения», «МиГ», «Сухой» и др. — попали в группу F, что означает «почти полное отсутствие сведений».²

Официальные проверки выполнения требований антикоррупционного законодательства в структурах Минобороны в 2016 году выявили 260 недостатков и нарушений.³

В сфере оборонных расходов в России можно выделить три основные предпосылки для возникновения коррупции в Минобороны и подведомственных ему организациях и учреждениях: секретность,

ограничение конкуренции и неурегулированные конфликты интересов.

СЕКРЕТНОСТЬ

В 2015 году оборонные расходы из федерального бюджета составляли 3,8 % ВВП России, в 2016-м они возросли до 4,4 %. На 2017 год запланировано 3,2 % ВВП.⁴ Это наименее прозрачный раздел бюджета — он засекречен на две трети (для сравнения, раздел «Национальная экономика» — на 7 %, «Образование» — на 4,3 %, «Здравоохранение» — на 3,6 %, «Культура» на — 0,1 %).

Владимир Путин еще в 2012 году, будучи премьер-министром и баллотируясь в президенты, в своей программной статье писал: «Чрезмерная закрытость уже привела к снижению конкуренции, взвинчиванию цен на продукцию военного назначения, получению сверхприбылей, идущих не на модернизацию производств, а в карманы отдельных коммерсантов и чиновников. Всегда, когда это не противоречит национальным интересам в об-

ласти сохранения гостайны, надо отказываться от практики проведения закрытых торгов. Закупки в сфере обороны должны находиться под пристальным общественным контролем, а наказания за нарушения в области гособоронзаказа должны быть ужесточены».⁵

Однако, вопреки этому заявлению, засекреченные расходы в федеральном бюджете с 2011 по 2016 год только росли — в общей сложности на 14,7 %, или на 2,7 % ВВП.⁶ При этом расходы федерального бюджета на оборону выросли с 2011 года более чем вдвое. И это без учета права министра финансов дополнительно перераспределять для военных нужд еще до 10 % федерального бюджета без одобрения Государственной Думы.

В 2016 году расходы федерального бюджета на национальную оборону составили 3,805 трлн рублей, из них публичны лишь 1,112 трлн рублей. С учетом удельного веса этого раздела бюджета, его прозрачность (степень открытости) составляет 29,2 %.⁷

¹ Government Defence Anti-Corruption Index 2015 / Transparency International UK // <http://government.defenceindex.org/downloads/docs/GI-G20-Results-web.pdf>

² Defence Companies Anti-Corruption Index 2015 / Transparency International UK // <http://companies.defenceindex.org/docs/2015%20Defence%20Companies%20Anti-Corruption%20Index.pdf>

³ Обзор по результатам анализа проведенных в 2016 году проверок выполнения требований антикоррупционного законодательства в органах военного управления, войсках (силах), организациях Вооруженных Сил Российской Федерации и внештатных выездных приемных Главного управления кадров Министерства обороны Российской Федерации Сайт Министерства обороны России, http://stat.mil.ru/download/doc/morf/military/files/2016-12-15_review.docx.

⁴ Титов Д. Бюджет: расходы на оборону выросли, на экономику — упали // Экономика и жизнь. №5. 2017 <https://www.eg-online.ru/article/336532/>.

⁵ Путин В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // Российская газета, 20.02.2012 <https://rg.ru/2012/02/20/putin-armiya.html>.

⁶ Zatsepin V.B. Laws, secrecy and statistics: recent developments in Russian defence budgeting / 4th Global Conference, Forum for Economists International. De Zilveren Toren, Amsterdam, 1 June 2014 http://iep.ru/files/news/zatsepin_01.06.14.pdf.

⁷ Прозрачность (степень открытости) федерального бюджета / Информационное агентство ТС ВПК, данные на 1.12.2016 <http://fcs.vpk.ru/cgi-bin/uis/gk.cgi/Gkf/FB?part=trance&year=2016>.

Таким образом, из всех оборонных расходов для общественного контроля доступно меньше трети. Такая непрозрачность, с одной стороны, ожидаема в сфере национальной обороны, но с другой, создает благоприятную среду для коррупции.

ОГРАНИЧЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ

Что касается публичной трети оборонных расходов, коррупционные риски связаны в первую очередь с ограничением конкуренции, когда заказчик определяет исполнителя госконтракта не по результатам аукциона, а по решению конкурсной комиссии, которая не всегда руководствуется прозрачными критериями. Такой метод предусмотрен законами «О федеральной контрактной системе» (44-ФЗ) и «О закупках отдельными видами юридических лиц» (223-ФЗ) и может применяться даже в ситуациях, когда на соответствующем рынке конкурируют несколько потенциальных поставщиков. Заказчики в такой ситуации могут устанавливать требования закупки под дружественного поставщика.

По данным Минэкономразвития, в 2016 году во всей системе госзакупок доля контрактов с единственным поставщиком по 44-ФЗ составила 23%,

по 223-ФЗ — 36%.⁸ Даже если исходить из того, что в оборонных закупках доли такие же, как в среднем по всей системе, из публичной части оборонных расходов около трети приходится на неконкурентные закупки.

С учетом секретности и ограничения конкуренции, содержательно проанализировать можно не более пятой части всего объема оборонных расходов.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Коррупция изменчива. Она эволюционирует вместе с властью и обществом. Так, по данным социологов «Левада-центра», в начале 2000-х годов россияне обращали наибольшее внимание на такие формы коррупции, как взяточничество и вымогательство взяток. Так, по данным социологов «Левада-центра», в начале 2000-х годов россияне обращали наибольшее внимание на такие формы коррупции как взяточничество и вымогательство взяток, а также связи чиновников с организованной преступностью. В середине 2010-х на первый план вышла «мягкая коррупция»: блат, nepotизм, раздувание штатов и бюджетов административных органов.⁹

⁸ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» за 2016 год / Сайт Министерства экономического развития, <http://economy.gov.ru/minec/resources/913b3a7a-2ed0-498f-9d92-65b6c49de8ed/223fz.pdf>.

⁹ Коррупция в системе государственной власти / Сайт «Левада-центра», 18.11.2014 <http://www.levada.ru/2014/11/18/korrupsiya-v-sisteme-gosudarstvennoj-vlasti/>

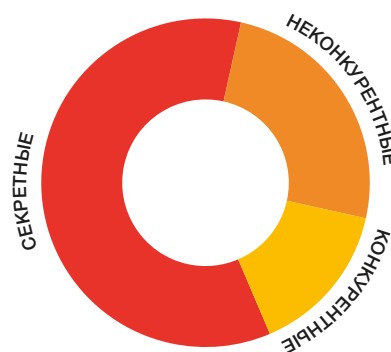
Общая сумма расходов федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» в 2016 году

3,805
млрд руб.

Публичные расходы федерального бюджета по этому разделу

1,112
млрд руб.

ОБОРОННЫЕ РАСХОДЫ



Публичной является приблизительно треть от общей суммы расходов на национальную оборону

По данным Минэкономразвития, закупки у единственного поставщика в среднем составляют около трети.

около
1/5 оборонного бюджета можно содержательно анализировать

Закупка у единственного поставщика не предполагает конкурсных процедур, затрудняет конкуренцию.

«Мягкая коррупция» — это совокупность коррупционных практик, основанных на неформальном влиянии представителей власти на принятие решений в собственных интересах или в интересах аффилированных с ними лиц (родственников, друзей, подчиненных). Ее основное проявление — конфликт интересов. Закон «О противодействии коррупции» (273-ФЗ) определяет его как ситуацию, при которой прямая или косвенная личная заинтересованность должностного лица может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей.

Служащий обязан уведомить работодателя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно. А работодатель, в свою очередь, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. (ч. 3 ст. 11 273-ФЗ). Само по себе возникновение конфликта интересов не считается нарушением, а неуведомление о нем и непринятие мер по его урегулированию — коррупционное нарушение, за которое в качестве единственной санкции предусмотрено увольнение с формулировкой «в связи с утратой доверия».

Оборонные закупки не свободны от общей проблемы госзакупок — создания видимости конкуренции, т. е. проведения конкурсов с заранее известным победителем. Таковыми в большинстве случаев

оказываются организации, аффилированные с Минобороны. Эту ситуацию можно рассматривать как чреватую риском «мягкой коррупции».

«Жесткие» формы коррупции, такие как взятки и откаты, плохо поддаются общественному контролю: для этого нужны полномочия, которыми располагают только правоохранительные органы — например, возможность вызова на допрос. А вот мониторинг конфликта интересов и других форм «мягкой коррупции» вполне возможен силами граждан или общественных организаций на основании открытых данных.

Анализируя пятую часть оборонных расходов, оставшуюся после исключения секретных статей и контрактов с единственным поставщиком, мы обнаружили ситуации, имеющие признаки неурегулированного конфликта интересов, несоблюдения принципа «вращающихся дверей», нарушения запретов и ограничений, налагаемых на должностных лиц Минобороны, а также иных нарушений, влекущих возникновение коррупционных рисков и, как следствие, являющихся угрозой национальной безопасности государства.

ЦЕЛЬ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование проведено экспертами АНО «Центр антикоррупционных исследований

и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р» (далее — «Трансперенси Интернешнл — Россия») с ноября 2016 года по февраль 2017 года.

Исследование включает данные, полученные в ходе анализа публичных источников. Эксперты «Трансперенси Интернешнл — Россия» рассматривали только сведения, находящиеся в открытом доступе и не относящиеся к секретным статьям расходов или принятию секретных решений.

Для того, чтобы сформировать полную методологию исследования, эксперты «Трансперенси Интернешнл — Россия» провели серию интервью со специалистами в сфере государственного заказа и распределения бюджетных средств.

Первым этапом исследования стал поиск и систематизация данных по конфликту интересов в системе Министерства обороны России в публикациях СМИ.

Для установления компаний-подрядчиков, заказчиков и связей между ними в сфере закупок и распределения средств в оборонной сфере команда «Трансперенси Интернешнл — Россия» провела мониторинг Единой информационной системы в сфере закупок, Единого портала бюджетной

системы Российской Федерации, проекта «Расходные, бюджетные и контрактные обязательства».¹⁰

Для проверки соблюдения наложенных на должностных лиц запретов и ограничений, а также поиска существующих связей между юридическими и физическими лицами мы использовали данные Единого государственного реестра юридических лиц.

Для исследования взаимосвязи частных лиц с принимаемыми в сфере обороны решениями были исследованы сайты государственных учреждений и сведения о доходах и имуществе, а также база судебных решений и решений административных органов, касающихся нарушений в сфере государственных закупок в Минобороны и его подведомственных структурах.

Все собранные данные были независимо проверены экспертами «Трансперенси Интернешнл — Россия», систематизированы и представлены в настоящем докладе. По итогам анализа данных в настоящем докладе представлены рекомендации для Министерства обороны России для снижения коррупционных рисков и совершенствования регулирования конфликта интересов.

¹⁰ Проект ФЦП ФАИП «Расходные, бюджетные и контрактные обязательства» <http://fcs.vpk.ru/cgi-bin/uis/gk.cgi/ClassifierEditor/View/BudgetCharge?part=public#>

КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ В МИНОБОРОНЫ

Согласно ст. 6 закона «О системе государственной службы» (58-ФЗ), военная служба — вид федеральной государственной службы. Соответственно, на военнослужащих распространяются положения закона «О противодействии коррупции» (273-ФЗ), касающиеся конфликта интересов. За непринятие мер по предотвращению и/или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, военнослужащий должен быть уволен в связи с утратой доверия.

Принятие мер по превентивному урегулированию конфликта интересов в российских органах власти не является распространенной практикой. Минобороны здесь не исключение. Однако, учитывая особый правовой статус его должностных лиц, в их случае это может повлечь за собой более серьезные последствия, вплоть до подрыва обороноспособности страны. При распределении госконтрактов и принятии решений, связанных с отчуждением государственного имущества, финансово-хозяйственной деятельностью предприятий и организаций, неурегулированный конфликт интересов может сопровождаться материальным ущербом.

Одной из важнейших мер по профилактике конфликта интересов является его выявление и предупреждение в начале развития, в области осуществления закупок — на стадии принятия решения о необходимости конкретных товаров (в том числе в процессе замены суще-

ствующих), определения приоритетных вариантов и непосредственного планирования закупки.

КЕЙС: МИНОБОРОНЫ И АО «ГРАЖДАНСКИЕ САМОЛЕТЫ СУХОГО»

В январе 2017 года министр обороны России Сергей Шойгу поручил проработать возможность замены пассажирских самолетов Ту-154, Ту-134 и Ил-62 М на новые российские аналоги. Об этом сообщила газета «Коммерсант» со ссылкой на неназванные источники, близкие к руководству Минобороны, а также на нескольких топ-менеджеров предприятий авиационной промышленности. Среди перспективных моделей был назван «Сухой Суперджет 100» (SSJ-100) — региональный 100-местный самолет нового поколения. Его разработала, производит, продает и осуществляет послепродажную техническую



Цаликов Руслан Хаджисмелович,
первый заместитель министра обороны РФ

поддержку АО «Гражданские самолеты Сухого» (ГСС). Ожидается, что Минобороны закажет не менее 20–25 бортов. Помимо прибыли и увеличения загрузки авиазавода в Комсомольске-на-Амуре, этот заказ позволит АО «ГСС» более активно продвигать SSJ-100 на международные рынки.¹¹

Решение об этой закупке еще не принято, однако уже сейчас здесь можно обнаружить два потенциальных конфликта интересов.

1. Цаликов Руслан Хаджисмелович занимает должность первого заместителя министра обороны РФ. В сферу его ответственности входят вопросы судебно-правовой работы и финансового контроля. Его сын, Цаликов Даниэл Русланович, является начальником департамента поддержки продаж АО «ГСС». Потенциальный конфликт интересов выражается в возможности лоббирования интересов компании, в которой имеет оплачиваемую работу его близкий родственник.

2. Байнетов Сергей Дмитриевич является врио начальника Службы безопасности полетов авиации Вооруженных сил РФ. Эта подчиненная начальнику Генштаба служба в структуре Минобороны ответственна за межведомственный контроль за деятельностью авиационного персонала государственной авиации в части, касающейся безопасности полетов. В частности, согласно Порядку взаимодействия органов безопасности полетов государственной авиации в РФ, начальник службы ежегодно готовит предложения по снижению аварийности государственных воздушных судов.¹²

Его дочь, **Байнетова Татьяна Сергеевна**, является директором по контрактам АО

¹¹ Сафронов И., Кузнецова Е., Жаркова-Джорджевич А. Минобороны призывает новых гражданских // Коммерсант, 20.01.2017 (<http://www.kommersant.ru/doc/3196318?stamp=636228534961314819>).

¹² Приказ Министра обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной таможенной службы и Российской оборонной спортивно-технической организации - РОСТО (ДОСААФ) от 20 января 2010 г. N 18/27/15/14/71/9 г. Москва (<https://rg.ru/2010/03/05/polyot-dok.html>)



Татьяна Байнетова на выпускном в Финансовой академии. Слева — **Сергей Байнетов**, ее отец, начальник Службы безопасности полетов. Источник: «ВКонтакте» Татьяны Байнетовой.

«ГСС».¹³ Таким образом, если Байнетов предложит заменить существующий авиапарк Вооруженных сил ввиду его небезопасности, у него возникнет конфликт интересов, выраженный в возможности

осуществления отдельных функций государственного управления в отношении организации, в которой его дочь выполняет оплачиваемую работу на условиях трудового договора.

Кроме того, SSJ-100 уже эксплуатируется Министерством внутренних дел и Министерством по чрезвычайным ситуациям.¹⁴ Байнетов по должности ответственен за контроль над этими ведомствами в части, касающейся безопасности полетов. То есть у него имеется конфликт интересов: его дочь работает в компании, которая предоставляет платные услуги ведомствам, в отношении которых у него имеются должностные полномочия.

Таким образом, сразу два высокопоставленных чиновника Минобороны — первый замминистра Руслан Цаликов и начальник Службы безопасности полетов Сергей Байнетов — могут иметь личную заинтересованность в том, чтобы ведомство закупало самолеты SSJ-100.

¹³ Фейсбук Татьяны Байнетовой, <https://www.facebook.com/tatyana.baynetova> (в графе «Работа» указано: Sukhoi Civil Aircraft Company, Contracts Director).

¹⁴ Годовой отчет акционерного общества «Гражданские самолеты Сухого» за 2015 год http://ir.superjet100.com/assets/files/library/reports/annual_reports_ru/Annual_Report_GSS_2015.pdf

Министерство обороны РФ



АО «Гражданские самолеты Сухого»

КЕЙС: ВЛАДИМИР И МАРИЯ БУЗДЫГАНЫ

1 февраля 2017 года на должность директора департамента культуры Министерства обороны назначен **Буздыган Владимир Данилович** (до января 2016 года — советник департамента культуры Минобороны). При этом в данном департаменте работает его дочь, **Буздыган Мария Владимировна**. Урегулирование этой ситуации предполагает увольнение или перевод одного из служащих департамента в другое подразделение. Ситуация не может быть разрешена переводом Марии Буздыган в организацию, непосредственно подчиненные департаменту культуры Минобороны.

Судя по официальным документам Минобороны, в ведомстве осведомлены о подобных ситуациях.¹⁵ Обязанность военнослужащих Минобороны урегулировать конфликты интересов установлена федеральным законодательством. Министерство приняло инструкцию по урегулированию конфликта интересов в отношении родственников. Однако, как показывает пример Буздыганов, эти нормы, по всей видимости, не соблюдаются даже в центральном аппарате военного ведомства.

«ПРИНЦИП ВРАЩАЮЩИХСЯ ДВЕРЕЙ»

Когда человек переходит на работу в государственные структуры из бизнеса, он, как правило, сохраняет личные отношения с прежним работодателем и коллегами. Эти отношения могут быть дружескими или враждебными. В любом случае, они могут помешать беспристрастному исполнению должностных обязанностей на госслужбе. При переходе из государственного сектора в частный человек, как правило, сохраняет связи в государственных структурах и может пользоваться ими в интересах нового работодателя. Миграция работников между государственным и частным сектором называется «принципом вращающихся дверей» (revolving doors).

Наличие симпатии или антипатии к бывшему работодателю, в соответствии с действующим законодательством, не может считаться личной заинтересованностью, т. к. не влечет возможности получения доходов для государственного служащего, членов его семьи или организаций, с которыми он связан финансовыми или иными обязательствами.

Российская нормативно-правовая база предусматривает регулирование «принципа вращающихся дверей». В частности, согласно «Методическим рекомендациям по применению типовых ситуаций конфликта интересов в Вооруженных силах РФ» от 12.03.2015, взаимодействие с бывшим работодателем подпадает под определение конфликта интересов.¹⁶ Вместе с тем, разветвленная система хозяйствующих субъектов, находящихся в структуре Минобороны, равно как и интегрированность частных компаний в реализацию гособоронзаказа, создают объективные сложности в этой области.

КЕЙС: ГЕОРГИЙ ФОРСОВ И «АКСИОН-ХОЛДИНГ»

7 мая 2015 года Минобороны заключило контракт более чем на 7 млн рублей с ОАО «Ижевский мотозавод «Аксион-холдинг» (ИНН 1826000616) на монтаж телеметрического оборудования в одной из военных частей в Крыму. «Аксион-холдинг» был единственным участником электронного аукциона на заключение этого контракта.¹⁷

Департаментом государственных закупок Минобороны с декабря 2014 года руководит **Форсов Георгий Львович**, который, согласно его официальной биографии на сайте¹⁸ военного ведомства, с июля по декабрь 2012 года был замдиректора филиала ОАО «Ижевский мотозавод «Аксион-холдинг». Состав аукционной комиссии по указанной закупке был сформирован на основании приказа Форсова из сотрудников его департамента.

Таким образом, у руководителя департамента государственных закупок Министерства обороны Российской Федерации Георгия Форсова наблюдаются признаки возникновения конфликта интересов, который выражен во взаимодействии с бывшим работодателем.

КЕЙС: РУБЕН МАРКОСЯН И «ПКБ РИО»

Случается, что бывшие госслужащие находят работу в коммерческих организациях, выступающих поставщиками по госконтрактам. Нормативное регулирование такой ситуации довольно слабое.

¹⁵ Обзор по результатам анализа проведенных в 2016 году проверок выполнения требований антикоррупционного законодательства в органах военного управления, войсках (силах), организациях Вооруженных Сил Российской Федерации и внештатных выездных приемных Главного управления кадров Министерства обороны Российской Федерации // Сайт Министерства обороны России, http://stat.mil.ru/download/doc/morf/military/files/2016-12-15_review.docx.

¹⁶ Методические рекомендации по применению типовых ситуаций конфликта интересов в Вооруженных Силах Российской Федерации (http://mil.ru/anti-corruption/meth_materials/more.htm?id=12010680@cmsArticle)

¹⁷ Контракт № 1770425226115000489 от 07.05.2015. Электронный аукцион №0173100004515000472 (извещение от 03.04.2015) на выполнение работ «Техническое обслуживание, монтажно-наладочные работы и ввод в эксплуатацию средств ТМИ: проведение монтажных, пуско-наладочных работ, ввод в эксплуатацию станции МПРС 14Б325 и подключение их к антенным комплексам в войсковой части 09703-Л 31ИЦ г. Феодосия».

¹⁸ Сайт Минобороны, http://structure.mil.ru/management/details.htm?id=11891508@SD_Employee.

Существует «период остывания», когда уволившийся военный служащий не может устроиться на работу в коммерческую структуру, связанную обязательствами с его бывшим ведомством, без прохождения специальной процедуры урегулирования конфликта интересов. Согласно ст. 12. 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в России «период остывания» составляет два года.

Даже при соблюдении всех предусмотренных законодательством процедур, в том числе «периода остывания», «принцип вращающихся дверей» создает этически неоднозначные ситуации, которые, впрочем, на текущий момент являются вполне законными. Так, контр-адмирал запаса Сергей Беленов, бывший заместитель командующего Тихоокеанским флотом, ныне является первым заместителем гендиректора ЗАО «ПКБ РИО» — коммерческой организации, которая поставляет навигационное оборудование для кораблей Тихоокеанского флота. Госзакупками он на прежнем месте службы не занимался. Формальных признаков конфликта интересов в этой ситуации нет. Однако существует вероятность, что у офицера такого ранга могли остаться личные и рабочие связи в командовании флота, а лица, которые отвечают за госзакупки во флоте, являлись его бывшими подчиненными.

В свою очередь, коллега Сергея Беленова — другой экс-заместитель командующего Тихоокеанского флота по инженерному обеспечению, расквартированию и обустройству, полковник в отставке Рубен Александрович Маркосян, буквально сразу же после увольнения в запас с военной службы в 2011 году, возглавил это же конструкторское бюро (ЗАО «ПКБ РИО»). Маркосян, не смотря на установленные законом ограничения на взаимодействие со своим предыдущим работодателем в течение двух лет, участвовал в поставках оборудования для нужд Министерства обороны. Например, ЗАО «ПКБ РИО», под управлением Маркосяна стало единственным участником и победителем государственной закупки № 0173100000812000902 в январе 2013 года. Сумма госконтракта составила более 54 млн рублей.

Еще в 2009 году директор Тихоокеанского центра переподготовки военнослужащих Дальневосточного государственного технического университета Николай Телицын прямо рекомендовал военным, контактирующим по службе с гражданскими организациями, после увольнения в запас устраиваться на работу в эти организации.¹⁹ Это явно искаженное понимание запретов и ограничений, касающихся урегулирования конфликта интересов

и свидетельство того, что эти коррупционные риски остаются недооцененными.

ГОСЗАКУПКИ

В системе государственных закупок есть возможность неконкурентного (через закупку у единственного поставщика) и конкурентного (через электронный аукцион) распределения государственных контрактов. В последнем случае решающее значение имеет объективность членов конкурсной комиссии, которая может быть утрачена при наличии конфликта интересов. Создать дополнительные преференции «своему» поставщику заказчик может уже на этапе подготовки технического задания. Поставщик лишь указывает в заявке на отсутствие конфликта интересов, проверять это заказчик не обязан.

Согласно п. 9 ч. 1 ст. 31 44-ФЗ «О контрактной системе», в качестве одного из требований, предъявляемых ко всем без исключения участникам закупки, закреплён принцип недопущения конфликта интересов между участниками закупки и заказчиком. При этом в законе четко оговорено, что именно понимается под этим требованием. Так, понятие «конфликт интересов» охватывает случаи,

в которых должностные лица заказчика, непосредственно участвующие в процессе закупок, оказываются в ситуации, угрожающей конкуренции при осуществлении закупки.

Участник закупки, вне зависимости от наличия или отсутствия обстоятельств, указывающих на конфликт интересов, обязан подать декларацию о своем соответствии требованиям п. 9 ч. 1 ст. 31 44-ФЗ. Сделать это можно либо в виде отдельного документа в составе заявки на участие в закупке, либо путем проставления отметки об этом в соответствующей графе электронной документации.

При этом даже если де-факто конфликт интересов отсутствует, недекларирование претендентом на заключение контракта этого обстоятельства является основанием для отклонения его заявки как не соответствующей требованиям закона.

Несмотря на действующий механизм контроля за конфликтом интересов при организации госзакупок, известно множество примеров обхода этого механизма при наличии личной заинтересованности сотрудников Минобороны.

¹⁹ Офицер, уволенный из армии, может стать генералом без погон // PrimaMedia.ru, 16.01.2009 <http://primamedia.ru/news/89224/>

РИСКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В МИНОБОРОНЫ

Помимо случаев прямого конфликта интересов, мы выявили некоторые типичные ситуации, которые могут создать условия для его возникновения.

НАРУШЕНИЕ ЗАПРЕТОВ И ОГРАНИЧЕНИЙ

Как и всем государственным служащим, военным служащим запрещено заниматься иной оплачиваемой деятельностью (за исключением научной и творческой), заниматься предпринимательской деятельностью, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами (за исключением профсоюзов, а также жилищных, гаражных, садоводческих и т. п. кооперативов).

Мы обнаружили, что в государственных реестрах числятся 20 командиров воинских частей, которые одновременно являются директорами коммерческих предприятий либо индивидуальными предпринимателями.

Кроме того, шесть руководителей ФГУПов и ГУПов, подведомственных Минобороны, согласно данным ЕГРЮЛ, являются учредителями, участниками или менеджерами коммерческих предприятий. Это

запрещено п. 2 ст. 21 закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (161-ФЗ).

1. Генеральный директор ФГУП «Инженерно-технический центр Министерства обороны Российской Федерации» **Поляков Андрей Павлович** (ИНН 183300212252) является участником ООО «Строительная компания» (ИНН 7731594190).
2. Начальник ФГУП «Ремонтно-строительное управление Московского военного округа» **Болбот Валерий Иванович** (ИНН 502707158053) является генеральным директором и участником ООО «РемСтройИнвест» (ИНН 7714905826).
3. Директор ФГУП «Управление гостиничным хозяйством Минобороны России» **Сергеев Сергей Александрович** (ИНН 770970411642) является директором гарнизонной гостиницы № 1 КЭУ г. Москвы (ИНН 7726190234).

4. Начальник ФГУП «906 СУ (м)» **Ткебучава Бежан Павлович** (ИНН 774311486970) является генеральным директором ЗАО «Управление строительства и механизации № 3970» (ИНН 5001043535).

5. Начальник ГУП «Строительно-монтажное управление № 3» **Красненко Анатолий Васильевич** является участником ООО «Спецстрой» (ИНН 5020041928).

6. Врио начальника ФГУП «Спецстрой-инжиниринг при Спецстрое России» **Сталевский Андрей Станиславович** (ИНН 712600012991) является участником ООО «Авиамастер» (ИНН 5077026868).

Всё это свидетельствует о том, что должностные лица Минобороны нередко игнорируют вышеперечисленные ограничения и запреты.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ГОСКОНТРАКТОВ С КОМПАНИЯМИ, ЧЬИ КОНЕЧНЫЕ БЕНЕФИЦИАРЫ НАХОДЯТСЯ В ОФШОРАХ

Часть компаний, получающих госконтракты от Минобороны, имеют сложную структуру собственности, следы конечных бенефициаров нередко ведут за рубеж, в том числе в офшорные зоны. Мы обнаружили десять организаций

с иностранными учредителями, которые получили в 2016 году госконтракты от Минобороны.

Участие в госзакупках компаний с иностранными учредителями, особенно из офшорных зон, создает благоприятную почву для сокрытия потенциального конфликта интересов со стороны должностных лиц органов власти. За иностранными компаниями-учредителями могут стоять российские публичные должностные лица, которые таким образом пытаются скрыть свое участие в госзакупках. Некоторые страны имеют публичные бизнес-реестры, что позволяет установить конечных бенефициаров. Другие страны, в том числе многие офшоры, не предоставляют такой возможности. Это крайне затрудняет или даже делает невозможным расследование потенциального конфликта интересов, причем не только общественное, но и с официальным участием правоохранительных органов.

Другие компании используют схему с запутанной цепочкой учредителей: компанию-подрядчик учреждает компания, которую учредила другая компания, а ее, в свою очередь, третья компания — такие цепочки могут доходить до 15 звеньев. Особенно часто схема применяется компаниями, учрежденными на Кипре. Кипрский реестр позволяет установить менеджмент компании и ее собственников. Но может оказаться, что

ее бенефициарами являются компании из других офшоров, которые не раскрывают собственников компаний в своей юрисдикции, или специальные юридические агентства, которые управляют множеством фирм через номинальных директоров.

КЕЙСЫ: ИНОСТРАННЫЕ И ОФШОРНЫЕ УЧРЕДИТЕЛИ²⁰

1. Конечным бенефициаром ЗАО «Смарт Энерго Трейд» (ИНН 7731402290) является компания «Матиас Ко Лимитед», зарегистрированная на Кипре. Контрактов от Минобороны: 4 на общую сумму 1,031 млрд руб.

2. Среди конечных бенефициаров ООО «Велмаш-Сервис» (ИНН 6025018018) — компании Excelsior Investments Ltd (зарегистрирована на Кипре) и Spree Cross Holdings Inc. (зарегистрирована на Британских Виргинских островах). Контрактов от Минобороны: 2 на общую сумму 142,3 млн руб.

3. Среди конечных бенефициаров АНО ДПО «АЭРОГРАД КОЛОМНА» ДОСААФ РОССИИ» (ИНН 5022998303) — компания Assets Solution Ltd, зарегистрированная на Сейшельских островах.

Контрактов от Минобороны: 2 на общую сумму 432,6 млн руб.

4. Конечным бенефициаром ООО «Люмэкс-Центрум» (ИНН 7736202760) является компания Lumex Instruments Limited, зарегистрированная на Кипре. Контрактов от Минобороны: 2 на общую сумму 71 млн руб.

5. Учредителем ООО «Либхерр-Русланд» является компания «Либхерр Интернациональ АГ», зарегистрированная в Швейцарии. Контрактов от Минобороны: 6 на общую сумму 243,8 млн руб.

6. Среди конечных бенефициаров ООО «Стандарт Чистоты» (ИНН 7720749981) — международная коммерческая компания «Адор», зарегистрированная на Британской территории в Индийском океане. Контрактов от Минобороны: 6 на общую сумму 132,4 млн руб.

7. Учредителями ООО «Керхер» (ИНН 7705581614) являются компания «Керхер Бетайлигунгс ГмбХ» и командитное товарищество «Альфред Керхер ГмбХ и Ко», зарегистрированные в Германии. Контрактов от Минобороны: 4 на общую сумму 132,4 млн руб.

8. Среди конечных бенефициаров ПАО «КАМАЗ» (ИНН 1650032058) — компания Avtoinvest Limited, зарегистрированная на Кипре. Контрактов от Минобороны: 3 на общую сумму 916,7 млн руб.

9. Учредителем ООО «РМ-Терекс» (ИНН 7707533574) является частная компания с ограниченной ответственностью «Констракшн Эквипмент Корпорейшн БВ», зарегистрированная в Нидерландах. Контрактов от Минобороны: 8 на общую сумму 148,9 млн руб.

10. Учредителем ООО «РОЛЬФ МОТОРС» (ИНН — 7715586594) является частная компания с ограниченной ответственностью «Деланс Лимитед», зарегистрированная на Кипре. Контрактов от Минобороны: 1 на сумму 20,5 млн руб.

Таким образом, как минимум 3,2 млрд рублей из бюджета Минобороны по крайней мере частично отправились в офшоры, и выяснить, кому они в конечном итоге достались, крайне сложно, если не невозможно. Формальным нарушением это не является, однако коррупционные риски в такой ситуации очевидны.

НЕПОЛНЫЕ ДАННЫЕ ПРИ ДЕКЛАРИРОВАНИИ ДОХОДОВ ЧИНОВНИКОВ МИНОБОРОНЫ

Минобороны, как и всякое министерство, ежегодно публикует на своем сайте декларации о доходах, расходах и имуществе высших должностных лиц.²¹ Перечень должностей, замещение которых требует декларирования доходов, расходов и имущества, утвержден приказом министра обороны № 217 от 05.04.2014.

Минобороны — единственное федеральное министерство, публикующее антикоррупционные декларации без указания должностей, хотя форма публикации этих сведений, установленная приказом Министерства труда и социальной защиты № 530 Н от 07.10.2013, требует наличия такой графы. Ее отсутствие не только противоречит установленным нормам, но и существенно затрудняет общественный контроль за деятельностью министерства и делает менее эффективной систему публикации антикоррупционных деклараций.

²⁰ Сведения о госконтрактах, заключенных перечисленными компаниями, взяты из Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>).

²¹ Основания: закон «О противодействии коррупции» (273-ФЗ); указ президента №613 от 08.07.2013; приказ Минобороны №217 от 05.04.2014.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

КАК МИНОБОРОНЫ ПРЕДОТВРАЩАЕТ КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

В 2015 году вышла последняя на сегодняшний день редакция разработанных и утвержденных Минобороны «Методических рекомендаций по применению типовых ситуаций конфликта интересов в Вооруженных силах РФ». Документ содержит четкие определения и рекомендации, касающиеся урегулирования конфликта интересов при принятии кадровых решений. Однако никакие другие возможные ситуации конфликта интересов в документе, по сути, не рассматриваются.²²

Фактически Минобороны искусственно исключает из области регулирования самый экономически объемный и потенциально коррупциогенный сектор — госзакупки. Кроме того, «Методические рекомендации» не учитывают возможные конфликты интересов в сферах продажи госимущества, надзора, лицензирования, распределения субсидий, представления интересов государства в судах, проведения экспертиз и др.

Минтруда в своем «Обзоре типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования»²³ трактует

конфликт интересов гораздо шире. Этот документ распространяется на всех государственных служащих, в том числе на военнослужащих в той части, которая не урегулирована ведомственными документами Минобороны.

Как уже говорилось, взаимодействие с бывшим работодателем «Методические рекомендации» Минобороны трактуют как конфликт интересов. Однако соответствующий раздел документа описывает только трудоустройство после увольнения со службы.

Обзор Минтруда рекомендует госслужащему, которому поручены какие-либо функции государственного управления в отношении организации, в которой он работал до поступления на госслужбу, уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме о возможности возникновения конфликта интересов. Представителю нанимателя рекомендуется оценить, могут ли взаимоотношения госслужащего с бывшим работодателем повлиять на объективное исполнение должностных обязанностей. В случае, если вероятность этого велика, рекомендуется отстранить госслужащего от исполнения должностных обязанностей в отношении бывшего работодателя.

В своем докладе мы привели примеры возможных коррупционных проявлений должностных лиц Министерства обороны и подведомственных ему организаций. Все они следуют из неурегулированного этими лицами конфликта интересов, который может нанести значительный ущерб при осуществлении госзакупок.

Несмотря на озвученный президентом тезис о необходимости открытого распределения государственных заказов в оборонной сфере с помощью конкурсных процедур при выборе поставщика, по-прежнему чрезмерно высока практика проведения закупки у единственного поставщика. Это сводит к минимуму возможности общественного контроля в сфере госзакупок.

Хотя федеральное законодательство устанавливает обязанность военнослужащих Минобороны регулировать конфликты интересов, внутренний контроль за соблюдением этой нормы неработан и малоэффективен. В сфере госзакупок это оставляет возможности для недобросовестного поведения как со стороны заказчика, так и со стороны исполнителей.

Проанализировав сферу государственных закупок, мы сформировали перечень рекомендаций для должностных лиц Минобороны и для компаний, участвующих в системе государственных закупок

с Минобороны, направленных на превентивное урегулирование конфликта интересов.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Запретить участие в государственных тендерах компаниям, в число учредителей которых входят иностранные компании, зарегистрированные в офшорных зонах, перечень которых утвержден Минфином РФ, или странах, в которых отсутствуют публичные бизнес-реестры и невозможно узнать собственников коммерческих компаний.
2. Ввести публичные реестры военнослужащих, уволившихся в запас и занимающих руководящие посты в коммерческих предприятиях, взаимодействующих со структурами Минобороны, с целью исключения конфликта интересов после оставления военной службы.
3. Усилить контроль со стороны Минобороны за нарушением правил трудоу-

²² Методические рекомендации по применению типовых ситуаций конфликта интересов в Вооруженных Силах Российской Федерации (http://mil.ru/anti-corruption/meth_materials/more.htm?id=12010680@cmsArticle)

²³ Письмо Минтруда РФ от 15.10.2012 №18-2/10/1-2088.

стройства после увольнения с военной службы.

4. Ввести запрет на замещение бывшими военными служащими, которые нарушили правила трудоустройства, должностей в органах государственной власти.

5. Расширить перечень областей возникновения конфликта интересов в части осуществления функций государственного управления, содержащийся в Обзоре типовых ситуаций конфликта интересов

на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования (письмо Минтруда РФ от 15 октября 2012 г. № 18–2/10/1–2088), на Методические рекомендации по применению типовых ситуаций конфликта интересов в Вооруженных Силах РФ от 12.03.2015

6. Обеспечить формирование условий для независимого общественного контроля соблюдения антикоррупционных стандартов в Министерстве обороны РФ.

Ирина Бороган,
журналистка, заместитель главного редактора сайта *Agentura.ru*, автор книг «Новое дворянство. Очерки истории ФСБ», «Битва за Рунет. Как власть манипулирует информацией и следит за каждым из нас» и других (в соавторстве с Андреем Солдатовым).

Все, что происходит внутри Министерства обороны, традиционно скрыто от граждан плотным покровом секретности, который на юридическом языке называется гостайной. За разглашение гостайны можно попасть в тюрьму. Журналистам, которые не хотят выступать в роли «соловьев Генштаба», получить информацию из военного ведомства практически невозможно. Тем более что для отказа у военных всегда есть отличный предлог — та же гостайна.

Между тем, на оборону идет больше наших налогов, чем на образование или здравоохранение. И эти расходы постоянно растут — с 2011 года затраты федерального бюджета на оборону увеличились более чем вдвое. Как понять, куда идут эти средства и не выбрасывает ли их ведомство на ветер, который надует парус на белоснежной яхте дочери очередного подрядчика?

Доклад «Трансперенси Интернешнл — Россия», посвященный коррупционным рискам в Минобороны, проливает

немного света на эту проблему. Не вторгаясь в область гостайны и используя исключительно открытые документы, им удалось показать, что происходит при распределении госконтрактов, насколько вероятно, что эти деньги в конце концов попадут в офшор и у каких генералов есть дети в коммерческих компаниях, поставляющих технику оборонному ведомству.

«Принцип вращающихся дверей» — не очень популярный термин в нашей стране, описывает довольно распространенное явление, когда чиновник мигрирует с госслужбы в бизнес и наоборот, используя свои связи для продвижения коммерческой компании.

Трудно представить, сколько времени команда «Трансперенси» потратила на изучение госзакупок и госреестров, но им удалось обнаружить 20 командиров воинских частей, которым погоны не мешают одновременно быть директорами коммерческих предприятий либо индивидуальными предпринимателями. Между тем, военным служащим запрещено заниматься предпринимательской деятельностью.

И это не единственное ограничение, которое игнорируется при заключении контрактов с Минобороны. Несколько лет назад президент объявил политику деофшоризации, целью которой было заставить компании регистрироваться

в российской юрисдикции и платить налоги. Судя по докладу «Трансперенси», не все приняли это к сведению. В докладе отмечается, что многие компании, получающие контракты от Минобороны, «имеют сложную структуру собственности, следы конечных бенефициаров нередко ведут за рубеж, в том числе в офшорные зоны». Список этих компаний, естественно, прилагается. Расследователи приходят к впечатляющему выводу, что «как минимум 3,2 млрд. рублей из бюджета Минобороны по крайней мере частично отправились в офшоры».

Для тех, кто не доверяет выводам международных организаций, в докладе содержатся ссылки на первоисточники, так что скептики могут все перепроверить сами.

Доклад заканчивается простыми и внятыми рекомендациями Минобороны, последовав которым можно было бы быстро снизить коррупционные риски. Одна из них — запретить участие в тендерах компаниям, в число учредителей которых входят иностранные фирмы, зарегистрированные в офшорных зонах.



Издание подготовлено Автономной некоммерческой организацией «Центр антикоррупционных исследований и инициатив „Трансперенси Интернешнл — Р“». Центр является российской НКО, прошедшей аккредитацию в качестве национального отделения международной сети против коррупции Transparency International.

Автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив „Трансперенси Интернешнл-Р“ внесена Министерством юстиции РФ в реестр «некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента».

Центр антикоррупционных исследований
и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р»
Рождественский бульвар, д. 10/7, стр. 1, пом. I,
Москва, Россия, 107031

☎ +7 (495) 915-00-19

🏠 www.transparency.org.ru

✉ info@transparency.org.ru

📘 facebook.com/transparencyinternationalrussia