

ПОД ЗАЩИТОЙ САНКЦИЙ

**как изменилось российское законодательство,
и как это повлияло на прозрачность
оборонных компаний в России**

Трансперенси Интернешнл-Р выражает признательность за финансирование, предоставленное Transparency International Defence & Security (TI-DS) для разработки этого доклада. Содержание данной публикации является исключительной ответственностью Трансперенси Интернешнл-Р и никоим образом не может быть воспринято как отражение взглядов Transparency International Defence & Security.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5	Раздел 1: Публичная отчетность компаний оборонно-промышленного комплекса.....	23
Индекс Прозрачности компаний оборонно-промышленного комплекса.....	7	1.1. Изменение законодательства, касающегося публичной отчетности компаний, под влиянием санкций	23
Общие результаты исследования.....	9	1.2. Анализ публичной отчетности компаний.....	26
Рекомендации	11	Раздел 2: Прозрачность закупок в оборонно-промышленном секторе.....	33
Часть 1: Как работают санкции?.....	14	2.1. Законодательные изменения	33
Регулирование санкционных режимов в США	14	2.2. Анализ закупок компаний	38
Лицензии для осуществления деятельности в условиях санкций	15	2.2.2. Методология построения рейтинга	39
Возможность исключения из санкционного списка США	16	2.2.3. Основные выводы	47
Лоббирование исключения из санкционных программ	16	2.2.4. Компании, использующие возможность не раскрывать информацию о поставщиках	47
Регулирование санкционного режима ЕС.....	17	2.2.5. Компании, не использующие возможность не раскрывать информацию о поставщиках	48
Возможность исключения из санкционного списка ЕС.....	18	2.2.6. Способы отбора победителя при проведении закупок.....	48
Хронология санкций против РФ.....	19	2.2.7. Ограничения методологии	49
Часть 2: Сколько бюджетных средств уходит на оборонный сектор?	21	Раздел 3: АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ПОЛИТИКИ КОМПАНИЙ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА	51
Часть 3: Под защитой санкций: Как изменилось российское законодательство и как это повлияло на прозрачность оборонных компаний в России.....	23		

ВВЕДЕНИЕ

Меры ограничительного характера, введенные иностранными государствами по отношению к российским физическим и юридическим лицам, влияют на экономику России негативно. По оценке Международного валютного фонда, отрицательный эффект санкций на рост российского ВВП в период с 2014 по 2018 год составил в среднем 0,2 п.п.; по оценке экспертов Bloomberg, санкции были одной из причин потери дополнительных 6% ВВП в период с 2014 по 2018 год.

В ответ на санкции российские власти принимают меры реакционного характера. Ответные меры, такие как, например, запрет на въезд на территорию РФ определенных иностранных граждан или запрет на импорт различного продовольствия и сельскохозяйственной продукции (оформившийся в 2018 году в ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»), имеют и внутренний вектор направленности в виде оказания со стороны государства различных видов поддержки компаниям, оказавшимся в санкционных списках.

Отличным примером здесь может послужить списание долгов с компаний оборонно-промышленного комплекса, о котором летом 2019 года заявил вице-премьер по вопросам ОПК Юрий Борисов. Тогда предполагалось, что с компаний будет списано 700 млрд. кредитных рублей, что составляло примерно треть всех долгов ОПК¹. В январе 2020 года президент подписал указ, согласно которому с предприятий ОПК будет списано примерно 450 млрд. долгов, а по остальным будет субсидирована процентная ставка². Больше всего долгов насчитывается у «Уралвагонзавода», «Алмаз-Антея», «Высокоточных комплексов», «Объединенной авиастроительной корпорации» и «Объединенной судостроительной корпорации». Все они находятся в санкционных списках и потому попали в выборку этого исследования.

Помимо списания долгов, оборонный комплекс широко обеспечивается субсидиями; создается специальная санкционная биржа, на которой будут торговаться компании, находящиеся под западными санкциями³. Центральный банк РФ дает кредитные льготы компаниям, находящимся в санкционных листах, а также заемщикам, владеющим в подобных компаниях пятьюдесятью и более процентами уставного капитала⁴. В 2018 году в Минфине был создан отдельный департамент контроля за внешними ограничениями⁵. Также упрощается порядок реэкспорта вооружений в третьи страны⁶ и т.д.

Однако основополагающим моментом является изменение национального законодательства, такое, например, как принятие в апреле 2019 года Постановления правительства № 400, позволяющего компаниям, находящимся под санкциями, не раскрывать перечень информации в публичном доступе.

Целью данного исследования является оценка влияния законодательных изменений из-за санкций на прозрачность оборонно-промышленного комплекса России. Как объект исследования компании ОПК были выбраны потому, что эта сфера экономики является наиболее закрытой, при том, что национальная оборона — вторая по объему расходов статья бюджета страны после расходов на соцобеспечение. Так, бюджетные ассигнования, заложенные на национальную оборону в 2018 году, составили 3,063 трлн. рублей;

¹ <https://novayagazeta.ru/articles/2019/07/21/81332-vse-dlya-fronta-vse-pod-protsentny>

² <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2020/01/23/821338-kostin>

³ <https://www.rbc.ru/business/17/10/2019/5da84da19a794716c84174ce>

⁴ https://www.cbr.ru/Content/Document/File/79874/20190828_in-03-41_69.pdf

⁵ https://www.minfin.ru/ru/ministry/structure/departments/?id_4=51-departament_kontrolya_za_vneshnimi_ogranicheniyami

⁶ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_324574/

в 2019 год — 2,9 трлн. рублей. В 2020 году расходы федерального бюджета составят 3,1 трлн. рублей (2,4% ВВП), в 2021 году — 3,246 трлн. рублей (2,7% ВВП), а в 2022 году — 3,332 трлн. рублей (2,6% ВВП). По оценкам Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара и РАНХиГС, в 2018 году 66%⁷ статьи расходов национального бюджета на национальную оборону были засекречены, в 2019 – 66,5%, а в 2020 и 2021 этот показатель составляет 65,7% и 66,6% соответственно.

Принимаемые российскими властями внутренние ответные меры, о которых говорилось выше, ведут к еще большей закрытости оборонно-промышленного комплекса. Компании ОПК активно используют возможность не раскрывать в публичной отчетности данные, касающиеся, например, состава членов совета директоров, акционеров общества, крупных сделках и сделках с заинтересованностью.⁸

Как устроен доклад?

Первая часть доклада посвящена непосредственно санкциям. В ней рассказывается о регулировании санкционных режимов США и Евросоюза, о процессах включения отдельных лиц и целых компаний в санкционные списки, а также об особых лицензиях, позволяющих осуществлять экономическую деятельность акторам, находящимся под санкциями.

Отдельное внимание уделено лоббизму и рискам, которые он несет в контексте международных санкций, и хронологии санкционных мер последних лет.

Вторая часть доклада знакомит читателя с бюджетными затратами России на оборонно-промышленный комплекс. Этот раздел также включает оценку изменения финансовых показателей компаний после введения санкций.

Третья часть доклада включает хронологию изменения законодательства в России в ответ на введенные санкционные ограничения. Она посвящена непосредственно исследованию и состоит из трех блоков. В первом приводится анализ изменений в публичной отчетности компаний, во втором анализируются процедуры раскрытия информации о поставщиках при осуществлении закупок; в третьем проводится анализ антикоррупционных мер, которые применяются в компаниях ОПК России, находящихся в санкционных списках. Третий блок с анализом антикоррупционных мер, был включен в исследование как условный противовес закрытию определённой информации в публичной отчетности и сокрытию информации о поставщиках. Коррупционные риски от законодательных послаблений, дающих возможность не раскрывать некоторые сведения из отчетности публично, могут нивелироваться взятыми на себя компанией обязательствами по соблюдению антикоррупционных стандартов.

⁷ См подробнее Часть 2: Сколько бюджетных средств уходит на оборонный сектор?

⁸ См подробнее Часть 3, раздел 1

ИНДЕКС ПРОЗРАЧНОСТИ КОМПАНИЙ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

ПО — публичная отчетность

ЗД — закупочная деятельность

АП — антикоррупционные программы

Шкала оценки от 0 до 10, где 10 — максимальное раскрытие информации в публичном доступе, 0 — минимальное. Оценка базируется на среднем значении по всем трем частям исследования. N/A —

оценка информации по разделу не релевантна для конкретной компании.

Компании расположены от максимально набранного балла к минимальному. Всего в выборку исследования входит 37 компаний ОПК, находящихся в санкционных списках.

Название компании	ПО	ЗД	АП	Индекс
Тульский оружейный завод	84	N/A	75	8,0
Авиационная Холдинговая Компания «Сухой»	76	99	54	7,6
Объединенная двигателестроительная корпорация	42	98	57	6,6
Объединенная Авиастроительная Корпорация	40	100	54	6,5
Туполев	44	98	50	6,4
Адмиралтейские Верфи	55	78	57	6,3
РТ-Химические Технологии и Композиционные Материалы	33	100	54	6,2
Российская самолетостроительная корпорация «МИГ»	33	100	46	6,0
Машиностроительный завод имени М. И. Калинина	67	100	4	5,7
Объединенная Судостроительная Корпорация	99	24	46	5,6
Концерн «Калашников»	47	N/A	61	5,4
Долгопрудненское Научно-Производственное предприятие	84	68	0	5,1
Научно-производственное объединение «СПЛАВ»	0	99	50	5,0
Научно-Производственная Корпорация «Уралвагонзавод» Имени Ф.Э. Дзержинского	30	97	21	5,0
Объединенная приборостроительная корпорация	33	100	4	4,6
Холдинг «Вертолеты России»	16	82	36	4,5
Концерн «Океанприбор»	33	100	0	4,4
Федеральный Научно-Производственный Центр «Титан-Баррикады»	33	99	0	4,4
РОСОБОРОНЭКСПОРТ	33	94	4	4,4
Ярославский Судостроительный Завод	81	N/A	0	4,1
Военно-промышленная корпорация «Научно-производственное объединение машиностроения»	33	69	11	3,8

Название компании	ПО	ЗД	АП	Индекс
Научно-производственный концерн «Технологии машиностроения»	33	74	4	3,7
Научно-исследовательский институт приборостроения имени В. В. Тихомирова	33	77	0	3,7
НПО «Высокоточные комплексы»	25	69	4	3,6
Научно-производственное объединение «Базальт»	0	100	4	3,4
Конструкторское Бюро Приборостроения Им. Академика А. Г. Шипунова	0	100	4	3,4
Концерн «Радиотехнические и Информационные Системы»	0	N/A	68	3,4
Концерн «Созвездие»	0	100	0	3,3
Ижевский механический завод	0	100	0	3,3
Корпорация «Тактическое Ракетное Вооружение»	0	50	43	3,1
Концерн ВКО «Алмаз-Антей»	0	78	0	2,6
Оборонлогистика	33	N/A	0	1,7
Звезда	24	N/A	0	1,2
Опытное Конструкторское Бюро «Новатор»	0	22	0	0,7
Зеленодольский завод им. А.М. Горького	0	N/A	0	0,0
«Молот-Оружие»	0	N/A	0	0,0
Мьтищинский машиностроительный завод	0	N/A	0	0,0

% раскрытия информации в публичном доступе

ОБЩИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Публичная отчетность средний результат 31%

- > Годовой отчет акционерного общества публично размещает 8 из 8 ПАО и 6 из 27 АО. При этом два АО размещают годовой отчет на добровольной основе: АО «Адмиралтейские Верфи» и АО «Объединенная судостроительная корпорация». Чаще всего компании не раскрывают информацию о составе членов директоров, крупных сделках и сделках с заинтересованностью, наиболее существенных рисках, сведения об исполнительном органе, ФИО членов ревизионной комиссии.
- > 12 компаний из 37 обязаны подавать ежеквартальную отчетность. По итогам первого квартала 2019 года лишь две компании не воспользовались правом исключения информации: ПАО «Тульский оружейный завод» и ПАО «Ярославский судостроительный завод». Ежеквартальные отчеты АО «Уралвагонзавод», ПАО «Звезда» и ПАО «Сухой» претерпели больше всего изъятий. Чаще всего компании скрывают данные из разделов, посвященных сведениям об участниках (акционерах) эмитента и о совершенных эмитентом сделках, в совершении которых имелась заинтересованность, а также краткие сведения о банковских счетах, об аудиторе (аудиторской организации), оценщике и о финансовом консультанте эмитента, а также о лицах, подписавших ежеквартальный отчет.
- > Из 14 компаний, подающих списки аффилированных лиц публично, во втором квартале 2019 года списки подали лишь шесть: ПАО «Ярославский Судостроительный Завод», ПАО «Тульский оружейный завод», ПАО «Долгопрудненское Научно-Производственное предприятие», АО «Адмиралтейские верфи», ПАО «Компания «Сухой», АО «ОСК».

Закупочная деятельность средний результат 85%

- > Шесть компаний из 33 не раскрывают информацию о поставщиках для более чем 30% своих сделок за период с 01.01.2019 – 24.07.2019. Среди этих компаний: ОКБ «Новатор» (78,05%), ОСК (75,76%), Корпорация «Тактическое ракетное вооружение» (50,03%), Долгопрудненское научно-производственное предприятие (31,98%), НПО «Высокоточные комплексы» (31,28%), ВПК «Научно-производственное объединение машиностроения» (30,82%).
- > Не используют возможность не раскрывать информацию о поставщиках за рассматриваемый период 4 компании из выборки: «Объединенная приборостроительная корпорация», «Объединенная авиастроительная корпорация», «РТ — Химические технологии и композиционные материалы», Концерн «Океанприбор».

Антикоррупционные программы средний результат 21%

- > 23 российских компании оборонного сектора опубликовали на своих сайтах какие-либо положения или упоминания антикоррупционного регулирования.
- > Ни одна компания не получила 100%. Максимальный результат по наличию антикоррупционных документов среди компаний оборонного сектора получил ПАО «Тульский оружейный завод» — 75%. Следующие по результатам компании: АО «Концерн «Радиотехнические и информационные системы» — 68% и АО «Концерн «Калашников» — 61%.
- > Ни в одной из компаний оборонного сектора не было выявлено публичной демонстрации приверженности борьбе с коррупцией со стороны совета директоров или любого другого органа управления компании.
- > Лишь четыре компании из выборки в рамках регулирования антикоррупционных мер реализуют политику запрета на осуществление взносов на политическую деятельность.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Общие рекомендации компаниям:

1. Стремиться к публичности и прозрачности, а также к сохранению полной информации в публичной отчетности вне зависимости от законодательных изменений.

Вне зависимости от юридической формы и законодательных требований к публичной отчетности компании должны стремиться к максимальной прозрачности. Из 14 компаний, подающих публичный годовой отчет акционерного общества, 10 воспользовались правом сокрытия той или иной информации по Постановлению Правительства РФ от 4 апреля 2019 г. №400 «Об особенностях раскрытия и предоставления информации, подлежащей раскрытию и предоставлению в соответствии с требованиями Федерального закона «Об акционерных обществах» и Федерального закона «О рынке ценных бумаг»⁹. Из 12 компаний, подающих ежеквартальный отчет, лишь две компании опубликовали его без изъятий за первый квартал 2019 года.

Особое внимание следует уделить АО «Адмиралтейские Верфи» и АО «Объединенной судостроительной корпорации», которые раскрывают списки аффилированных лиц и годовую отчетность акционерного общества в добровольном порядке в целях обеспечения прозрачности, несмотря на то, что не подпадают под обязательства раскрытия информации в соответствии с «Положением о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг».

Раскрытие отчетности публично без изъятий поможет компаниям, во-первых, минимизировать репутационные риски, во-вторых, в долгосрочной перспективе гарантировать спокойный выход на международный рынок после отмены зарубежных санкций. Кроме того, стоит обратить внимание на то, что нераскрытие такой существенно важной информации, как, например, списка членов совета

директоров, ведет не только к возрастанию риска конфликта интересов, но и к размытию границ ответственности за деятельность компании.

2. Разрабатывать, обновлять и публично раскрывать собственные антикоррупционные политики и программы, которые используются компанией для снижения коррупционных рисков.

Предприятия оборонно-промышленного комплекса являются получателями огромных государственных бюджетных средств. Соответствующие международным стандартам антикоррупционные политики, а также действия, предпринимаемые в целях урегулирования конфликта интересов, кодексы этики и поведения поставщика, а также иные внутренние антикоррупционные документы, их применение на практике, позволяют эффективно использовать бюджетные средства, минимизируя коррупционные риски.

23 из 37 компаний ОПК имеют на своих сайтах документы или иные материалы антикоррупционного характера.

3. Раскрывать информацию о поставщиках при осуществлении закупочной деятельности публично.

С 1 июля 2018 года в ЕИС не раскрывается публично информация о поставщиках и подрядчиках при осуществлении закупок по № 223-ФЗ. Большинство компаний из выборки исследования обязаны размещать информацию о закупке в ЕИС. Раскрытие информации о поставщиках минимизирует коррупционные риски и снижает вероятность осуществления сделок с конфликтом интересов.

4. Распространять антикоррупционные программы и политики на контрагентов: подрядчиков, субподрядчиков и поставщиков, а также на агентов, консультантов и иных лиц, представля-

⁹ далее Постановление Правительства РФ № 400

ющих интересы компании или осуществляющих деятельность от ее имени.

78% компаний не распространяют свою антикоррупционную политику на лиц, действующих от имени компании. В соответствии с Принципами противодействия взяточничеству Transparency International любые незаконные платежи, взятки за ускорение формальностей, коммерческий подкуп не должны совершаться компаниями, в том числе через лиц, действующих от имени компании (агентов, консультантов, представителей и проч.).

Соответственно, нормы антикоррупционных политик компаний должны распространяться не только на всех ее сотрудников и руководство, но и на указанных лиц, действующих от ее имени. Такая норма необходима в связи с тем, что многие компании используют услуги лоббистов или консультантов для осуществления коррупционных сделок от их имени.

5. Иметь публичный канал, позволяющий заявить о коррупции или потенциальном коррупционном правонарушении анонимно/конфиденциально, с возможностью получить обратную связь по своему заявлению.

Лишь 40% компаний имеют анонимную/конфиденциальную горячую линию для сообщения о коррупции. В значительной же части компаний оборонного сектора либо не предусмотрен конфиденциальный и/или анонимный канал для сообщений о коррупции, либо отсутствует формат обратной связи с заявителем. Так, официальные сайты или антикоррупционные документы 13 компаний, головной организацией которых является ГК «Ростех», отсылает к «горячей линии» корпорации. Однако такой формат не соответствует Принципам противодействия взяточничеству, согласно которым компаниям надлежит обеспечить в открытом доступе наличие канала связи, позволяющего сотрудникам и любым иным лицам анонимно и/или конфиденциально заявлять о предполагаемых коррупционных деяниях, а также о недостатках антикоррупционной программы.

6. Публично раскрывать затраты на финансирование политической деятельности или взять на себя обязательство не финансировать политическую деятельность.

Лишь четыре компании из выборки в рамках ре-

гулирования антикоррупционных мер реализуют политику запрета на осуществление взносов на политическую деятельность. При этом остальные 89% компаний никак не затрагивают тему получения взносов на политические цели, что формирует риски получения коррупционных платежей в рамках непрофильной деятельности компаний оборонного сектора.

Финансирование политических субъектов со стороны компаний оборонного сектора несет в себе значительные коррупционные риски, поскольку может являться способом получения преимуществ для ведения собственной хозяйственной деятельности в рамках неконкурентных процедур.

7. Руководству компаний: поддерживать и демонстрировать приверженность к нетерпимости коррупционного поведения, а также нести ответственность за соответствие компании и ее внутренних документов лучшим международным стандартам публичности и прозрачности.

Ни в одной из компаний оборонного сектора не было выявлено публичной демонстрации приверженности борьбе с коррупцией со стороны совета директоров или любого другого органа управления компании. Согласно Принципам противодействия взяточничеству Transparency International, одним из важных пунктов успешной реализации антикоррупционной программы является публичная демонстрация приверженности борьбе с коррупцией советом директоров компании или эквивалентным органом. Совет директоров является управляющим органом в компании, а значит фактически устанавливает определенный этический уровень ведения бизнеса.

8. Реализовывать учебные программы для руководства и сотрудников компании в области противодействия коррупции.

Ни в одной из проанализированных нами компаний оборонного сектора нет указания на проведение регулярного обучения сотрудников и руководства. Обучение в области противодействия коррупции является эффективным инструментом реализации антикоррупционных программ. Важным элементом внедрения таких программ является организация обучения для всех указанных категорий на регулярной основе.

Международному сообществу и акторам, принимающим решение о введении санкций:

1. Оценивать законодательные, экономические и социально-политические изменения внутри стран, по отношению к резидентам которых вводятся санкции.

Санкционный режим запускает цепную реакцию в стране, по отношению к резидентам которой он введен: государство начинает изменять законодательство с целью предоставления преференций объектам санкций, а также выделяет дополнительное бюджетное финансирование (субсидии) с целью минимизации экономических потерь этих объектов. На примере России мы видим, что благодаря законодательным изменениям публичная отчетность компаний претерпела значительные изъятия, компании,

их финансовая и экономическая деятельность стали менее прозрачными.

2. Оценивать изменение юридической структуры и структуры собственности компаний, попавших в санкционные списки.

3. Предусмотреть стимулы прозрачности для компаний, попавших в санкционные списки, предусматривающие возможность смягчения санкционного давления.

4. В более широком объеме раскрывать информацию о лоббистской деятельности в области санкций.

5. Придать процедуре включения и исключения из санкционных списков юридических лиц больше прозрачности.

ЧАСТЬ 1: КАК РАБОТАЮТ САНКЦИИ?

Санкции США

Санкции постепенно трансформируются из мер точечного реагирования в полномасштабный регуляторный контекст, который лишь усиливает свое влияние на экономическую деятельность компаний в условиях глобализации. Растет спрос на услуги, связанные с улучшением качества *sanction compliance* процедур в условиях расширения санкционных ограничений.

Например, такие услуги предоставляет одна из крупнейших в мире консалтинговых компаний PwC. Фирма отмечает, что нормативное регулирование санкций усложняется, а вовлечение все большего количества акторов в согласование и администрирование санкционных режимов снижает скорость обратной связи регуляторов¹⁰.

Регулирование санкционных режимов в США

Санкционные режимы США, как правило, регулируются двумя способами. Один из них — принятие федеральных законов. Например, подписанный 2 августа 2017 года президентом США Дональдом Трампом закон «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA) помимо прочего позволяет ввести санкции в отношении юридического или физического лица любой страны за совершение сделок с предприятиями российского ОПК. Помимо федеральных законов, санкционные ограничения могут регулироваться посредством распоряжений президента США (Executive order) в рамках полномочий по принятию чрезвычайных мер в ответ на особые обстоятельства во внешней политике¹¹. Санкции, введенные посредством Executive order, действуют один год и могут быть продлены президентом США или отменены Конгрессом США. При этом американский Конгресс на уровне федеральных законов может вводить новые санкционные ограничения или вносить поправки в уже существующие законы.

Ключевым регулятором санкционных режимов США является Office of Foreign Assets Control, OFAC — Офис по контролю над иностранными активами, который является структурной единицей Министер-

ства финансов США, при этом напрямую подчиняясь Управлению по финансовой разведке и противодействию терроризму. OFAC управляет всеми страновыми и отраслевыми санкциями, которые были введены США, в т.ч. наиболее «старыми», как например санкции против КНДР. Также ведомство ведет санкционный список SDN (Special Designated Nationals), в который включены ряд высокопоставленных российских чиновников и представителей российского бизнеса и государственных корпораций.

В рамках осуществления полномочий по контролю за исполнением санкционных режимов, OFAC может накладывать штрафы, замораживать транзакции, различные банковские счета, осуществлять мероприятия аудита, ограничить или запретить американским компаниями или инвесторам взаимодействовать с кем-либо, кто может быть связан с санкционными ограничениями и пр.

OFAC уполномочен налагать штрафы за нарушение санкционных ограничений — в 2019 году регулятор наложил более 1 миллиарда долларов штрафов, что является рекордом за последние 10 лет¹². Более того, OFAC разрабатывает стандарты отчетности для компаний, постепенно ужесточая требования по

¹⁰ <https://www.pwc.com/us/en/industries/financial-services/regulatory-services/ofac.html>

¹¹ <https://russiancouncil.ru/sanctions#usa>

¹² <https://biglawbusiness.com/sanctions-shift-sparks-boon-for-big-and-little-law>

раскрытию различных трансакций с санкционными компаниями¹³.

Деятельность OFAC по администрированию и имплементации санкционных ограничений достаточно прозрачна. На официальном сайте ведомства доступен весь перечень санкционных режимов, информационные брошюры относительно ключевых положений отдельных санкций (например — брошюра по Ukraine-/Russia-related Sanctions¹⁴), публичный список генеральных лицензий, нормативные правовые акты. Дополнительно предусмотрена возможность подписки на информационную рассылку по отдельным санкционным пакетам, а также раздел “FAQ” с ответами на наиболее популярные вопросы о регулировании санкций.

Еще один исполнительный орган, включенный в процесс курирования санкционных режимов — Комиссия по ценным бумагам и биржам США (SEC), которая проводит аудит на предмет того, как американские компании соблюдают санкции. Комиссия состоит из 5 человек, назначаемых президентом США с согласия Сената США. Для соблюдения принципа беспартийности не более 3 человек-членов комиссии могут состоять в политических партиях. Председа-

тель комиссии назначается президентом. Состав Комиссии доступен на соответствующем официальном сайте¹⁵. Комиссия может представить информацию о подозрительных трансакциях в регулярном отчете Министерству финансов США и ходатайствовать о наложении штрафов или иных ограничений за нарушение санкционного законодательства в отношении конкретных юридических лиц.

Прозрачность обсуждения иных инициатив конгрессменов или американских чиновников разнится от случая к случаю. Например, Белый Дом и Конгресс США могут проводить закрытые¹⁶ брифинги по вопросам регулирования санкций. С другой стороны, есть пример обсуждения инициативы экс-чиновников Минфина США, которые предложили Конгрессу США ужесточить санкционные меры против России в сентябре 2018 года. В частности, чиновники предложили запретить обслуживать государственный долг России; ограничить доступ России к международным рынкам оружейных систем; а также обязать все компании США раскрывать своих бенефициаров (поскольку среди них могут числиться российские компании¹⁷). Развернутый текст данной инициативы¹⁸, в т.ч. видеозапись ее обсуждения в Конгрессе¹⁹, можно просмотреть в открытом доступе.

Лицензии для осуществления деятельности в условиях санкций

При этом OFAC может разрешить некоторые трансакции, которые являются запрещенными в связи с санкциями. Для этого OFAC выдает специализированные лицензии двух типов: генеральную (general) и конкретную (specific). Генеральная лицензия подразумевает перечень допустимых трансакций для определенного круга лиц без необходимости запроса конкретных лицензий. Например, генеральная лицензия, разрешающая физическим и юридическим лицам США осуществлять ряд не запрещенных трансакций с «Группой ГАЗ» Олега Дерипаски²⁰. Конкрет-

ные лицензии выдаются определенному физическому или юридическому лицу по вопросу одобрения конкретной трансакции посредством подачи письменного заявления в OFAC.

Список выданных OFAC лицензий публичен и доступен на официальном сайте ведомства, в рамках тематических разделов по отдельным санкционным режимам. Например, в рамках санкций против России, связанных с украинским кризисом, выдано

¹³ https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/fr84_29055.pdf

¹⁴ <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine.pdf>

¹⁵ <https://www.sec.gov/Article/about-commissioners.html>

¹⁶ <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/01/30/749364-gosdep-otsenil-effekt>

¹⁷ <https://www.rbc.ru/economics/12/09/2018/5b993f549a79473c25d0445c>

¹⁸ <https://www.banking.senate.gov/imo/media/doc/Rosenberg%20Testimony%209-12-18.pdf>

¹⁹ https://www.banking.senate.gov/hearings/countering-russia_assessing-new-tools

²⁰ https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_gl15.pdf

более 15 генеральных лицензий²¹.

Отказ выдачи лицензии не подлежит обжалованию, однако заявитель имеет право уточнить положения заявки, указав обстоятельства, которые, по мнению заявителя, могут являться основанием для пересмотра решения. При этом OFAC, в зависимости от типа

транзакций и субъекта санкций, при вынесении решения взаимодействует с Госдепартаментом США, Министерством торговли США и др.²². В некоторых случаях OFAC не имеет полномочий лицензировать транзакции, если они затрагивают вопросы национальной безопасности США, которые подразумевают участие иных органов власти.

Возможность исключения из санкционного списка США

Механизм исключения компаний из санкционных списков США де-факто слабо регламентирован. Исключение из санкционного списка возможно посредством подачи заявления в OFAC с указанием мотивировочной части относительно изменений обстоятельств, которые должны привести к пересмотру решения о наложении санкций. Тем не менее, в открытом доступе нет подробной статистики относительно количества заявлений компаний по вопро-

сам отмены санкций, как нет и закрепленных стандартов обратной связи со стороны OFAC по данным вопросам. В отличие от процедуры лицензирования, решение OFAC об отказе исключить лицо из санкционного списка возможно обжаловать в федеральном суде. Однако достоверная информация по количеству рассматриваемых судебных дел указанного профиля ограничена²³.

Лоббирование исключения из санкционных программ

Лоббизм также не является существенным фактором, способным повлиять на исключение из санкционных списков. В качестве примера можно привести «Газпромбанк», который с 2014 по 2015 годы потратил 450 000 долларов на услуги американских лоббистов²⁴ или компанию «НОВАТЭК», которая потратила на лоббистские услуги 740 000 долларов в этот же период²⁵. Целью лоббизма и «Газпромбанк»²⁶, и «НОВАТЭК» указывали в том числе санкционные вопросы (в частности, «НОВАТЭК» прямо указал²⁷ в качестве “Lobbying issues” санкции в связи с событиями на Украине — E.O. 13662). Тем не менее, обе компании остаются под санкциями. При этом официальные лица США указывают на существен-

ность последствий наложения санкционных ограничений: например уже в начале 2018 года ущерб от срыва сделок для предприятий российского ОПК оценивался в миллиарды долларов²⁸. В базе данных неправительственного проекта [OpenSecrets.org](https://www.opensecrets.org) есть примеры попыток лоббизма по вопросам санкций со стороны российских компаний. Например, есть протокол обсуждения переписки, в которой EN+ (в частности — Совкомфлот) пытался связаться с членами Палаты лордов Великобритании²⁹. ВТБ обращался к услугам американских лоббистов (компания MANATOS & MANATOS) по вопросам регулирования санкций в отношении российских финансовых учреждений³⁰. Компания Nord Stream 2

²¹ <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/ukraine.aspx>

²² https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_general.aspx#licenses

²³ Глаздин С. Можно ли добиться исключения из санкционного списка Европейского Союза? // Official Journal of the European Union. — 2016. — Vol. 67. — С. 1–17.

²⁴ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-05-15/washington-insiders-reap-windfall-peddling-influence-for-kremlin>

²⁵ <https://www.rbc.ru/business/15/05/2015/5555ae9c9a7947648001e8ad>

²⁶ <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=AECF2B38-F84E-45D1-BFF8-AADA9AF6DEC9&filingTypeID=69>

²⁷ <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=99CF9508-A3EF-4CD3-956A-4E3DC2BD668B&filingTypeID=1>

²⁸ <https://in.reuters.com/article/usa-russia-sanctions/u-s-says-sanctions-law-deters-billions-in-russian-defence-sales-idINKBN1FJ02L>

²⁹ <https://s3.amazonaws.com/fara2.opensecrets.org/6170-Informational-Materials-20190626-104.pdf>

³⁰ <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=4A6608BA-0FD2-4682-A067-A53A4218097D&filingTypeID=78>

AG (структура «Газпрома») воспользовалась услугами американских лоббистов в Конгрессе США по вопросам возможных санкций CAATSA при реализации проекта «Северный поток-2»³¹. Американское отделение Сбербанка и вовсе указало в качестве цели услуг лоббизма снижение санкционных ограничений против России³².

Особым примером является кейс со снятием санкций США в отношении En+, «Русала» и «Евросибэнерго». Санкции были сняты в декабре 2019 года на условиях выполнения целого ряда условий, которые значительно снижают влияние Олега Дерипаски на управление активами³³. Во-первых, была существенно снижена доля акций лично Дерипаски в указанных

активах (например, в En+ доля Дерипаски снизилась с 66% до 44,95%). Во-вторых, Олег Дерипаска более не может влиять на состав совета директоров без согласований со стороны OFAC. В совете директоров En+ Олег Дерипаска может назначать лишь 4 членов из 12, при этом 6 членов должны быть гражданами Великобритании или США. В «Русале» из 14 членов совета директоров 8 должны быть независимы от Дерипаски. При этом компании должны сами уведомлять OFAC об изменениях в аффилиации между En+, «Русала» и «Евросибэнерго» и Олегом Дерипаской³⁴. Таким образом, мы наблюдаем пример прямого влияния OFAC на управление корпоративными российскими структурами в рамках санкционного давления.

Регулирование санкционного режима ЕС

Санкции или ограничительные меры Европейского союза (англ. — EU restrictive measures) в отношении России введены в «ответ за незаконную аннексию Крыма и преднамеренную дестабилизацию на территории Украины»³⁵. Ограничительные меры Европейского союза разделяются на несколько видов: дипломатические меры (ограничение участия в международных формированиях и организациях), индивидуальные ограничительные меры (замораживание активов и ограничения на поездки), ограничения на экономические отношения с Крымом и Севастополем, экономические санкции, ограничения на экономическое сотрудничество. Механизм введения санкций в органах ЕС имеет несколько этапов:

I. Подготовительный этап

- > Определение региональной принадлежности объекта санкций для передачи вопроса ответственной *региональной рабочей группе Совета Европейского союза*.
- > Формирование предложений по ограничительным мерам региональными рабочей группой Совета Европейского союза, *рабочей группой советни-*

ков по международным делам, Комитетом по политическим вопросам и безопасности, Комитетом постоянных представителей.

II. Этап принятия решений

(статья 215 раздел IV [Договора о функционировании ЕС](#))

- > Ограничительные меры должны быть приняты единогласно решением *Совета Европейского союза* по представлению *Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности*.
- > Если принято решение о введение ограничительных мер, оно публикуется в [Официальном журнале ЕС](#).
- > Совет ЕС уведомляет *Европейский парламент* о принятом решении.
- > Органы ЕС направляют официальное уведомление физическому или юридическому лицу о принятых в отношении него ограничительных мер.

III. Действия после принятия решения

³¹ <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=DF2C1C46-AC94-4109-AE4A-FEE901FC30F6&filingTypeID=71>

³² <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=8A5BD4FB-2687-4CDF-9906-0A65F4D8D52B&filingTypeID=1>

³³ https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Documents/20181219_notification_removal.pdf

³⁴ <https://www.kommersant.ru/doc/3835795#id1576736>

³⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/>

- > Физическое или юридическое лицо, в отношении которого было принято решение об ограничительных мерах, может обратиться с официальным заявлением о пересмотре введенных ограничений в Суд ЕС.
- > Принятые ограничительные меры обязательны к исполнению на национальном уровне всеми странами членами-ЕС.

Важно обратить внимание, что санкции, которые включают запрет на поставку вооружения и военной техники, выполняются без дальнейшего согласования с органами Европейского союза. Санкции, которые включают меры финансового и/или экономического характера, требуют введения дополнительного регламента Совета ЕС — он уточняет конкретные ограничительные меры и механизмы их применения.

Совет Европейского союза занимается регулярным мониторингом ситуации, которая привела к введению ограничительных мер. В зависимости от пакета введенных ограничительных мер их пересмотр или пролонгация осуществляется каждые 6 месяцев или раз в год. Таким образом, Совет Европейского союза имеет возможность оперативно отреагировать на любые изменения, пересматривая или отменяя соответствующие ограничительные меры. За все время введенных в отношении России ограничитель-

ных мер, ни одно физическое или юридическое лицо пока не было исключено из санкционных списков³⁶.

Ограничительные меры, введенные Советом Европейского союза:

- > **Блокирующие санкции**³⁷: введение запрета на любые действия с собственностью лиц, включенных в санкционный список. Продлены до 15 марта 2020 года³⁸.
- > **Секторальные экономические санкции**³⁹: введение списка юридических лиц, на которых распространяется ряд запретов. 1) запрет на прямую либо косвенную покупку, продажу, предоставление брокерских услуг или содействия в выпуске или иным образом иметь дело с ценными бумагами и инструментами денежного рынка со сроком погашения более 90 дней; 2) запрет на предоставление или посредничество любого соглашения в отношении займа или кредита на срок более 30 дней; 3) запрет на импорт военных товаров и технологий в РФ; 4) запрет на импорт товаров и технологий двойного назначения; 5) запрет на импорт оборудования для добычи нефти в РФ. Продлены до 31 июля 2020 года⁴⁰.
- > **Крымские санкции**⁴¹: запрет на импорт и экспорт товаров, деятельность на территории Крыма. Продлены до 23 июня 2020 года⁴².

Возможность исключения из санкционного списка ЕС

В отличие от санкционного регулирования США в Европейском союзе не предусмотрены разрешительные лицензии на совершение сделок с компаниями, которые находятся под санкциями. Компании, в отношении которых введены ограничительные меры, могут возобновить деятельность только после

их полного исключения из санкционных списков. Вопросом исключения из санкционных списков Европейского союза занимается Суд Европейского союза. В судебной практике Суда ЕС ряд российских компаний, в отношении которых были введены ограничительные меры, не смогли добиться исключения

³⁶ Прим. автора: за исключением умерших физических лиц.

³⁷ Council Regulation (EU) № 269/2014 of 17 March 2014; Council Implementing Regulation (EU) № 810/2014 of 25 July 2014; Council Implementing Regulation (EU) № 826/2014 of 30 July 2014; Council Regulation (EU) № 959/2014 of 8 September 2014; Council Implementing Regulation (EU) № 961/2014 of 8 September 2014 and etc.

³⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/>

³⁹ Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014; Council Regulation (EU) № 833/2014 of 31 July 2014; Council Regulation (EU) № 960/2014 of 8 September 2014; Council Regulation (EU) № 1290/2014 of 4 December 2014 and etc.

⁴⁰ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/>

⁴¹ Council Regulation (EU) № 692/2014 of 23 June 2014 (с изменениями и дополнениями).

⁴² <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/>

из списка. Так, ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Газпром нефть», ПАО «Сбербанк», ПАО «Банк ВТБ», ГК «Внешэкономбанк», ПАО «Проминвестбанк», бывшая турецкая дочерняя организация ПАО «Сбербанк» — «DenizBank», АО «Концерн ВКО «Алмаз-Антей»⁴³

в разное время пытались обжаловать секторальные ограничительные меры со стороны Европейского союза. Однако ни один из российских заявителей не смог оспорить введенные Советом ЕС ограничительные меры.

Хронология санкций против РФ

Первый пакет санкций США был введен на следующий день после референдума в Крыму — 17 марта 2014 года.

Санкции ввел президент США Б. Обама. Они коснулись высокопоставленных российских должностных лиц (В. Сурков, С. Глазьев, Е. Мизулина, А. Клишас и др.). 20 марта санкционный список пополнился главой «Ростеха» С. Чемезовым; также в него попали Г. Тимченко, В. Володин, братья А. Ротенберг и Б. Ротенберг, Д. Козак, И. Сечин, Ю. Ковальчук, А. Фурсенко. Чуть позднее свой собственный пакет санкций ввел Европейский Союз, ограничив доступ к европейскому капиталу крупнейшим российским банкам и энергетическим компаниям, а также 3 предприятиям ОПК РФ.

Летом 2014 года санкционные меры в отношении РФ были расширены секторальными санкциями, которые помимо госбанков и госкорпораций затронули ОПК: были заморожены все американские активы и запрещены сделки, сотрудничество с предприятиями «Концерн Калашников», «Алмаз-Антей», «Уралвагонзавод». Осенью секторальные санкции были ужесточены, а их список расширен: помимо энергетических и нефтегазовых компаний в них попали ещё несколько предприятий ОПК. И США, и ЕС ограничили участие своих предприятий в Арктической зоне РФ; ЕС ограничил экспорт высокотехнологичного оборудования для нефтяной отрасли России (за действия РФ в отношении Украины). Летом 2014 года ЕС запретил торговлю оружием с РФ и экспортные поставки в Россию продукции, которая может быть использована для оборонной отрасли.

В 2015 и 2016 году санкции стали распространяться и на дочерние компании. Они коснулись в т.ч. 11 производителей электроники, которые сотрудничают с ОПК РФ («Ангстрем», «Микрон»

и т.д.). В декабре 2016 года, в связи с подозрениями о вмешательстве России в американские выборы, были введены санкции против ГРУ и ФСБ.

2 августа 2017 года Президент США Д. Трамп подписал закон «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA).

Законом были закреплены введенные ранее ограничительные санкционные меры и приняты новые (против России, Ирана и Северной Кореи). С принятием закона российским предприятиям был усложнен порядок получения кредитов, заморожен ряд активов, введено ограничение на участие физических и юридических лиц третьих стран в российских инвестпроектах (если доля РФ в них составляет более 33%). Ограничение касается проектов в любой точке мира, если они начаты после 29 января 2018 года.

Вместе с принятием пакета CAATSA осенью 2017 года были опубликованы первые санкционные списки США, в которые попали крупнейшие предприятия российского ОПК: «Калашников», «Ижмаш», корпорация «МиГ», компания «Сухой», «Вертолеты России», «Опытное конструкторское бюро «Новатор». **20 сентября 2018 года список был расширен** и коснулся в т.ч. военных и околвоенных структур. В него попали Комсомольский-на-Амуре авиационный завод имени Ю. А. Гагарина, «ЧВК Вагнера», ООО «Оборонлогистика».

Январь 2018 года — введение т.н. «Кремлевского списка» — пул из 210 персоналий, в который вошли в т.ч. премьер-министр РФ Дмитрий Медведев, высокопоставленные сотрудники президентской администрации, руководители государственных банков и корпораций, а также крупные бизнесмены, аффилированные (в той или иной степени) с руководством страны. Изначально попадание в список не

⁴³ См. решения по делам: T-715/14 Rosneft and Others v Council; T-732/14 Sberbank of Russia v Council; T-734/14 VTB Bank v Council; T-735/14 & T-799/14 Gazprom Neft v Council; T-737/14 Vnesheconombank v Council; T-739/14 PSC Prominvestbank v Council; T-798/14 DenizBank v Council; T-515/15 Almaz-Antey v Council.

предполагало немедленное наложение каких-либо ограничений, но в апреле 2018 года последовали реальные меры — впервые под запреты попали крупные частные лица из России, в т.ч. Олег Дерипаска и Виктор Вексельберг. Их бизнес активы в США были заморожены, а гражданам США запретили сотрудничество с ними. Тем не менее, **в конце января 2019 года были сняты санкции в отношении En+, «Русал» и «Евросибэнерго»** после снижения доли Дерипаски в указанных предприятиях и вхождение в их капиталы в т.ч. иностранных персоналий, не аффилированных с Дерипаской. Персональные санкции против бизнесмена пока остаются в силе.

27 августа 2018 года вступил в силу новый пакет санкций в связи с «делом Скрипалей»: запрещена поставка в РФ оборонной продукции, ограничен доступ к американским технологиям и товарам

(связанным с ОПК), к американским финансовым инструментам (кредитование и т.д.)

25 сентября 2018 года США ввели очередные санкции против РФ, на этот раз они коснулись 12 российских компаний, которые по мнению американской стороны связаны с аэрокосмической отраслью, ВМФ РФ и могли быть причастны к осуществлению кибератак.

3 апреля 2019 года в Конгресс США был внесен законопроект о новом пакете санкций, которые должны коснуться в т.ч. оборонного сектора. Немедленное введение ограничений пока не предполагается, они могут быть приняты в случае обнаружения новых эпизодов вмешательства РФ в будущие федеральные выборы США.

ЧАСТЬ 2: СКОЛЬКО БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ УХОДИТ НА ОБОРОННЫЙ СЕКТОР?

Согласно [данным](#) Стокгольмского международного института исследования проблем мира (SIPRI) Россия находится на 6 месте в мире по затратам на оборонный комплекс. В 2018 г. военные расходы России составили 61,4 млрд. долл., что на 3,5% меньше расходов в 2017 году.

Новые [сведения](#) об объемах оборонных расходов были представлены «РБК» в конце августа 2019 года. Согласно подсчетам издания, на основе опубликованных [данных](#) Росстата, в 2017 году Россия потратила на закупку вооружений и интеллектуальной собственности 4,9 трлн. руб, что составляет около 5,3% совокупного ВВП страны.

При этом Росстат засекретил уточненные данные относительно бюджетных расходов в разрезе типов военной техники длительного пользования (самолеты, танки, военные корабли и т.д.) и типов продукции интеллектуальной собственности. В этой связи невозможно точно установить, сколько бюджетных средств было потрачено на указанные категории оборонно-промышленного сектора. Таким образом,

[расходы](#) около 5,3% ВВП за 2017 год остаются засекреченными (4,85 трлн. рублей), что превышает показатели засекреченных расходов 2016 года на 5,8%. Данные за 2018 год Росстат пока не опубликовал. Ранее руководство Росстата [заявило](#) РБК, что ведомство не планирует раскрывать засекреченные статьи расходов, поскольку их публикация подпадает под действие закона «О государственной тайне».

По оценкам Института Гайдара и РАНХиГС⁴⁴, 16,9% расходов (2,9% ВВП) федерального бюджета 2019 года засекречено. При этом статья расходов «Национальная оборона» является наиболее непрозрачной — с 2013, каждый год стабильно засекречивается более 50% всех расходов на оборону. Наиболее значительный рост засекреченных статей расходов на оборону приходится на период с 2013 по 2016 годы (с 50,4% до 70,5% соответственно). Рост непрозрачности оборонных расходов пришелся на период обострения международной обстановки (крымский и украинский кризисы), за которым последовали санкции против российского ОПК.

Таблица 1. Статьи расходов на национальную оборону с 2014-2018 (% засекречивания статей)

Статья расходов	2014	2015	2016	2017	2018
200 Национальная оборона	56	65,4	70,5	63,9	66
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	52	65,3	69	60,5	60,7
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100	100	100	100	100
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100	100	100	100	100
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	76,7	80,8	77,6	76,9	83,7
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	92,1	91,7	96,3	95,7	94,9
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	46,9	38,8	41,8	55,6	71,2

⁴⁴ <https://www.ranepa.ru/images/News/2018-10/17-10-2018-proekt-2019-2021.pdf>

В структурном плане прозрачность расходов на национальную оборону значительно отличается в зависимости от конкретной расходной статьи. Так, например, затраты на ядерно-оружейный комплекс засекречиваются на 100%, как и затраты на мобилизационные мероприятия. Более чем на 90% каждый год засекречиваются расходы на научно-исследовательскую деятельность. В среднем более чем на 70% засекречиваются расходы на мероприятия военно-технического сотрудничества с другими странами, более чем на 60% — расходы на вооруженные силы (основная статья оборонных расходов).

Относительно прозрачно расходовались средства на «другие вопросы в области национальной обороны», однако с 2018 года их непрозрачность резко возросла (в 2017 году было засекречено 55,6% расходов, в 2018 уже 71,2%, в 2019–77,9%). Таким образом, к 2019 году, нет ни одной статьи расходов оборонного бюджета, которая была бы прозрачна хотя бы на 50%. В динамике, с 2012 года возросла секретность расходов на все статьи оборонного бюджета, чуть более прозрачными стали затраты на вооруженные силы, которые в среднем засекречены на 60% до 2021 года (в 2016 году — на 69%).

Таблица 2. Статьи расходов на национальную оборону с 2019–2021 (% засекречивания статей)

	2019	2020	2021
200 Национальная оборона	65,5	65,7	66,6
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	59,1	60	60,3
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100	100	100
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100	100	100
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	83,5	83,5	83,5
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	95,2	95,3	96,2
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	77,9	77,7	79,2

В будущем негативная тенденция в отношении раскрытия расходов на ОПК сохранится, с 2019 по 2021 годы планируется увеличение закрытых расходов

по всем статьям (кроме ВТС в международной сфере), хотя и не значительное.

ЧАСТЬ 3: ПОД ЗАЩИТОЙ САНКЦИЙ: КАК ИЗМЕНИЛОСЬ РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КАК ЭТО ПОВЛИЯЛО НА ПРОЗРАЧНОСТЬ ОБОРОННЫХ КОМПАНИЙ В РОССИИ

РАЗДЕЛ 1: ПУБЛИЧНАЯ ОТЧЕТНОСТЬ КОМПАНИЙ ОБОРОННО- ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

1.1. Изменение законодательства, касающегося публичной отчетности компаний, под влиянием санкций

В ответ на меры ограничительного характера Россия начала принимать меры, призванные снизить негативный эффект санкций и оградить еще не попавшие под санкции компании от включения в санкционные списки. Для уменьшения негативного воздействия санкций и предотвращения их дальнейшего распространения в законодательство были внесены поправки, позволяющие сокращать перечень необходимой к публичному раскрытию компаниями информации.

Начиная с конца 2017 года и по настоящее время были приняты, вступили в силу (а некоторые претерпели изменения и/или утратили силу) нормативно-правовые акты, регулирующие порядок и объем раскрытия информации компаниями, к которым могут быть или уже применены меры ограничительного характера. Законодатель позволил указанным компаниям не раскрывать публично определенные «чувствительные» виды информации.

Первый рамочный федеральный закон⁴⁵ (далее — закон № 481-ФЗ), внесший изменения в законодательство о раскрытии информации с целью снижения негативного эффекта санкций, и предотвращения их распространения, был принят и вступил в силу 31 декабря 2017 года.

Согласно пояснительной записке⁴⁶ к проекту ука-

занного закона, «законопроект был разработан в целях защиты конституционного строя, прав и законных интересов граждан и юридических лиц, обеспечения обороноспособности и безопасности РФ, в том числе для обеспечения гарантированного финансового сопровождения государственных контрактов по государственному оборонному заказу и безусловного прохождения платежей по контрактам в рамках военно-технического сотрудничества».

В соответствии с законом Правительство РФ может определять случаи⁴⁷, в которых компании вправе по своему усмотрению раскрывать публично не в полном объеме или не раскрывать вообще определенные виды информации, раскрытие которых предусмотрено законодательно.

Во исполнение указанного закона Правительство РФ в 2018 году приняло ряд постановлений, направленных на ограничение раскрытия информации — были определены случаи, в которых компании могут не раскрывать публично ту или иную информацию, ранее подлежащую обязательному раскрытию.

Какую информацию компании могут не раскрывать в публичной отчетности?

⁴⁵ Федеральный закон от 31.12.2017 № 481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

⁴⁶ Пояснительная записка к проекту федерального закона №318825-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

⁴⁷ См. таймлайн п. 9

Начиная с 25 января 2018 года Правительство РФ наделило⁴⁸ общества с ограниченной ответственностью (далее — ООО) и акционерные общества⁴⁹ (далее — АО) правом не раскрывать вовсе или раскрывать в ограниченном объеме информацию о крупных сделках и сделках, в отношении которых имеется заинтересованность в двух случаях — если такая сделка связана с выполнением оборонного заказа или если она заключена с лицом, в отношении которого введены санкции. При этом как именно раскрывать информацию, в ограниченном составе или не раскрывать вообще, компании могут решать самостоятельно, необходимо лишь зафиксировать свое решение во внутренних документах.

Правительство РФ позволило⁵⁰ компаниям, попавшим под санкции, не раскрывать публично ряд сведений, ранее подлежащих обязательному размещению в Едином федеральном реестре сведений о фактах деятельности юридических лиц (далее — ЕФРС) в соответствии с законодательством. С 25 января 2018 года находящиеся под санкциями компании получили право не размещать публично информацию о бухгалтерской отчетности и некоторые другие сведения, в том числе результаты аудиторского заключения.

Стоит отметить, что обязанность размещения сведений в ЕФРС, которые правительство разрешило не раскрывать, предусмотрена не одним законом⁵¹, а несколькими — в том числе законами об аудиторской деятельности⁵², об исполнительном производстве⁵³, о банкротстве⁵⁴ и некоторыми другими. Верховный суд не согласился с Правительством РФ относительно объема информации, которая мо-

жет не раскрываться. Решением Верховного суда с 28 декабря 2018 постановление⁵⁵, позволяющее компаниям под санкциями не раскрывать вышеуказанную информацию, было признано недействительным в части, исключающей обязательное публичное размещение сведений, предусмотренных законодательством РФ о банкротстве, об исполнительном производстве, о саморегулируемых организациях, и изменено.

21 августа 2018 года компании, ценные бумаги которых торгуются на бирже, получили право не раскрывать или раскрывать в ограниченном объеме требуемую к публичному размещению информацию. Согласно постановлению правительства⁵⁶ (далее — постановление № 37) эмитенты могут не раскрывать ежеквартальный отчет (далее — ЕЖО), консолидированную финансовую отчетность (далее — КФО) и сообщения о существенных фактах⁵⁷ в случае, если их раскрытие может привести к применению санкций к эмитенту или иному лицу. При этом вероятность применения санкций из-за размещения информации должна была быть обоснована.

Однако уже 29 августа 2018 года в постановление № 37 были внесены изменения: находящиеся под санкциями эмитенты получили право не раскрывать или раскрывать в ограниченном объеме ЕЖО, КФО и сообщения о существенных фактах. Кроме того, в случаях нераскрытия эмитентом информации о находящемся под санкциями лице из-за того, что раскрытие такой информации теоретически может привести к наложению санкций на самого эмитента или иных лиц, снято требование предоставлять обоснования вероятности введения санкций, как требо-

⁴⁸ Постановление Правительства РФ от 15.01.2018 № 10 «Об определении случаев освобождения акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью от обязанности раскрывать и (или) предоставлять информацию, касающуюся крупных сделок и (или) сделок, в совершении которых имеется заинтересованность»

⁴⁹ с 20 апреля 2019 года положения постановления применяются только к ООО, к АО не применяются

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 12.01.2018 № 5 «Об определении случаев, при которых отдельные сведения, указанные в пункте 7 статьи 7.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», не подлежат размещению в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также лиц, в отношении которых указанные сведения не подлежат размещению в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»

⁵¹ Федеральный закон от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»

⁵² Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. №307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»

⁵³ Федеральный закон от 2 октября 2007 г. №229-ФЗ «Об исполнительном производстве»

⁵⁴ Федеральный закон от 26 октября 2002 г. №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»

⁵⁵ Постановление Правительства РФ от 12.01.2018 № 5 «Об определении случаев, при которых отдельные сведения, указанные в пункте 7 статьи 7.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», не подлежат размещению в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также лиц, в отношении которых указанные сведения не подлежат размещению в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»

⁵⁶ Постановление Правительства РФ от 20 января 2018 г. №37 «Об особенностях раскрытия информации, подлежащей раскрытию в соответствии с требованиями Федерального закона «О рынке ценных бумаг»

⁵⁷ Информация, предусмотренная ст. 30 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. №39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»

валось до внесения указанных изменений.

К концу 2018 года законодатели реализовали ряд мер, позволяющих попавшим под санкции компаниям не раскрывать некоторые виды значимой информации, ранее подлежавшей обязательному публичному размещению. Однако закрыть всю значимую информацию для снижения негативного эффекта санкций, и не закрыть лишнюю, не получилось. **По словам директора одного из департаментов Банка России «нормы писались «в спешке» и были сформулированы некорректно и широко, при этом все равно не покрывали всю потенциально чувствительную информацию»⁵⁸**. Об этом также свидетельствует факт внесения изменений в постановления в течение короткого времени после вступления их в силу.

Изменившееся законодательство позволило компаниям ОПК, попавшим под санкции, и компаниям ОПК, к которым могут быть применены такие меры, не раскрывать определенные виды информации, а также некоторые виды отчетности целиком.

Ограничения раскрытия определенных видов информации привели к возникновению ситуаций, когда компании перестали раскрывать полную форму отчетности, содержащую многие значимые для заинтересованных сторон сведения. В том числе и сведения, которые компании желали бы раскрыть. **Например, компании под санкциями не могли опубликовать бухгалтерскую отчетность вообще, в том случае, если она содержала какую бы то ни было информацию, которую компании хотели бы скрыть. Или же наоборот, компании были вынуждены раскрывать отчетность целиком, несмотря на содержание в ней значимой информации, раскрытие которой им хотелось ограничить.** По закону о рынке ценных бумаг, компании, находящиеся под санкциями, могли не раскрывать годовую финансовую отчетность, однако в закон об акционерных обществах такое исключение внесено не было, и если эмитент являлся АО, то финансовую отчетность он был обязан публиковать полностью.

Таким образом, хотя принятые меры и имели

целью снизить риск применения новых санкций и уменьшить негативный эффект от уже действующих, они оказались недостаточно эффективны и в то же время привели к снижению уровня прозрачности компаний ОПК. Уменьшение прозрачности корпоративной отчетности компаний ОПК и, как следствие, и снижение прозрачности их деятельности, значительно повышает коррупционные риски и осложняет взаимодействие с заинтересованными сторонами.

Законодателям требовалось устранить возникший дисбаланс и определить перечень значимой информации, которую попавшие под санкции компании смогут не раскрывать в любых своих документах.

Для этого был принят второй рамочный закон (далее — закон № 514-ФЗ)⁵⁹, призванный исправить недостатки законодательного регулирования конца 2017 — начала 2018 года. Часть поправок, предусмотренных указанным законом и внесенных в законодательство о ценных бумагах и об акционерных обществах, вступили в силу с 28 декабря 2018 года и наделили правительство правом определить случаи и конкретный перечень информации, которую компании вправе не раскрывать.

Правительство получило право определять случаи, когда являющиеся эмитентами компании могут раскрывать в ограниченном объеме информацию, подлежащую раскрытию, в том числе в проспекте ценных бумаг, и регламентировать перечень информации, которую эмитенты могут не раскрывать публично, независимо от того, где находится эта информация. При этом информация, которая не будет публично раскрыта, должна быть предоставлена в ЦБ.

Вторая часть поправок, предусмотренных законом № 514-ФЗ, вступила в силу с 1 января 2020 года. АО, независимо от числа акционеров, будут вправе получить освобождение от раскрытия информации, предусмотренной законодательством о ценных бумагах, причем форма подаваемого заявления об освобождении от раскрытия информации и требования к нему будут устанавливать ЦБ РФ⁶⁰. До этого периода подать такое заявление и получить освобо-

⁵⁸ <https://www.rbc.ru/finances/02/04/2019/5ca35e8a9a794701beb6b2ff>

⁵⁹ Федеральный закон от 27.12.2018 №514-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования осуществления эмиссии ценных бумаг»

⁶⁰ <https://www.e-disclosure.ru/vse-novosti/novost/4252>

ждение от раскрытия указанной информации могут только АО с количеством акционеров менее 500, а форма заявления не установлена.

Реализуя полномочия, полученные после принятия закона № 514-ФЗ, правительство 4 апреля 2019 года приняло Постановление⁶¹ № 400, вступившее в силу 20 апреля 2019 года. Этот документ определяет случаи, в которых компании, являющиеся эмитентами вправе раскрывать в ограниченном объеме информацию, подлежащую публичному размещению в соответствии с законодательством, а также перечень такой информации.

С 20 апреля 2019 года находящиеся под санкциями компании-эмитенты, вправе не раскрывать следующую информацию:

- > о руководстве компании (включая состав ревизионной комиссии или подобного контрольного органа);
- > о сделках, совершенных компанией, контролирующими ее лицами или подконтрольными ей лицами;
- > о структуре владения (холдинги, дочерние и материнские общества);
- > об акционерах (миноритарных и мажоритарных);
- > о связанных сторонах в хозяйственной деятельности;
- > о финансовых вложениях компании;
- > о принимаемых компанией рисках и процедурах оценки рисков;
- > о корпоративных спорах;
- > о контрагентах фирмы, включая их географическую и отраслевую структуру.

Согласно Постановлению № 400, вышеуказанную информацию также могут не раскрывать банки, работающие с государственным оборонным заказом; не находящиеся под санкциями эмитенты в случае, если раскрываемая информация о лице под санкциями, может способствовать введению новых санкций против самого эмитента или других лиц; в случае, если публикация информации раскрывает детали сделки, связанной с оборонным заказом, и если информация касается сотрудника компании, находящейся под санкциями, либо банка, обслуживающего ОПК.

Кредитные организации (банки и небанковские кредитные организации) имеют право также не раскрывать сведения:

- > об операциях в иностранной валюте;
- > о распределении средств на счетах в зависимости от типа клиентов;
- > о сегментах своей деятельности.

После вступления в силу Постановления № 400 более раннее Постановление № 37, принятое в соответствии с законом № 481-ФЗ, было отменено, а Постановление № 10 было признано недействующим в части, касающейся АО.

Стоит отметить, что исключенные к обязательному раскрытию сведения являются значимыми для оценки уровня прозрачности деятельности компаний. Поэтому заинтересованные лица лишаются возможности следить за прозрачностью. Кроме того, после принятия Постановления № 400 значительно снизился законодательно обеспечиваемый уровень прозрачности деятельности компаний ОПК, что может способствовать росту коррупции в оборонно-промышленном комплексе.

1.2. Анализ публичной отчетности компаний

Российское законодательство требует от бизнеса определенного уровня прозрачности и обязывает

публично раскрывать конкретные виды информации в зависимости от юридической формы компании

⁶¹ Постановление № 400 «Об особенностях раскрытия и предоставления информации, подлежащей раскрытию и предоставлению в соответствии с требованиями Федерального закона «Об акционерных обществах» и Федерального закона «О рынке ценных бумаг»

и размещения или неразмещения ей ценных бумаг публично. Также определенный уровень прозрачности ожидается от бизнеса в соответствии с международными стандартами.

В целом российское законодательство в области требований к раскрытию бизнесом информации соответствует Принципам корпоративного управления G20/ОЭСР.

В фокусе данного исследования находятся российские компании оборонного сектора, размещающие в публичном доступе всю информацию, которую требует законодательство. Исключению подлежали лишь сведения, составляющие государственную тайну⁶², а также сведения, не составляющие государственную тайну, но и не подлежащие опубликованию⁶³, — они не могли быть раскрыты.

Основными законодательными актами, определяющими объем и перечень раскрываемой публично бизнесом информации, являются Федеральный закон «Об акционерных обществах»⁶⁴, Федеральный закон «О рынке ценных бумаг»⁶⁵, Положение о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг⁶⁶, Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью»⁶⁷. Требования о публичном раскрытии той или иной информации содержатся во множестве других законов. В соответствии с действующим законодательством непубличные АО и ООО размещающие публично ценные бумаги, а также все ПАО и непубличные АО с количеством акционеров более 50, обязаны раскрывать годовую бухгалтерскую отчетность и годовой отчет. Кроме того, в случае публичного размещения

компанией ценных бумаг подлежали раскрытию: финансовая консолидированная отчетность (ФКО), ежеквартальный отчет эмитента (ЕЖО), сообщения о существенных фактах и некоторая другая информация. Таким образом, основная и значимая информация о деятельности большинства компаний ОПК была открыта для всех заинтересованных сторон: от регуляторов, инвесторов и акционеров, до обычных граждан.

В исследовании оценивалось исключение информации на основании Постановления Правительства № 400 из ежеквартальных отчетов, годовых отчетов акционерного общества, бухгалтерской отчетности и списков аффилированных лиц. Мы обратились к данным из отчетов, поданных сразу после введения Постановления № 400 и анализировали отчетность за 1 квартал 2019 года или годовую отчетность, опубликованную после вступления Постановления в силу.

Ежеквартальная отчетность

12 компаний из 37 обязаны подавать ежеквартальную отчетность. По итогам первого квартала 2019 года лишь две компании не воспользовались правом исключения информации: ПАО «Тульский оружейный завод» и ПАО «Ярославский судостроительный завод». Ежеквартальные отчеты АО «Уралвагонзавод», ПАО «Звезда» и ПАО «Сухой» претерпели больше всего изъятий. Ниже представлена таблица с процентами раскрытия каждой компанией информации в каждом из разделов ежеквартальной отчетности.

⁶² Закон РФ от 21.07.1993 №5485-1 «О государственной тайне»

⁶³ Перечни, установленные Правительством РФ при проведении государственных закупок, см. Таймлайн

⁶⁴ Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. №208-ФЗ «Об акционерных обществах»

⁶⁵ Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. №39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»

⁶⁶ Положение о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных (утв. Банком России 30.12.2014 №454-П)

⁶⁷ Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. №14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»

1. Краткие сведения о банковских счетах, об аудиторской организации, оценщике и о финансовом консультанте эмитента, а также о лицах, подписавших ежеквартальный отчет

2. Основная информация
3. Подробная информация об эмитенте
4. Сведения о финансово-хозяйственной деятельности эмитента
5. Подробные сведения о лицах, входящих в состав органов управления эмитента, органов эмитента по контролю за его финансово-

хозяйственной деятельностью, и краткие сведения о сотрудниках эмитента

6. Сведения об участниках (акционерах) эмитента и о совершенных эмитентом сделках, в совершении которых имелась заинтересованность

7. Бухгалтерская (финансовая) отчетность эмитента и иная финансовая информация
8. Дополнительные сведения об эмитенте и о размещенных им эмиссионных ценных бумагах

	ИТОГО	1	2	3	4	5	6	7	8
ПАО «Ярославский Судостроительный Завод»	99,65%	100,00%	100,00%	97,22%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
ПАО «Тульский оружейный завод»	96,43%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	85,71%	85,71%	100,00%
ПАО «Машиностроительный завод имени М.И. Калинина»	84,70%	80,00%	96,88%	77,78%	93,75%	79,17%	64,29%	85,71%	100,00%
ПАО «Долгопрудненское Научно-Производственное предприятие»	78,23%	90,00%	50,00%	94,17%	50,00%	75,00%	66,67%	100,00%	100,00%
ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация»	74,34%	60,00%	71,88%	79,86%	87,50%	68,75%	35,71%	92,86%	98,15%
АО «Калашников»	74,11%	60,00%	87,50%	63,33%	87,50%	75,00%	50,00%	71,43%	98,15%
ПАО «Туполев»	67,31%	60,00%	0,00%	97,50%	100,00%	76,39%	8,33%	100,00%	96,30%
АО «Объединенная двигателестроительная корпорация»	65,75%	60,00%	63,10%	58,33%	56,25%	68,75%	35,71%	85,71%	98,15%
АО Холдинг «Вертолеты России»	64,36%	30,00%	71,88%	52,78%	68,75%	68,75%	50,00%	85,71%	87,04%
ПАО «Авиационная Холдинговая Компания „Сухой“»	60,50%	40,00%	62,50%	63,19%	62,50%	68,75%	28,57%	71,43%	87,04%
ПАО «Звезда»	55,14%	20,00%	65,63%	38,89%	50,00%	68,75%	35,71%	71,43%	90,74%
АО «Научно-Производственная Корпорация „Уралвагонзавод“ имени Ф. Э. Дзержинского»	51,35%	40,00%	46,88%	45,83%	62,50%	50,00%	35,71%	42,86%	87,04%

Как видно из таблицы, чаще всего компании скрывают данные из разделов, посвященных **сведениям об участниках (акционерах) эмитента и о совершенных эмитентом сделках, в совершении которых имелась заинтересованность, а также краткие сведения о банковских счетах, об аудиторской организации, оценщике и о финансовом консультанте эмитента, а также о лицах, подписавших ежеквартальный отчет.**

Так, например, сведения о составе совета директоров, информация о лицах, входящих в состав органа контроля эмитента, а также сведения об акционерах эмитента не раскрываются в ежеквартальных отчетах 10 компаний: ПАО «Долгопрудненское Научно-Производственное предприятие», АО «Калашников», ПАО «Туполев», АО «Объединенная двигателестроительная корпорация», ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация», АО «Холдинг «Вертолеты России», ПАО «Звезда», АО «Научно-Производственная Корпорация „Уралвагонзавод“ имени Ф. Э. Дзержин-

ского», ПАО «Машиностроительный завод имени М.И. Калинина», ПАО «Авиационная Холдинговая Компания „Сухой“».

Годовые отчеты акционерного общества

Из всей выборки годовой отчет акционерного общества публично подают 14 компаний: ПАО «Сухой», ПАО «Машиностроительный завод им. М.Ю. Калинина», ПАО «Туполев», АО «Объединенная судостроительная корпорация», АО «Адмиралтейские верфи», АО «Уралвагонзавод», ПАО «Тульский оружейный завод», ПАО «Долгопрудненское Научно-Производственное предприятие», АО «Вертолеты России», ПАО «Ярославский судостроительный завод», АО «Концерн «Калашников», АО «Объединенная двигателестроительная корпорация», ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация», ПАО «Звезда».

Несмотря на то, что российское законодательство обязует непубличные АО раскрывать отчетность публично в случае, если количество акционеров составляет более 50, или если оно осуществляет выпуск ценных бумаг, на практике мы столкнулись с тем, что некоторые компании, например «Адмиралтейские Верфи» и «Объединенная Судостроительная Корпорация» добровольно публикуют годовой отчет акционерного общества и/или список аффилированных лиц.

«В соответствии с Федеральным законом от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» у Общества отсутствует обязанность обязательного раскрытия информации. Вместе с тем Общество в своей деятельности руководствуется правилами и принципами, отвечающими лучшим мировым практикам и российским стандартам корпоративного управления. В целях обеспечения принципа прозрачности Общество осуществляет раскрытие информации добровольно».⁶⁸

Объединенная Судостроительная Корпорация

В отличие от ежеквартального отчета, строгая форма Годового отчета акционерного общества не регламентирована, из-за чего у разных АО она может выглядеть совершенно по-разному. Пунктом 70.3 Положения ЦБР 30.12.2014 № 454-П⁶⁹ закреплён перечень информации, который должен содержаться в годовом отчете публичного акционерного обще-

ства, акционерного общества, которое производит публичное размещение ценных бумаг, а также акционерного общества, количество акционеров которого превышает 50. Примерная структура годового отчета акционерного общества, акции которого находятся в федеральной собственности, закреплена Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1214⁷⁰. Кроме того обязательные минимальные требования к содержанию Годового отчета установлены Федеральным законом «Об акционерных обществах».

За основу для оценки полноты раскрытия информации в годовом отчете мы взяли перечень рекомендованной к раскрытию информации из Постановления Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1214, так как он наиболее полный. **Так как акционерное общество вправе само выбирать структуру годового отчета и добавлять в него дополнительную информацию, на наш взгляд компании должны стремиться к как можно более информативному и полному освещению своей деятельности.**

Ни одна из компаний не перестала подавать годовую отчетность вообще. Наиболее полная годовая отчетность без изъятий была подана АО «Объединенной судостроительной корпорацией» и ПАО «Машиностроительным заводом им. М. Ю. Калинина».

Больше всего изъятий претерпела отчетность АО «Вертолеты России» и ПАО «Объединенной авиационной корпорации».

Название компании	Раскрытие информации в отчетности	Количество сокрытий по Постановлению № 400
АО «Вертолеты России»	-0,18%	33
ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация»	-13,56%	26
ПАО «Туполев»	7,48%	21
АО «Уралвагонзавод»	18,29%	17
АО «Объединенная двигателестроительная корпорация»	1,93%	15
АО «Концерн «Калашников»	13,46%	10
ПАО «Звезда»	-10,64%	6

⁶⁸ <https://www.e-disclosure.ru/portal/company.aspx?id=12347>

⁶⁹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_175536/edf75d46d3775bb3c3d7448402cfc1db48f8e02e/

⁷⁰ <https://base.garant.ru/12181920/>

Название компании	Раскрытие информации в отчетности	Количество сокрытий по Постановлению № 400
ПАО «Долгопрудненское Научно-Производственное предприятие»	55,75%	2
АО «Адмиралтейские верфи»	66,25%	1
ПАО «Тульский оружейный завод»	39,58%	1
АО «Объединенная судостроительная корпорация»	96,08%	0
ПАО «Машиностроительный завод им. М. Ю. Калинина»	82,78%	0
ПАО «СУХОЙ»	41,86%	0
ПАО «Ярославский судостроительный завод»	25,37%	0

Например в отчетности АО «Вертолеты России» не публикуются данные о полном наименовании реестродержателя, количестве акций, находящихся в собственности РФ, наименование аудитора, состав совета директоров, сведения о ревизионной комис-

сии, сведения об исполнительном органе АО, структуре акционерного общества, информацию о крупных сделках, основные факторы риска. В отчетности встречается следующая формулировка в местах изъятия информации:

Информация не раскрывается на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 04.04.2019 № 400 и решения Совета директоров АО «Вертолеты России» об ограничении раскрытия и предоставления информации, принятого 15.05.2019 (протокол от 15.05.2019 № 51).

Списки аффилированных лиц

Из 14 компаний, подающих списки аффилированных лиц публично, во втором квартале 2019 года списки

подали лишь шесть: ПАО «Ярославский Судостроительный Завод», ПАО «Тульский оружейный завод», ПАО «ДНПП», АО «Адмиралтейские верфи», ПАО «Компания «Сухой», АО «ОСК».

АО «Вертолеты России»	Информация о содержании списка аффилированных лиц не раскрывается на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 400 и решения Совета директоров АО «Вертолеты России» об ограничении раскрытия и предоставления информации, принятого 15 мая 2019 г. (протокол от 15 мая 2019 г. № 51).	0
ПАО «Звезда»	Сведения не раскрываются на основании пункта 6 статьи 30.1 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».	0
ПАО «МЗИК»	Информация «Список аффилированных лиц» не раскрывается на основании пункта 6 статьи 30.1 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», Постановления Правительства РФ от 4 апреля 2019 г. № 400 (пункт 5. Приложения к постановлению «Перечень информации, которую эмитенты ценных бумаг вправе не раскрывать и (или) не предоставлять, а также лиц, информация о которых может не раскрываться и (или) не предоставляться».	0
АО Концерн «Калашников»	«Информация не раскрывается в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 04 апреля 2019 г. № 400.» В третьем столбце несколько оснований: «Информация не раскрывается в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 04 апреля 2019 г. № 400.» или «Согласия на раскрытие информации не получено.»или «Согласие на выдачу данной информации не получено».	0
ПАО «Туполев»	Информация не раскрывается на основании постановления Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 400 «Об особенностях раскрытия и предоставления информации, подлежащей раскрытию и предоставлению в соответствии с требованиями Федерального закона «Об акционерных обществах» и Федерального закона «О рынке ценных бумаг» (пункт 5 перечня, установленного приложением к постановлению Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. №400 «Перечень информации, которую эмитенты ценных бумаг вправе не раскрывать и (или) не предоставлять, а также лиц, информация о которых может не раскрываться и (или) не предоставляться»).	0

ПАО «Объединенная Авиастроительная Корпорация»	Содержание раздела ограничивается в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 400 от 4 апреля 2019 г.	0
АО «Объединенная двигателестроительная корпорация»	Раскрывается информация только по одному лицу — генеральный директор. В остальном основание: Данный пункт не раскрывается на основании постановления Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 400 «Об особенностях раскрытия и предоставления информации, подлежащей раскрытию и предоставлению в соответствии с требованиями Федерального закона «Об акционерных обществах» и Федерального закона «О рынке ценных бумаг».	0
ПАО «Ярославский Судостроительный Завод»		1
ПАО «Тульский оружейный завод»		1
ПАО «Долгопрудненское научно-производственное предприятие»		1
АО «Адмиралтейские верфи»	Настоящее сообщение предоставлено компанией, не являющейся Субъектом раскрытия информации, как это понятие определено и регулируется законодательством РФ о ценных бумагах. За содержание сообщения и последствия его использования Агентство «Интерфакс» ответственности не несет.	1
ПАО «Компания «Сухой»		1
АО «ОСК»	Настоящее сообщение предоставлено компанией, не являющейся Субъектом раскрытия информации, как это понятие определено и регулируется законодательством РФ о ценных бумагах. За содержание сообщения и последствия его использования Агентство «Интерфакс» ответственности не несет.	1

Таким образом можно выделить топ-5 компаний с максимально полной отчетностью:

Название	Юридическая форма	Годовой отчет АО	Ежеквартальная отчетность	Аффилированные лица	Бухгалтерская отчетность	ИТОГО
Объединенная Судостроительная Корпорация	АО	96,08%	N/A	100,00%	100,00%	98,69%
Тульский оружейный завод	ПАО	39,58%	96,43%	100,00%	100,00%	84,00%
Долгопрудненское Научно-Производственное предприятие	ПАО	55,75%	78,23%	100,00%	100,00%	83,50%
Ярославский Судостроительный Завод	ПАО	25,37%	99,65%	100,00%	100,00%	81,25%
Сухой	ПАО	41,86%	60,50%	100,00%	100,00%	75,59%

И топ-11 компаний, которые не подают публичную отчетность:

Название	Юридическая форма	Годовой отчет АО	Ежеквартальная отчетность	Аффилированные лица	Бухгалтерская отчетность	ИТОГО
СПЛАВ	АО	0%	N/A	0%	0,00%	0,00%
Базальт	АО	0%	N/A	0%	0,00%	0,00%
Конструкторское Бюро Приборостроения Им. Академика А. Г. Шипунова	АО	0%	N/A	0%	0,00%	0,00%

Название	Юридическая форма	Годовой отчет АО	Ежеквартальная отчетность	Аффилированные лица	Бухгалтерская отчетность	ИТОГО
Радиотехнические и Информационные Системы	АО	0%	N/A	0%	0,00%	0,00%
Созвездие	АО	0%	N/A	0%	0,00%	0,00%
Ижевский механический завод	АО	0%	N/A	0%	0,00%	0,00%
Тактическое Ракетное Вооружение	АО	0%	N/A	0%	0,00%	0,00%
Алмаз-Антей	АО	0%	N/A	0%	0	0,00%
Новатор	АО	0%	N/A	0%	0,00%	0,00%
Зеленодольский завод им. А. М. Горького	АО	0%	N/A	0%	0,00%	0,00%
Молот-Оружие	ООО	N/A	N/A	N/A	0	0,00%
Мытищинский машиностроительный завод	АО	0%	N/A	0%	0,00%	0,00%

РАЗДЕЛ 2: ПРОЗРАЧНОСТЬ ЗАКУПОК В ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОМ СЕКТОРЕ

2.1. Законодательные изменения

Для обеспечения прозрачности выбора контрагента, условий и цены контракта и снижения коррупционных рисков при закупках, осуществляемых государственными и муниципальными органами, государственными корпорациями, компаниями, принадлежащими государству более, чем на 50%, субъектами естественных монополий, а также компаниями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в таких сферах как электроснабжение, газоснабжение, теплоснабжение, водоснабжение, **в России действует ряд законодательных актов, регулирующих порядок проведения таких закупок, а также устанавливающих требования к их прозрачности.**

Компании оборонного сектора принимают участие в законодательно регулируемых закупках в качестве поставщиков и заказчиков услуг, товаров и работ. Информация о заключенных в результате закупки контрактах подлежит публичному раскрытию в случае, конечно, если речь не идет о государственной тайне.

Введение международных санкций в 2014–2016 гг против России в связи с присоединением Крыма повлияло на степень прозрачности в сфере закупок. **Меры, предпринятые законодателем для минимизации последствий от санкций и предотвращения их дальнейшего распространения, привели к уменьшению числа закупок, информация о которых подлежит публичному раскрытию, а также в ряде случаев к уменьшению количества раскрываемой о закупке информации.**

Какие законы регулируют закупочную деятельность?

Основные законодательные акты в сфере закупок в РФ — закон⁷¹ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — закон № 44-ФЗ), Закон⁷² «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — закон № 223-ФЗ) и Закон⁷³ «О государственном оборонном заказе» (далее — закон о ГОЗ). Закон № 44-ФЗ регулирует порядок проведения закупок государственными и муниципальными органами, а закон № 223-ФЗ — закупки, осуществляемые ГК, компаниями, принадлежащими государству более, чем на 50%, государственными унитарными предприятиями, муниципальными унитарными предприятиями, бюджетными учреждениями, субъектами естественных монополий и компаниями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в установленных законом сферах. Закупки товаров, работ и услуг государственными органами в целях обеспечения обороны и безопасности страны и в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, а также закупки госкорпораций «Росатом» и «Роскосмос», в том числе обеспечивающих поставки для нужд государственного оборонного заказа (далее — ГОЗ), регулирует закон № 275-ФЗ.

Какую информацию о закупках необходимо раскрывать публично?

Информация о закупках, регулируемых первыми двумя законами, размещается публично в ЕИС на

⁷¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

⁷² Федеральный закон от 18 июля 2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

⁷³ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»

сайте госзакупок⁷⁴. Указанные законы предъявляют требования к объему публично раскрываемых сведений о проводимых закупках и устанавливают правила и сроки подачи заявок на участие в них. Основными требуемыми к публичному размещению документами, содержащими сведения о закупках, являются план закупок, извещение и документация о закупке, проект договора, протокол закупки, а также другая информация, предусмотренная законодательством о закупках или положением о закупках заказчика. Осуществляющие закупки по закону № 223-ФЗ заказчики обязаны также публично размещать положение о закупках.

Кроме того, законы обязывают заказчиков размещать информацию о заключенных договорах⁷⁵ по результатам публичных закупок в реестрах контрактов (договоров), размещаемых публично в ЕИС. До применения ограничительных мер зарубежными странами размещение информации в ЕИС (в реестрах контрактов) о поставщиках, а также о договорах с субподрядчиками было обязательным, а доступ к такой информации был публичным.

Закон № 44-ФЗ предусматривает более жесткое регулирование процесса закупок — например, закон требует обоснования начальной максимальной цены для всех закупок, применения антидемпинговых мер, не позволяет существенно изменять контракт и обязывает заключать его на условиях, предусмотренных извещением и документацией. Для закупок, проводимых по закону № 223-ФЗ, соблюдение вышеуказанных требований не обязательно и регулируется положением о закупках заказчика.

До введения санкций подавляющее большинство закупок были конкурентными и осуществлялись открытым способом. Сведения о таких закупках подлежат обязательному публичному раскрытию.

О каких закупках можно не раскрывать информацию публично?

В соответствии с законодательством не раскрывается информация о закупках, составляющих гостайну, либо о закупках, сведения о которых содержат гостайну, а также о закупках товаров, работ и услуг из перечней^{76,77}, определенных правительством, сведения о которых не являются гостайной, но и не подлежат публичному опубликованию.

Необязательно раскрытие сведений о закупке, осуществляемой по закону № 223-ФЗ на сумму менее 100 000 рублей, либо на сумму не более 500 000 рублей в случае, если годовая выручка заказчика за отчетный финансовый год составляет более 5 млн. рублей; также не обязательно раскрывать сведения о закупке у единственного поставщика без проведения конкурсных процедур. Закон № 44-ФЗ устанавливает случаи, в которых возможна закупка у единственного поставщика, а для закупок, осуществляемых по закону № 223-ФЗ условия закупки у единственного поставщика определяются заказчиком в положении о закупках. Кроме того, не подлежит раскрытию информация о любой конкретной закупке, производящейся по указанию правительства. Закупки, информация о которых не подлежит публичному опубликованию, осуществляются закрытым способом.

Как изменилось законодательство после введения санкций и какую информацию о закупках можно не раскрывать публично?

До введения санкций действовало два перечня товаров, работ и услуг, сведения о закупке которых

⁷⁴ zakupki.gov.ru

⁷⁵ Исключение сделано для некоторых типов закупок по закону № 44-ФЗ у единственного поставщика (ст. 103 закона № 44-ФЗ)

⁷⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № 2662-р «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг в сфере использования атомной энергии, сведения о закупках которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

⁷⁷ Распоряжение Правительства РФ от 23 апреля 2013 г. №671-р «Об утверждении перечня услуг в сфере страхования предпринимательских и (или) политических рисков, связанных с экспортным кредитованием и инвестициями, сведения о закупке которых не составляют государственной тайны, но не подлежат размещению на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг»

не подлежали публичному размещению^{78 79}. После введения санкций правительство стало увеличивать количество таких перечней. Стоит отметить, что нормы, позволяющие правительству утверждать подобные перечни, законодательство о закупках содержало задолго до санкций.

В 2015–2018 правительством были определены дополнительно к двум имеющимся перечням: в сфере космической деятельности⁸⁰ в июле 2015, в сфере печати денег и бланков защищенных документов⁸¹ в сентябре 2016, в области перевозки опасных грузов и вооружения⁸² в октябре 2017 и перечень в сфере финансовых услуг⁸³, действовавший с 1 января по 1 июля 2018 года.

Кроме того, были предприняты и иные меры позволяющие не раскрывать определенные виды информации о закупке, а также сведения о некоторых видах закупок. Это привело к снижению уровня прозрачности в сфере закупок.

С 7 декабря 2017 года сведения о закупках, заказчиками которых являются Министерство обороны РФ, ФСБ РФ, СВР России и подведомственные им государственные учреждения и унитарные предприятия, не подлежат публичному размещению, а закупки осуществляются закрытым способом. Информация о таких закупках

Постановлением⁸⁴ Правительства отнесена к сведениям, не составляющим гостайну, но и не подлежащим публичному размещению. Срок действия указанного постановления был установлен до 1 июля 2018 года, но неоднократно продлевался. Согласно последним изменениям постановление действует до 1 июля 2021 года.

Также с 7 декабря 2017 года и до 1 июля 2018 года было приостановлено⁸⁵ действие Правил ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки⁸⁶ (далее — Правила), проведенной по закону № 223-ФЗ, обязывающих раскрывать сведения об исполнителе, а также информацию о договорах с субподрядчиками, включая наименование, предмет и цену договора. Принятие поправки вызывают с санкционной политикой зарубежных стран. По словам одного из депутатов⁸⁷ Госдумы, «пока, в условиях сегодняшних санкций, эта вынужденная мера нужна». Важность меры отметил и представитель Минфина, указав, что в текущей ситуации, когда против страны введены санкции, она необходима для защиты от санкционных рисков не только заказчиков и их поставщиков, но и субподрядчиков. Он также допустил⁸⁸, что при ухудшении ситуации возможно дальнейшее развитие положений о нераскрытии информации. Именно это в итоге и произошло.

Временная мера стала постоянной: с 1 июля

⁷⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № 2662-р «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг в сфере использования атомной энергии, сведения о закупках которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

⁷⁹ Распоряжение Правительства РФ от 23 апреля 2013 г. №671-р «Об утверждении перечня услуг в сфере страхования предпринимательских и (или) политических рисков, связанных с экспортным кредитованием и инвестициями, сведения о закупке которых не составляют государственной тайны, но не подлежат размещению на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг»

⁸⁰ Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 1247-р «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг в сфере космической деятельности, сведения о закупках которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

⁸¹ Распоряжение Правительства РФ от 27 июня 2016 г. № 2027-р «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг в сфере изготовления банковских билетов, разменных монет, бланков документов, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ и за ее пределами, государственных ценных бумаг, акцизных и специальных марок, знаков почтовой оплаты, бланков документов строгого учета и отчетности, форма которых утверждается Президентом РФ, Правительством РФ или федеральными органами исполнительной власти, а также персонализации, хранения и обработки документов в интересах государственных органов, сведения о закупках которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению в единой информационной системе»

⁸² Распоряжение Правительства РФ от 19 октября 2017 г. №2298-р «О Перечне услуг по перевозке грузов первого класса опасности, оружия, вооружений и военной техники, сведения о закупке которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

⁸³ Распоряжение Правительства РФ от 20 января 2018 г. №51-р «О перечне финансовых услуг, сведения о закупке которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

⁸⁴ Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2017 г. № 1428 «Об особенностях осуществления закупки для нужд обороны страны и безопасности государства»

⁸⁵ Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2017 г. № 1429 «О приостановлении действия подпунктов «е» и «к» пункта 2 Правил ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки»

⁸⁶ Правила ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки (утв. постановлением Правительства РФ от 31 октября 2014 г. №1132)

⁸⁷ <https://prozakupki.interfax.ru/articles/943>

⁸⁸ <https://prozakupki.interfax.ru/articles/943>

2018 года вступили в силу поправки в закон № 223-ФЗ и в Правила ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки, позволяющие компаниям более не раскрывать поставщиков. Об этих поправках речь пойдет чуть позже, но уже можно констатировать, что с 7 декабря 2017 года при осуществлении закупок по закону № 223-ФЗ информация об исполнителях контрактов не раскрывается, если иное не предусмотрено компаниями в добровольном порядке в их положениях о закупке.

Как уже говорилось ранее, к концу декабря 2017 года правительством были внесены очередные изменения в законодательство о закупках. Изменения⁸⁹, внесенные в закон № 223-ФЗ, с 31 декабря 2017 года наделили заказчиков правом не раскрывать публично информацию о закупках услуг по использованию государственного и муниципального имущества и финансовых услуг. С 31 декабря 2017 года правительство получило право определять перечень оснований для неразмещения в публичном поле информации о поставщике, с которым заключен договор⁹⁰, а также перечни товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются конкретными заказчиками, и сведения о закупке которых не составляют государственную тайну, но не подлежат публичному опубликованию⁹¹. Стоит отметить, что к настоящему времени Правительство не воспользовалось указанными полномочиями и не сформировало соответствующие перечни.

В 2018 году законодатель продолжает принимать меры по сокращению объема публично раскрываемой информации о закупках с целью уменьшения негативного эффекта санкций и предотвращения их распространения. **С 8 января 2018 года был сокращен объем подлежащих публичному раскрытию сведений о закупках⁹², совершаемых в соответствии с законом о ГОЗ — закупки вооружения, военной и специальной техники,**

совершаемые в рамках ГОЗ, более не отражаются в планах закупок и планах-графиках.

Летом 2018 года, к моменту истечения срока действия постановления⁹³, приостановившего действие норм, обязывающих раскрывать в реестре, договоров (заключенных по результатам закупок по закону № 223) сведения об исполнителе, а также информацию о договорах с субподрядчиками, были внесены поправки в законодательство, позволяющие не раскрывать публично указанную информацию на постоянной основе.

С 1 июля 2018 года вступили в силу изменения⁹⁴ в Правилах ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки. Согласно новой редакции Правил, не подлежит размещению в публичном доступе информация о поставщике, а также информация о договорах с субподрядчиками, в том числе наименование, предмет и цена договора. С 1 сентября 2018 года указанная информация предоставляется лишь в ФАС, Счетную палату и другие контрольно-счетные органы и акционерному обществу «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства».

При ином стечении обстоятельств потенциальный исполнитель контракта, заключенного по результатам проведенной по закону № 223-ФЗ конкурентной закупки, мог бы раскрываться публично в итоговом протоколе закупки. Принятый 31 декабря 2017 года закон № 505-ФЗ дополнил закон № 223-ФЗ статьей 3.2 о конкурентной закупке, включающей норму, согласно которой в размещенном публично итоговом протоколе должно содержаться наименование потенциального исполнителя контракта. Указанные изменения в закон № 223-ФЗ должны были вступить в силу с 1 июля 2018 года. Однако еще до вступления в силу статья о конкурентной

⁸⁹ Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

⁹⁰ Изменения внесены Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. №481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

⁹¹ Изменения внесены Федеральным законом от 31 декабря 2017 года № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

⁹² Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. №571-ФЗ «О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «О государственном оборонном заказе»

⁹³ Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2017 года № 1429 «О приостановлении действия подпунктов «е» и «к» пункта 2 Правил ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки»

⁹⁴ Постановление Правительства РФ от 22 июня 2018 г. №715 «О внесении изменения в пункт 19 Правил ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки»

закупке была изменена⁹⁵, и требование публиковать сведения о потенциальном исполнителе договора, заключенного по результатам конкурентной закупки, была исключена из итогового протокола.

Стоит отметить, что при внесении Правительством в Госдуму проекта закона № 174-ФЗ, в нём отсутствовало положение об исключении из итогового протокола информации о потенциальном исполнителе договора. Такое положение было включено значительно позднее: соответствующая норма была введена поправкой, предложенной депутатами Комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству. Остается только гадать, рассматривали законодатели вариант отмены временной нормы о нераскрытии подрячков и субподрячков в реестре договоров или же изначально речь шла об ошибке в определении содержания итогового протокола (в части раскрытия наименования потенциальных поставщиков).

С 1 июля 2018 года также были внесены изменения в закон № 44-ФЗ, влекущие ограничение публичного раскрытия информации. В соответствии с поправками⁹⁶ новая ныне действующая редакция правил⁹⁷ ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками в результате закупок по закону 44-ФЗ, не предполагает раскрытие наименования поставщика и копии контракта в указанном реестре при закупках федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими выработку и реализацию государственной политики в области обороны, государственного управления в области обеспечения безопасности государства, и подведомственными им государственными учреждениями, а также закупках ряда услуг — по страхованию, транспортировке и охране ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, музейных ценностей; услуг по уборке помещений, услуг водителей для обеспечения деятельности судей и судебных приставов. До 1 июля

2018 года информация о поставщике и копия заключенного контракта подлежали публичному размещению в ЕИС.

Таким образом, с 1 июля 2018 года в ЕИС более не раскрывается публично информация о поставщиках и субподрядчиках при закупках по закону № 223-ФЗ и при закупках ряда услуг по закону № 44-ФЗ.

Согласно статистическим показателям⁹⁸, характеризующим результаты осуществления закупок по закону № 44-ФЗ по итогам I–III кварталов 2018 г., 52,4% от общего количества заключенных контрактов были заключены по результатам закупок у единственного поставщика, при этом 47,5% от общего количества закупок у единственного поставщика были осуществлены в силу того, что конкурсные процедуры были признаны несостоявшимися.

По данным⁹⁹ мониторинга Счетной палаты, объем непубличных закупок за 2018 год превысил 7% ВВП. По информации РБК¹⁰⁰ закупки, сведения о которых были размещены публично, составили в 2018 году 16,7 трлн. руб., а весь объем договоров, включая непубличные, оценивается в 24,2 трлн. руб. Разница в размере 7,5 трлн. руб. вдвое больше, чем в предыдущем году (3,4 трлн. руб.).

Открытые конкурентные способы определения поставщика способствуют открытости и прозрачности осуществления закупок. Закупки, сведения о которых не раскрываются публично, ведут к ограничению конкуренции, росту коррупционных рисков, неэффективному расходованию бюджетных средств, что в свою очередь сдерживает рост экономики.

Есть основания полагать, что в борьбе с санкциями количество публичных, проходящих открытым способом конкурентных закупок, и объем публично раскрываемых о них сведений будут и дальше сокращаться, а степень прозрачности в сфере закупок падать.

⁹⁵ Федеральный закон от 29 июня 2018 г. №174-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

⁹⁶ Постановление Правительства России от 31 мая 2018 г. №632

⁹⁷ Правила ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками (утв. постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. №1084)

⁹⁸ Статистические показатели, характеризующие результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I–III кварталов 2018 г. (https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=124945)

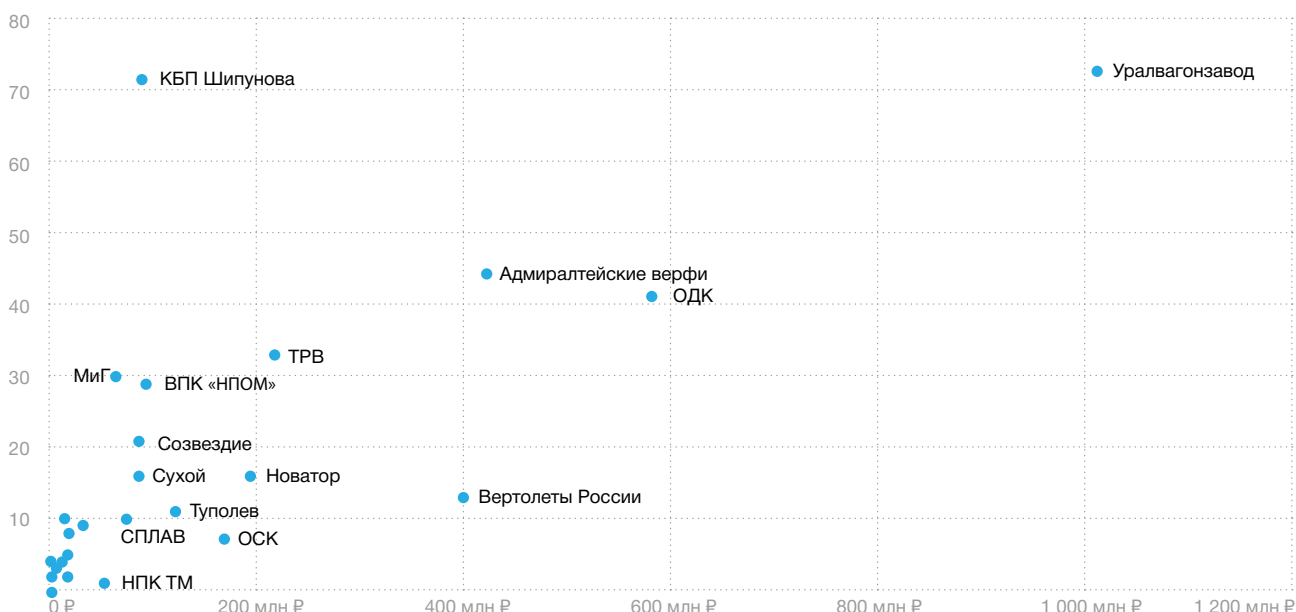
⁹⁹ <https://www.rbc.ru/economics/13/06/2019/5cffd1a19a79470529c472e3>

¹⁰⁰ <https://www.rbc.ru/economics/13/06/2019/5cffd1a19a79470529c472e3>

2.2. Анализ закупок компаний

- > Анализ закупок произведен за период с 1 января 2014 по 24 июля 2019.
- > Компании из выборки перестают раскрывать информацию о поставщиках начиная с 2017 года и продолжают по настоящее время.
- > Количество компаний ОПК, которые используют возможность не раскрывать информацию о своих поставщиках, растет. Если в 2017 году этой возможностью воспользовались 3 компании из 33, в 2018 – 14 компаний, то в 2019 году — уже 25 компаний¹⁰¹.
- > Доля закупок с поставщиками, информация о которых не раскрывается, как доля закупок данной компании от общего объема закупок данной компании за год в стоимостном выражении растет с 0,44% в 2017 году (максимальное значение) до 78,95% в 2019 году (максимальное значение).
- > Начиная с 2017 года общий объем закупок в абсолютном выражении с поставщиками, информация о которых не раскрывается, растет с 9075 701,00 рублей (соответствует 7 закупкам) в 2017, 3603 924 715 рублей (соответствует 286 закупкам) — в 2018, на 24 июля 2019 года объем составил 3 762 933 075 рублей (соответствует 467 закупкам), что уже больше чем за весь 2018 год.
- > Максимальный объем закупок со скрытым поставщиком в абсолютном выражении совершила Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» (1 440 372 054 рублей за 2017–2019).
- > Максимальный объем закупок со скрытым поставщиком в относительном выражении совершило «Опытное конструкторское бюро «Новатор» (доля закупок с поставщиком, информация о котором не раскрывается, к общему объему закупок в стоимостном выражении составила за 2019 год 78,05%).
- > Большинство закупок в стоимостном выражении происходит с единственным поставщиком (2017: 89,93%, 2018: 87,09%, 2019: 82,57%), среди процедур способа отбора в закупках, об участниках которых информация не раскрывается, самая популярная процедура отбора победителя — аукцион.
- > На сайте ЕИС информация о поставщиках, участниках, протоколах и договорах не в полной мере синхронизирована с информацией о поставщиках, участниках, протоколах и договорах в печатных версиях документов.

Количество и сумма закупок за год с поставщиком, информация о котором не раскрывается, 2019



¹⁰¹ Начиная с 2017 года разные нормативно-правовые акты регулируют такую возможность. Более подробно в разделе «Изменения в законодательстве»

2.2.1. Методология сбора данных

В июле 2019 года мы выгрузили данные по государственным закупкам, в которых компании — объекты нашего исследования — являются заказчиком. Данные были выгружены с сайта Контур.Фокус в формате таблиц `xlsx`. Источником всех сведений на сайте Контур.Фокус является Единая информационная система в сфере закупок.

Затем эти данные были обработаны при помощи Python. Мы продолжили работать с данными, которые удовлетворяют следующим условиям:

- > Дата публикации: с 1 января 2014 по 24 июля 2019 (период до санкций и после внедрения изменений в законодательство).
- > Результат закупки: контракт заключен.
- > Закупка признана состоявшейся.

Итоговая выборка содержит 58 517 наблюдений для 33 организаций — объектов исследования, где каждое наблюдение — это одна закупка. Мы нашли

информацию о государственных закупках, размещенных на сайте ЕИС, для 33 из 37 компаний из нашей выборки. В выборку этой части исследования не попали организации: ООО «Молот-Оружие», ПАО «Тульский Оружейный Завод», ПАО «Ярославский Судостроительный Завод», ПАО «Звезда», АО «Концерн «Радиотехнические и Информационные Системы». Эти компании не размещали заказы на сайте ЕИС.

В некоторых случаях в качестве заказчика закупки выступал так называемый коллективный участник закупки — несколько организаций, включая одну или несколько компаний из нашей выборки. В этом случае отношения между участниками регулируются непубличными соглашениями о коллективном участии в закупке: доли отдельных участников в закупке невозможно вычислить, поэтому общие суммы закупок за год, вычисленные на основе данных Контур.Фокус, в некоторых случаях выше реальных. Это является одним из ограничений наших подсчетов. Более подробно все ограничивающие факторы в нашей методологии описаны в приложении к настоящему докладу.

2.2.2. Методология построения рейтинга

Цель исследования закупок ОПК — это изучение влияния санкций на раскрытие информации о закупках организациями — объектами исследования. После анализа изменений законодательства мы предположили, что организации под санкциями могут не раскрывать информацию о своих поставщиках. Для этого мы проанализировали информацию об участниках закупок¹⁰² и посчитали для каждой компании из выборки следующие величины:

- > Общий объем закупок в стоимостном выражении, переведенный в рубли по среднегодовому курсу, за каждый год в рассматриваемый период 2014–2019 (`SumTotal`).
- > Общее количество закупок, за каждый год в рассматриваемый период 2014–2019 (`QuantityTotal`).
- > Общий объем закупок с поставщиками, информация о которых не раскрывается, в стоимостном

выражении, переведенный в рубли по среднегодовому курсу, за каждый год в период 2017–2019 (`SumHidden`).

- > Общее количество закупок с поставщиками, информация о которых не раскрывается, за каждый год в период 2017–2019 (`QuantityHidden`).

Чтобы оценить в какой степени каждая компания из выборки воспользовалась возможностью не раскрывать информацию о поставщике, мы посчитали доли закупок, осуществленных с поставщиками, информация о которых не раскрывается, от всех закупок за данный год в стоимостном выражении (`SumHidden/SumTotal=ProportionSumHidden`) и в количественном выражении (`QuantityHidden/QuantityTotal=ProportionQuantityHidden`). Итоговый рейтинг построен на основании доли закупок в стоимостном выражении с поставщиками, информация о которых не раскрывается, от общей суммы закупок в 2019 году для данной

¹⁰² Более подробную информацию о методологии рейтинга и ее ограничениях вы найдете в Приложении 1 Методология рейтинга и ограничения.

компании. Мы использовали 2019 год для рейтинга по нескольким причинам:

- > Если в 2017 году, возможностью не раскрывать информацию о поставщиках воспользовались только 3 компании из 33, в 2018–14 компаний, то в 2019 году — уже 25 компаний.
- > Доля закупок с поставщиками, информация о которых не раскрывается, как доля закупок данной компании от общего объема закупок за год в стоимостном выражении растет с 0,44% в 2017 году (максимальное значение) до 78,95% в 2019 году (максимальное значение).
- > Начиная с 2017 года общий объем и количество закупок с поставщиками, информация о которых не раскрывается, растет в абсолютном выражении: 9 075 701,00 рублей (соответствует 7 закупкам) в 2017, 3 603 924 715 рублей (соответствует 286 закупкам) — в 2018, на 24 июля 2019 года объем составил 3 762 933 075 рублей (соответствует 467 закупкам), что уже больше чем за весь 2018 год.
- > Таким образом, несмотря на то, что за 2019 год у нас есть лишь ограниченное количество наблюдений, он был выбран в качестве референсного года для рейтинга.

Таблица 1. Общий объем закупок компаний за год, 2014–2019

Компания	Итоговая сумма всех закупок, переведенная в рубли по среднегодовому курсу					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Объединенная приборостроительная корпорация	3 000 000	5 630 675 78	2 470 256 500	1 025 799 273	1 860 483 032	1 193 310 012
Объединенная авиастроительная корпорация	3 762 785 424	12 289 433 849	13 590 270 938	26 143 206 346	10 331 547 954	145 342 353
РТ-Химические технологии и композиционные материалы	10 857 687	78 295 236	95 141 725	54 044 701	6 855 607 678	44 555 312
Концерн «Океанприбор»	1 462 500	0	368 140 755	30 897 251	400 479 359	50 175 996
Концерн «Созвездие»	435 400 124	6 255 620 894	17 030 595 779	14 240 955 052	9 615 622 151	57 448 599 878
Научно-производственное объединение «Базальт»	476 117 556	689 234 404	736 396 527	872 722 886	6 167 222 860	906 356 908
Машиностроительный завод имени М. И. Калинина	434 605 526	468 058 000 000	1 672 489 979	5 744 169 840	2 498 503 088	611 588 532
Ижевский механический завод	1 036 647 956	2 177 821 247	1 878 271 937	2 214 995 944	5 893 780 993	3 761 252 993
Концерн «Радиоэлектронные технологии»	26 114 712 977	5 382 335 286	13 091 090 770	4 130 850 174	3 070 396 482	4 244 948 117
Конструкторское бюро приборостроения им. академика А. Г. Шипунова	21 568 695 708	62 283 314 476	15 880 396 602	10 947 438 657	56 566 029 186	18 324 832 872
Российская самолетостроительная корпорация «МиГ»	0	0	1 410 273 786	51 052 546 725	35 673 333 452	12 932 512 801
Научно-производственное объединение «СПЛАВ»	437 566 350	1 602 128 243	1 652 747 637	14 094 194 962	16 260 500 830	12 265 924 631
Федеральный научно-производственный центр «Титан-Баррикады»	15 972 432	1 029 121 413	1 474 959 291	1 703 327 487	2 523 942 146	914 555 246
Компания «Сухой»	614 614 722	22 665 986 282	90 244 322 149	39 014 030 325	14 041 567 706	5 886 411 989

Компания	Итоговая сумма всех закупок, переведенная в рубли по среднегодовому курсу					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
«Туполев»	6 625 449 842	23 835 053 352	23 007 661 400	17 895 876 794	5 798 412 928	7 298 807 562
Объединенная двигателестроительная корпорация	26 208 553 684	26 062 307 023	30 145 743 659	96 786 293 893	29 981 983 591	23 285 213 452
Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод»	10 020 191 261	46 864 272 746	41 644 919 293	48 932 019 472	54 943 867 226	36 131 383 546
РОСОБОРОНЭКСПОРТ	1 124 942 649	3 033 005 931	6 451 768 111	30 872 996 629	1 419 676 994	507 520 292
Холдинг «Вертолеты России»	33 006 418	1 395 644 813	3 606 297 561	3 978 810 037	30 439 383 632	2 268 040 026
Концерн ВКО «Алмаз-Антей»	0	6 965 357	7 443 409 629	9 753 055 297	7 594 952 228	78 934 754
Адмиралтейские верфи	418 345 325	6 352 988 107	11 017 874 222	25 951 967 238	14 115 929 943	1 884 136 851
Научно-исследовательский институт приборостроения имени В. В. Тихомирова	90 714 572	337 436 215	375 231 833	463 448 432	527 595 764	9 820 963
Научно-производственный концерн «Технологии машиностроения»	658 309 536	697 967 087	235 428 387	490 292 116	913 473 548	198 504 910
Военно-промышленная корпорация «Научно-производственное объединение машиностроения»	4 021 731	331 450 277	500 085 766	591 060 054	702 171 693	295 720 942
НПО «Высокоточные комплексы»	81 680 306	146 380 555	106 674 497	476 774 457	201 832 574	18 625 078
Долгопрудненское научно-производственное предприятие	125 389 248	340 597 721	1 454 961 940	820 027 346	406 746 575	55 623 115
Корпорация «Тактическое ракетное вооружение»	365 971 000	1 337 179 020	1 876 591 585	2 534 279 784	3 953 179 235	430 038 698
Объединенная судостроительная корпорация	9 191 020	420 589 439	21 002 656 821	5 380 961 873	578 791 401	218 617 833
Опытное конструкторское бюро «Новатор»	362 483 301	574 140 166	1 819 302 952	6 055 278 722	800 007 013	249 001 265
Зеленодольский завод им. А. М. Горького	0	0	69 750 000	0	0	0
Концерн «Калашников»	2 208 110 698	3 941 834 022	13 529 932 150	8 032 879 334	1 119 925 183	0
Мьтищинский машиностроительный завод	0	0	0	0	670 000	0
«Оборонлогистика»	0	153 849 562	450 555 246	39 515 995	0	0
Всего, за год	103 248 799 551	698 906 020 300	326 334 199 427	430 324 717 097	312 871 659 445	190 586 377 925

Таблица 2. Общий объем закупок компаний с поставщиком, информация о котором не раскрывается, 2017–2019

Компания	Итоговая сумма, переведенная в рубли, информация о поставщике не раскрывается		
	2017	2018	2019
Объединенная приборостроительная корпорация	0	0	0
Объединенная авиастроительная корпорация	0	0	0
РТ-Химические технологии и композиционные материалы	0	0	0
Концерн «Океанприбор»	0	0	0
Концерн «Созвездие»	0	0	84 627 837
Научно-производственное объединение «Базальт»	0	0	1 473 048
Машиностроительный завод имени М. И. Калинина	0	0	1 661 500
Ижевский механический завод	955 000	0	12 386 811
Концерн «Радиоэлектронные технологии»	0	0	15 729 713
Конструкторское бюро приборостроения им. академика А. Г. Шипунова	0	983 415 603	87 942 247
Российская самолетостроительная корпорация «МиГ»	0	0	62 888 968
Научно-производственное объединение «СПЛАВ»	0	247 399 970	72 882 033
Федеральный научно-производственный центр «Титан-Баррикады»	0	0	9 165 585
Компания «Сухой»	0	0	84 712 951
«Туполев»	0	0	121 385 585
Объединенная двигателестроительная корпорация	0	94 394 423	581 491 915
Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод»	0	427 210 130	1 013 161 924
РОСОБОРОНЭКСПОРТ	0	55 792 209	31 916 170
Холдинг «Вертолеты России»	0	454 195 015	399 415 468
Концерн ВКО «Алмаз-Антей»	0	131 368 963	17 240 349
Адмиралтейские верфи	0	549 470 312	420 766 386
Научно-исследовательский институт приборостроения имени В. В. Тихомирова	0	12 283 543	2 229 230
Научно-производственный концерн «Технологии машиностроения»	0	0	52 000 000
Военно-промышленная корпорация «Научно-производственное объединение машиностроения»	0	194 319 786	91 127 214
НПО «Высокоточные комплексы»	0	0	5 826 446
Долгопрудненское научно-производственное предприятие	3 608 562	15 554 190	17 789 772
Корпорация «Тактическое ракетное вооружение»	0	269 388 851	215 137 540
Объединенная судостроительная корпорация	0	0	165 617 833
Опытное конструкторское бюро «Новатор»	4 512 139	149 787 064	194 356 551
Зеленодольский завод им. А. М. Горького	0	0	0
Концерн «Калашников»	0	19 344 657	0
Мытищинский машиностроительный завод	0	0	0
«Оборонлогистика»	0	0	0
Всего, за год	9 075 701	3 603 924 715	3 762 933 075

Таблица 3. Доля закупок с не раскрываемой о поставщике информацией, 2017–2019

Компания	Доля закупок с не раскрываемой о поставщике информацией (от общей суммы закупок, переведенной в рубли, в %)		
	2017	2018	2019
Объединенная приборостроительная корпорация	0,00%	0,00%	0,00%
Объединенная авиастроительная корпорация	0,00%	0,00%	0,00%
РТ-Химические технологии и композиционные материалы	0,00%	0,00%	0,00%
Концерн «Океанприбор»	0,00%	0,00%	0,00%
Концерн «Созвездие»	0,00%	0,00%	0,15%
Научно-производственное объединение «Базальт»	0,00%	0,00%	0,16%
Машиностроительный завод имени М. И. Калинина	0,00%	0,00%	0,27%
Ижевский механический завод	0,04%	0,00%	0,33%
Концерн «Радиоэлектронные технологии»	0,00%	0,00%	0,37%
Конструкторское бюро приборостроения им. академика А. Г. Шипунова	0,00%	1,74%	0,48%
Российская самолетостроительная корпорация «МиГ»	0,00%	0,00%	0,49%
Научно-производственное объединение «СПЛАВ»	0,00%	1,52%	0,59%
Федеральный научно-производственный центр «Титан-Баррикады»	0,00%	0,00%	1,00%
Компания «Сухой»	0,00%	0,00%	1,44%
«Туполев»	0,00%	0,00%	1,66%
Объединенная двигателестроительная корпорация	0,00%	0,31%	2,50%
Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод»	0,00%	0,78%	2,80%
РОСОБОРОНЭКСПОРТ	0,00%	3,93%	6,29%
Холдинг «Вертолеты России»	0,00%	1,49%	17,61%
Концерн ВКО «Алмаз-Антей»	0,00%	17,30%	21,84%
Адмиралтейские верфи	0,00%	3,89%	22,33%
Научно-исследовательский институт приборостроения имени В. В. Тихомирова	0,00%	2,33%	22,70%
Научно-производственный концерн «Технологии машиностроения»	0,00%	0,00%	26,20%
Военно-промышленная корпорация «Научно-производственное объединение машиностроения»	0,00%	27,67%	30,82%
НПО «Высокоточные комплексы»	0,00%	0,00%	31,28%
Долгопрудненское научно-производственное предприятие	0,44%	3,82%	31,98%
Корпорация «Тактическое ракетное вооружение»	0,00%	6,81%	50,03%
Объединенная судостроительная корпорация	0,00%	0,00%	75,76%
Опытное конструкторское бюро «Новатор»	0,07%	18,72%	78,05%
Зеленодольский завод им. А. М. Горького	-	-	-
Концерн «Калашников»	0,00%	1,73%	-
Мытищинский машиностроительный завод	-	0,00%	-
«Оборонлогистика»	0,00%	-	-

Таблица 4. Общее количество закупок компаний за год, 2014–2019

Компания	Общее количество закупок (Quantity _{Total})					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Объединенная приборостроительная корпорация	1	53	74	64	20	18
Объединенная авиастроительная корпорация	17	214	168	93	140	29
РТ-Химические технологии и композиционные материалы	25	53	53	41	46	33
Концерн «Океанприбор»	1	0	28	16	55	16
Концерн «Созвездие»	3	366	616	689	704	733
Научно-производственное объединение «Базальт»	402	212	512	511	380	267
Машиностроительный завод имени М. И. Калинина	284	410	604	601	539	230
Ижевский механический завод	269	239	621	465	330	240
Концерн «Радиоэлектронные технологии»	237	91	131	61	56	24
Конструкторское бюро приборостроения им. академика А. Г. Шипунова	1707	2068	1419	1463	1993	916
Российская самолетостроительная корпорация «МиГ»	0	0	97	1199	913	457
Научно-производственное объединение «СПЛАВ»	156	327	317	787	639	377
Федеральный научно-производственный центр «Титан-Баррикады»	3	211	378	244	341	164
Компания «Сухой»	38	367	689	1069	820	655
«Туполев»	21	722	702	1033	860	647
Объединенная двигателестроительная корпорация	209	242	143	136	96	181
Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод»	1223	1929	1164	1147	1414	794
РОСОБОРОНЭКСПОРТ	168	242	143	168	124	54
Холдинг «Вертолеты России»	16	83	126	104	96	51
Концерн ВКО «Алмаз-Антей»	0	4	400	430	97	13
Адмиралтейские верфи	23	606	684	808	832	168
Научно-исследовательский институт приборостроения имени В. В. Тихомирова	89	128	136	84	172	7
Научно-производственный концерн «Технологии машиностроения»	17	29	45	57	75	66
Военно-промышленная корпорация «Научно-производственное объединение машиностроения»	2	134	160	160	188	92
НПО «Высокоточные комплексы»	40	36	35	35	56	10
Долгопрудненское научно-производственное предприятие	38	64	115	80	41	18
Корпорация «Тактическое ракетное вооружение»	15	35	322	420	364	81
Объединенная судостроительная корпорация	1	20	73	90	50	8
Опытное конструкторское бюро «Новатор»	157	286	411	590	146	35
Зеленодольский завод им. А. М. Горького	0	0	1	0	0	0
Концерн «Калашников»	509	688	1021	973	122	0
Мьтищинский машиностроительный завод	0	0	0	0	1	0
«Оборонлогистика»	0	2	7	5	0	0
Итого за год	5671	9861	11395	13623	11710	6384

Таблица 5. Общее количество закупок с поставщиком, информация о котором не раскрывается, 2017–2019

Компания	Итоговое количество закупок, информация о поставщике не раскрывается		
	2017	2018	2019
Объединенная приборостроительная корпорация	0	0	0
Объединенная авиастроительная корпорация	0	0	0
РТ-Химические технологии и композиционные материалы	0	0	0
Концерн «Океанприбор»	0	0	0
Концерн «Созвездие»	0	0	21
Научно-производственное объединение «Базальт»	0	0	4
Машиностроительный завод имени М. И. Калинина	0	0	2
Ижевский механический завод	1	0	10
Концерн «Радиоэлектронные технологии»	0	0	2
Конструкторское бюро приборостроения им. академика А. Г. Шипунова	0	23	72
Российская самолетостроительная корпорация «МиГ»	0	0	30
Научно-производственное объединение «СПЛАВ»	0	7	10
Федеральный научно-производственный центр «Титан-Баррикады»	0	0	4
Компания «Сухой»	0	0	16
«Туполев»	0	0	11
Объединенная двигателестроительная корпорация	0	12	42
Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод»	0	1	73
РОСОБОРОНЭКСПОРТ	0	2	9
Холдинг «Вертолеты России»	0	20	13
Концерн ВКО «Алмаз-Антей»	0	18	5
Адмиралтейские верфи	0	56	44
Научно-исследовательский институт приборостроения имени В. В. Тихомирова	0	8	2
Научно-производственный концерн «Технологии машиностроения»	0	0	1
Военно-промышленная корпорация «Научно-производственное объединение машиностроения»	0	36	29
НПО «Высокоточные комплексы»	0	0	3
Долгопрудненское научно-производственное предприятие	1	4	8
Корпорация «Тактическое ракетное вооружение»	0	45	33
Объединенная судостроительная корпорация	0	0	7
Опытное конструкторское бюро «Новатор»	5	53	16
Зеленодольский завод им. А. М. Горького	0	0	0
Концерн «Калашников»	0	1	0
Мытищинский машиностроительный завод	0	0	0
«Оборонлогистика»	0	0	0
Всего, за год	7	286	467

Таблица 6. Доля закупок с не раскрываемой о поставщике информацией, 2017–2019

Компания	Доля закупок с не раскрываемой о поставщике информацией (от общего количества закупок, в %)		
	2017	2018	2019
Объединенная приборостроительная корпорация	0,00%	0,00%	0,00%
Объединенная авиастроительная корпорация	0,00%	0,00%	0,00%
РТ-Химические технологии и композиционные материалы	0,00%	0,00%	0,00%
Концерн «Океанприбор»	0,00%	0,00%	0,00%
Концерн «Созвездие»	0,00%	0,00%	2,86%
Научно-производственное объединение «Базальт»	0,00%	0,00%	1,50%
Машиностроительный завод имени М. И. Калинина	0,00%	0,00%	0,87%
Ижевский механический завод	0,22%	0,00%	4,17%
Концерн «Радиоэлектронные технологии»	0,00%	0,00%	8,33%
Конструкторское бюро приборостроения им. академика А.Г. Шипунова	0,00%	1,15%	7,86%
Российская самолетостроительная корпорация «МиГ»	0,00%	0,00%	6,56%
Научно-производственное объединение «СПЛАВ»	0,00%	1,10%	2,65%
Федеральный научно-производственный центр «Титан-Баррикады»	0,00%	0,00%	2,44%
Компания «Сухой»	0,00%	0,00%	2,44%
«Туполев»	0,00%	0,00%	1,70%
Объединенная двигателестроительная корпорация	0,00%	12,50%	23,20%
Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод»	0,00%	0,07%	9,19%
РОСОБОРОНЭКСПОРТ	0,00%	1,61%	16,67%
Холдинг «Вертолеты России»	0,00%	20,83%	25,49%
Концерн ВКО «Алмаз-Антей»	0,00%	18,56%	38,46%
Адмиралтейские верфи	0,00%	6,73%	26,19%
Научно-исследовательский институт приборостроения имени В. В. Тихомирова	0,00%	4,65%	28,57%
Научно-производственный концерн «Технологии машиностроения»	0,00%	0,00%	1,52%
Военно-промышленная корпорация «Научно-производственное объединение машиностроения»	0,00%	19,15%	31,52%
НПО «Высокоточные комплексы»	0,00%	0,00%	30,00%
Долгопрудненское научно-производственное предприятие	1,25%	9,76%	44,44%
Корпорация «Тактическое ракетное вооружение»	0,00%	12,36%	40,74%
Объединенная судостроительная корпорация	0,00%	0,00%	87,50%
Опытное конструкторское бюро «Новатор»	0,85%	36,30%	45,71%
Зеленодольский завод им. А. М. Горького	-	-	-
Концерн «Калашников»	0,00%	0,82%	-
Мьтищинский машиностроительный завод	-	0,00%	-
«Оборонлогистика»	0,00%	-	-

2.2.3. Основные выводы

- > Максимальный объем закупок со скрытым поставщиком в абсолютном выражении совершила Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» (1 440 372 054 RUB за 2017–2019), в относительном выражении — Опытное конструкторское бюро «Новатор» (доля закупок с поставщиком, информация о котором не раскрывается к общему объему в стоимостном выражении составила за 2019 год 78,05%).
- > Все компании воспользовались в разной степени возможностью не раскрывать информацию о своих поставщиках.
- > Шесть компаний из 33 не раскрывают информацию о поставщиках для более чем 30% своих сделок за период с 01.01.2019–24.07.2019. Среди этих компаний: ОКБ «Новатор» (78,05%), ОСК (75,76%), Корпорация «Тактическое ракетное вооружение» (50,03%), Долгопрудненское научно-производственное предприятие (31,98%), НПО «Высокоточные комплексы» (31,28%), ВПК «Научно-производственное объединение машиностроения» (30,82%).
- > Не используют возможность не раскрывать информацию о поставщиках за рассматриваемый период 4 компании из выборки: «Объединенная приборостроительная корпорация», «Объединенная авиастроительная корпорация», «РТ — Химические технологии и композиционные материалы», Концерн «Океанприбор».

2.2.4. Компании, использующие возможность не раскрывать информацию о поставщиках

Все компании в выборке за исключением Концерна «Океанприбор» и нескольких компаний, которые вовсе не обновляли свои положения о закупках¹⁰³, начиная с 2018 года ввели в свою регламентирующую закупки документацию возможность не раскрывать участников закупки в итоговых протоколах. Например, «Новатор» (в положении о закупках от 28 декабря 2017), ОСК (в положении от 23 мая 2018), ТРВ (в положении от 26 января 2018), ПАО ДНПП (в положении от 15 февраля 2018), «Ростех» (в положении от 25 июня 2018) внесли указание на то, что в протоколах закупки для участников закупки могут быть использованы идентификационные номера без указания наименования и местонахождения участников. Для этого используются схожие формулировки, например:

«Заказчик вправе указывать в протоколах, формируемых при осуществлении закупки, идентификационные номера участников такой закупки без раскрытия информации об их наименовании и местонахождении».

В компаниях, которые связаны с АО «Алмаз-Антей», в положениях о закупках начиная с конца 2018 года появляется упоминание санкций. Например, АО «Концерн ВКО «Алмаз — Антей» 27 декабря 2018, ОКБ «Новатор» 19 сентября 2019, ПАО ДНПП 24 декабря 2018 ввели следующие формулировки в свои положения о закупках:

«Вся информация о закупке, размещаемая в ЕИС, на ЭП, не должна содержать сведений, составляющих государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну либо сведения ограниченного доступа, иную конфиденциальную информацию, в том числе, учитывая санкционную политику и недружественные действия ряда зарубежных стран в отношении Концерна и лиц, связанных с ним, специфику деятельности интегрированной структуры Концерна, а также цели защиты национальных интересов, интересов обороны и безопасности государства».

¹⁰³ Например, у Зеленодольского завода им. А. М. Горького нет положения о закупках, у Концерна «Калашников» положение о закупках обновлялось в 2014 году, Мытищинский машиностроительный завод обновлял положение в 2017 году. Вся информация о положениях о закупках была взята с сайта ЕИС.

2.2.5. Компании, не использующие возможность не раскрывать информацию о поставщиках

Несмотря на то, что ОАК согласно расчетам, произведенным по данным Контур.Фокуса, не пользуется возможностью не раскрывать информацию о своих поставщиках, ОАК владеет долей в уставном капитале и является акционером ПАО «Компания «Сухой» на 82,08%, ПАО «Туполев» на 99,45% и АО «РСК Миг» на 100%. Последние компании пользуются возможностью не раскрывать информацию о своих поставщиках ПАО «Компания «Сухой» (1,44%), ПАО «Туполев» (1,66%), АО «РСК Миг» (0,49%). Также эти

три компании были коллективным заказчиком в 419 закупках, что ввиду невозможности отделения сумм, потраченных этими компаниями индивидуально, является причиной занижения доли закупок с не раскрываемой о поставщике информацией¹⁰⁴.

Концерн «Океанприбор» не ввел в свое Положение о закупках возможность не раскрывать информацию об участниках закупки в протоколах.

2.2.6. Способы отбора победителя при проведении закупок

Большинство закупок за последние три года в стоимостном выражении происходит с единственным поставщиком. Так, в 2017 этот способ отбора используется в 89,93% случаев, в 2018 – 87,09%,

в 2019 – 82,57%. Среди процедур способа отбора в закупках, об участниках которых информация не раскрывается, самая популярная процедура отбора победителя — аукцион.

Таблица 7. Способы отбора, 2014–2019

Способ отбора	Доля закупок, осуществленных данным способом отбора от суммы всех закупок, в%					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Закупка у единственного поставщика	83,31%	27,69%	87,07%	89,93%	87,09%	82,57%
Аукцион	0,89%	0,32%	2,01%	2,52%	2,97%	9,13%
Запрос котировок	3,67%	67,99%	2,52%	1,78%	3,79%	2,84%
Конкурс	2,09%	0,37%	1,33%	1,02%	1,74%	2,81%
Запрос предложений	9,93%	3,51%	6,61%	4,30%	2,83%	2,59%
Прочее	0,12%	0,05%	0,08%	0,20%	0,60%	0,04%
Закрытый запрос предложений	0,00%	0,03%	0,01%	0,22%	0,71%	0,02%
Аукцион закрытый	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Закрытый запрос котировок	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%	0,27%	0,00%
Закрытый конкурс	0,00%	0,04%	0,38%	0,00%	0,00%	0,00%

¹⁰⁴ Более подробно об ограничениях методологии в соответствующей секции «Ограничения методологии».

Таблица 8. Способы отбора в закупках с поставщиками, информация о которых не раскрывается, 2017–2019

Способ отбора	Доля закупок, осуществленных данным способом отбора от суммы закупок с поставщиком, информация о котором не раскрывается, в%		
	2017	2018	2019
Закупка у единственного поставщика	0,00%	5,07%	2%
Аукцион закрытый	0,00%	0,00%	0%
Аукцион	37,56%	30,09%	31%
Закрытый запрос предложений	0,00%	0,00%	1%
Запрос предложений	0,00%	23,62%	20%
Закрытый запрос котировок	0,00%	0,00%	0%
Запрос котировок	62,44%	3,21%	11%
Закрытый конкурс	0,00%	0,00%	0%
Конкурс	0,00%	38,01%	34%
Прочее	0,00%	0,00%	0%

2.2.7. Ограничения методологии¹⁰⁵

- > Мы анализировали только те закупки, информация о которых находится в публичном доступе на сайте ЕИС, например, закупки, связанные с гос-тайной не являются объектом исследования.
- > Большая часть закупок была произведена по федеральному закону № 223 (58 206 наблюдений), небольшое количество закупок по ФЗ № 44 (430 наблюдений) и совсем незначительное по ФЗ № 94 (10 наблюдений).
- > Для анализа закупок мы перевели все конечные цены контрактов (договоров) в рубли по курсу валюты. Мы использовали среднегодовой курс, а не курс валюты на конкретную дату заключения договора, чтобы упростить наши расчеты.
- > В таблицах Контур.Фокуса не для всех контрактов (договоров) были указаны конечные цены. В некоторых случаях оставлены пустые значения (15 наблюдений), также некоторые значения
- конечных цен равнялись нулю (214 наблюдений). Поэтому мы произвели замены для этих наблюдений на начальную цену (всего 99 замен на ненулевое значение).
- > Мы не выгружали данные о закупках компаний из выборки самостоятельно с сайта ЕИС, а выгружали их с сайта Контур.Фокус, чтобы упростить нашу работу. Мы выявили случаи, когда Контур.Фокус не получает данные об участниках, но эти данные в протоколах, размещенных в ЕИС, на самом деле содержатся. Мы произвели 46 замен с «победитель, информация о котором не раскрывается» на «победитель, информация о котором открыта, включая ИНН при наличии».
- > В 8 498 наблюдений из Контур.Фокус значения в столбце «Участники» наименования (ИНН, КПП) отсутствовали (пустые значения). Мы выборочно проверили эти закупки на сайте ЕИС, среди них информация об участниках закупки раскрывалась

¹⁰⁵ Более подробная информация об ограничениях методологии, а также следствиях этих ограничений перечислены в Приложении 1 Методология рейтинга и ограничения.

в протоколе. Нам не удалось проверить все 8 498 наблюдений, и мы также не смогли выяснить, по какой причине в этих наблюдениях значения отсутствовали.

- > Итоговая выборка содержит 58 517 наблюдений за период с 2014 по 2019 для 33 организаций — объектов исследования, где каждое наблюдение — это одна закупка. В некоторых

случаях в качестве заказчика закупки выступал так называемый коллективный участник закупки — несколько организаций, одна или несколько из которых относились к нашей выборке. Как это было указано выше, доли отдельных участников в закупке невозможно вычислить, поэтому общие суммы закупок за год (SumTotal), вычисленные на основе данных Контур.Фокус, в некоторых случаях оказываются выше реальных.

РАЗДЕЛ 3: АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ПОЛИТИКИ КОМПАНИЙ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Высокая степень непрозрачности расходов на оборонно-промышленный сектор значительно затрудняет процедуры внешнего, общественного аудита. Подобная ситуация порождает значительные риски коррупционного характера. Сектор ОПК составляет значительную часть российской экономики, а ряд предприятий являются градообразующими или одними из основных в нескольких регионах России. В этой связи, компании оборонного сектора и прозрачность их деятельности влияют не только на отрасль в целом, но и на благосостояние целого ряда городов и субъектов РФ.

Начиная с 2014 года более 50% расходов федерального бюджета на национальную оборону стабильно засекречиваются — данная статья расходов является самой непрозрачной. Непрозрачность демонстрирует отрицательную динамику: доля засекреченных расходов ближайшие несколько лет (2019, 2020, 2021) будет лишь возрастать. По подсчетам РБК на основе данных Росстата, в 2017 году расходы федерального бюджета на оборону составили 4,85 трлн. руб., или почти 5,3% ВВП за соответствующий год.

Россия является вторым в мире экспортером

вооружений, уступая лишь США. По данным Стокгольмского международного института исследований проблем мира (SIPRI), за 2018 год Россия экспортировала вооружений на 6,4 млрд. долларов США. Таким образом, проблема непрозрачности сектора ОПК лежит в плоскости вопросов одной из крупнейших статей несырьевого экспорта России.

Тем не менее, существуют компенсационные механизмы, которые позволяют повысить прозрачность ОПК. Это, в частности, данные финансовой отчетности или итоговых годовых отчетов, а также нормативно-правовое регулирование, которое призвано определить ряд правил игры и процедур антикоррупционной направленности.

Антикоррупционные политики компаний — это элемент институционализации прозрачности. Они могут влиять не только на снижение коррупционных рисков внутри компаний, но и на деятельность контрагентов и посредников. Таким образом, наличие антикоррупционных политик и степень их проработанности повышает институционализацию прозрачности и подотчетности компаний ОПК, снижая издержки сокрытия информации (в том числе — в связи с введением санкций).

Результаты компаний



23 российских компании оборонного сектора опубликовали на своих сайтах какие-либо положения или упоминания антикоррупционного регулирования. Средний результат по раскрытию информации в антикоррупционных документах 21%, в среднем компании набрали 3 балла из 14 возможных. Ни одна компания не получила 100%, максимальный результат по наличию антикоррупционных документов среди компаний оборонного сектора получил ПАО «Тульский оружейный завод» — 75%. Следующие по результатам компании: АО «Концерн «Радиотехнические и информационные системы» — 68% и АО «Концерн «Калашников» — 61%.

Из 37 исследуемых компаний оборонного сектора десять выпускают в обращение ценные бумаги и торгуют ими только на фондовом рынке «Московской биржи». Три подобные компании получили 0 баллов по анализу антикоррупционных политик — ПАО «Долгопрудненское научно-производственное предприятие», ПАО «Ярославский судостроительный завод» и ПАО «Звезда». На официальных сайтах данных компаний отсутствуют положения или упоминания антикоррупционного регулирования. Другие семь исследуемых компаний, публично размещающих ценные бумаги, в разной степени регулируют вопросы противодействия коррупции: ПАО «Тульский оружейный завод» является лидером по оценке антикоррупционного регулирования не только среди компаний, размещающих публично ценные бумаги, но и среди всех проанализированных компаний.

АО «Концерн «Калашников» также является одним из лидеров по регулированию среди компаний, публично размещающих ценные бумаги, и всех изученных оборонных компаний. Следующие размещающие публично ценные бумаги компании по результатам антикоррупционного регулирования: ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация» (54%), ПАО «Туполев» (50%), АО «Холдинг «Вертолеты России» (36%), АО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» (21%), ПАО «Машиностроительный завод им. М. И. Калинина» (4%). Большинство исследуемых компаний оборонного сектора, размещающих ценные бумаги публично, либо уделяют мало внимания антикоррупционному регулированию в целом, либо не публикуют и/или не регулируют те или иные вопросы антикоррупционной политики вообще.

Анализ по вопросам для 37 компаний

Антикоррупционное регулирование	1 балл	0,5 балла	0 баллов
Компания принимает меры по урегулированию конфликта интересов (14)	15	-	22
Компания осуществляет регулярный мониторинг своей программы борьбы с коррупцией для пересмотра ее пригодности, приемлемости и эффективности, а также ее усовершенствования при необходимости (12)	12	1	24
Антикоррупционная политика компании позволяет сотрудникам и другим лицам высказывать озабоченность и сообщать о нарушениях политики без риска ответных мер (10)	14	-	23
Компания публично заявляет о своей приверженности борьбе с коррупцией (1)	8	7	22
Антикоррупционная политика компании применяется к лицам, которые не являются работниками, но уполномочены действовать от имени компании или представлять ее: агенты, консультанты, представители или посредники (5)	8	-	29
В компании реализуется политика, регулирующая подарки, прием гостей и представительские расходы (8)	6	8	23
Компания публично заявляет о соблюдении всех соответствующих законов, включая законы по борьбе с коррупцией (2)	5	-	32
В компании реализуется политика, которой прямо запрещаются платежи за упрощение формальностей (9)	5	-	32
В компании реализуется политика в отношении взносов на политические цели, которой запрещаются такие взносы, а если не запрещаются, то предусматривается ли публичное разглашение таких взносов (13)	4	-	33
Кодекс корпоративной/деловой этики / антикоррупционная политика компании применяется ко всем сотрудникам и директорам (4)	2	11	24
Программа борьбы с коррупцией компании применяется к неподконтрольным лицам или организациям, которые предоставляют товары или услуги в рамках договорных отношений: подрядчики, субподрядчики, поставщики (6)	1	13	23
Компанией предусмотрен канал, через который сотрудники могут сообщать о предполагаемых нарушениях политики в области борьбы с коррупцией, и допускает ли такой канал конфиденциальное и/или анонимное предоставление данных — заявления о коррупции (11)	0	15	22

Антикоррупционное регулирование	1 балл	0,5 балла	0 баллов
Компания реализует учебные программы в области борьбы с коррупцией для своих сотрудников и директоров (7)	0	11	26
Руководство компании публично демонстрирует поддержку борьбы с коррупцией (3)	0	-	37

Антикоррупционные документы

Результаты компаний, %, 100% максимум

Тульский оружейный завод

75

Концерн «Радиотехнические и информационные системы»

68

Концерн «Калашников»

61

Адмиралтейские верфи, Объединенная двигателестроительная корпорация

57

Объединенная авиастроительная корпорация, компания «Сухой»,
РТ — Химические технологии и композиционные материалы

54

Туполев, НПО «СПЛАВ»

50

Объединенная судостроительная корпорация, РСК «Миг»

46

Корпорация «Тактическое ракетное вооружение»

43

Холдинг «Вертолеты России»

36

НПК «Уралвагонзавод»

21

ВПК «Научно-производственное объединение машиностроения»

11

РОСОБОРОНЭКСПОРТ, Объединенная приборостроительная корпорация, Машиностроительный завод им. Калинина, КБП им. академика А.Г. Шипунова, НПК «Технологии машиностроения»

4

15 компаний: «Ижевский механический завод», Концерн «ВКО «Алмаз-Антей», Концерн «Созвездие», «Долгопрудненское НПП», Федеральный НПЦ «Титан-Баррикады», НИИ приборостроения имени В.В. Тихомирова, «Молот-Оружие», Мытищинский машиностроительный завод, Опытное конструкторское бюро «Новатор», «Оборонлогистика», Зеленодольский завод им. А.М. Горького, Ярославский судостроительный завод, «Звезда», Концерн «Океанприбор».

0

Поддержка руководства в борьбе с коррупцией

— у 100% компаний отсутствуют соответствующие нормативы

Десятый принцип Глобального договора ООН призывает коммерческие компании выражать публичную поддержку борьбы с коррупцией со стороны руководства организации для успешного внедрения антикоррупционных инструментов и программ в бизнес-среде.

Ни в одной из компаний оборонного сектора не было выявлено публичной демонстрации приверженности борьбе с коррупцией со стороны совета директоров

или любого другого органа управления компании. Зачастую в компаниях из выборки прописан лишь принцип личного примера руководства компании в борьбе с коррупцией, который соответствует Методическим рекомендациям по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции в России¹⁰⁶. Однако такая позиция не может считаться публичной демонстрацией приверженности борьбе с коррупцией советом директоров в той форме, которая заложена Принципами противодействия взяточничеству и Десятым принципом Глобального договора ООН.

Взносы на политическую деятельность

— соответствующие меры отсутствуют у 89% компаний

В соответствии с Принципами¹⁰⁷ противодействия взяточничеству сотрудники, руководство, включая членов совета директоров, наблюдательного совета и ревизионной комиссии, а также контрагенты и лица, действующие от имени компании, не должны вносить прямой или косвенный вклад в деятельность политических партий, организаций и физических лиц, вовлеченных в политику, с целью получения неправомерного преимущества в своей деятельности.

При этом важно отметить, что Трансперенси Интернешнл не требует абсолютного запрета на политические взносы, но выступает за их полную прозрачность. Таким образом, прозрачность политического финансирования может быть достигнута либо посредством полного запрета, либо же за счет публичного декларирования таких взносов.

Наиболее удачной практикой является отказ от любой формы содействия политическим субъектам. Причем речь идет не только о политических партиях

или иных организациях, но и о кандидатах на выборах. Запрет должен распространяться на все страны, в которых компания ведет свою деятельность. При этом поддержка не должна осуществляться ни напрямую, ни косвенно через ассоциированные/дочерние компании.

В качестве примера можно привести Антикоррупционную политику группы Объединенной судостроительной корпорации. В соответствии с ней, ОСК «не финансирует и любым другим способом не поддерживает и не стимулирует политические партии и их членов, включая кандидатов на политические посты, их избирательные кампании или политические мероприятия, а также любые политические организации или движения».

Многие компании декларируют отказ от финансирования только политических партий и организаций, но не кандидатов на выборные должности, а также не распространяют запрет на политические взносы в пользу политических некоммерческих организаций. Часть компаний не распространяет норму о запрете политических взносов на контрагентов или организации, которые действуют от имени компании.

¹⁰⁶ <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70399600/>

¹⁰⁷ https://www.transparency.org/files/content/publication/2015_BusinessPrinciplesCommentary_EN.pdf

Публичное обязательство соблюдать антикоррупционное законодательство

— отсутствует у 87% компаний

В условиях непрозрачности большей части расходов на оборонно-промышленный комплекс при значительной доли ОПК в структуре национального ВВП, вопрос о соблюдении всего перечня антикоррупционного законодательства представляется одним из базовых. В условиях, когда компании ОПК по ряду оснований наделены правом неполного раскрытия финансовой составляющей своей деятельности, готовность руководствоваться всем перечнем доступных антикоррупционных практик и норм является одним из главных инструментов снижения издержек недостаточной транспарентности.

Десятый принцип Глобального договора ООН гласит, что коммерческие компании должны противостоять любым формам коррупции, в том числе вымогательству и взяточничеству¹⁰⁸. Во исполнение указанного принципа, в коммерческом секторе получает распространение создание специальных структур комплаенс-контроля. Компании должны нетерпимо

относиться к любым проявлениям коррупции и неэтичным практикам в своей деятельности на территории стран своего присутствия.

Лишь пять компаний четко артикулируют нетерпимость по отношению к коррупции, обязуясь соблюдать все соответствующие законы, включая законы по борьбе с коррупцией. Большинство компаний ограничиваются обычным перечислением перечня антикоррупционных нормативных правовых актов. Четверть компаний ограничивается заявлением о том, что их антикоррупционная политика соответствует национальному и международному антикоррупционному законодательству без взятия на себя обязательств по неукоснительному соблюдению такого законодательства. Иногда обязательство о соблюдении антикоррупционных норм распространяется только на сотрудников компании без четкого указания на соблюдение таких обязательств со стороны руководства, в т.ч. — совета директоров компании.

Платежи за упрощение формальностей

— не регулируются у 87% компаний

В соответствии с Конвенцией по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, платежи за упрощение формальностей считаются незаконными. В российском федеральном законодательстве формулировка «платежи за упрощение формальностей» отсутствует. До 2013 года фактически сохранялась правовая лакуна, поскольку подобные платежи могли трактоваться либо как взятка, либо как подарок. После решения¹⁰⁹ Верховного суда РФ от 9 июля 2013, действия, как «сокращение установленных законом сроков рассмотрения обращения взяточдателя, ускорение принятия должностным лицом соответствующего решения», являются входящими в служебные полномочия действиями (бездействием), которые расцениваются как взятка в соответствии с УК РФ.

Платежи за упрощение формальностей («ускоряющие выплаты») согласно Принципам противодействия взяточничеству Transparency International однозначно определяются как взятка, причём даже в тех случаях, когда компания осуществляет такие платежи в стране, где «ускоряющие выплаты» взяткой не считаются.

Лишь пять компаний в представленной выборке прямо запрещают платежи за упрощение формальностей. Зачастую компании либо никак не затрагивают в антикоррупционных документах проблему «ускоряющих платежей», либо же отсылают к расплывчатым формулировкам, например — о запрете любых платежей, которые могут помочь в достижении неправомερных преимуществ или целей.

¹⁰⁸ <http://www.globalcompact.ru/about/ten-principles/>

¹⁰⁹ Согласно Постановлению Пленума ВС РФ от 9 июля 2013 г № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» — URL: <https://rg.ru/2013/07/17/verhovny-sud-dok.html>

Удачной практикой является четкое указание на запрет осуществления платежей за упрощение формальностей. Например, РСК «МиГ» специальным приказом устанавливает запрет на «на взяточничество и уплату государственному служащему незаконного вознаграждения за упрощение формальностей распространяется на всю деятельность Общества во всех иностранных государствах, где оно осуществляет или планирует осуществлять свою деятельность».

Антикоррупционная политика компании «Адмиралтейские верфи» также приводит четкую и рас-

ширенную формулировку: «Работникам Общества запрещается, прямо или косвенно, лично или через посредничество третьих лиц участвовать в коррупционных действиях, предлагать, давать, обещать, просить и получать взятки или совершать платежи для упрощения административных, бюрократических и прочих формальностей в любой форме, в том числе, в форме денежных средств, ценностей, услуг или иной выгоды, каким-либо лицам и от каких-либо лиц или организаций, включая коммерческие организации, органы власти и самоуправления, государственных служащих, частных компаний и их представителей».

Применение антикоррупционных мер к лицам, действующим от имени компании

— не регулируют 78% компаний

Большая часть рассмотренных этических кодексов и антикоррупционных политик компаний не распространяются на лиц, действующих от имени данных компаний. Чаще всего подобная норма не указывается вовсе, либо же носит исключительно рекомендательный характер.

Оптимальной практикой является не только наложение на третьи стороны обязательств соблюдать нормы антикоррупционной политики и этического кодекса компании, но и четкое определение лиц, которые считаются третьей стороной.

В качестве удачного примера укажем формулировку,

которая содержится в корпоративном кодексе этики «Объединенной авиастроительной корпорации»: «Всем работникам Общества, вне зависимости от уровня занимаемой должности, необходимо придерживаться следующих правил корпоративного поведения: ...не участвовать прямо или косвенно, лично или через посредничество третьих лиц в коррупционных действиях». Политика ПАО «Туполев» по противодействию коррупции также является удачным примером закрепления анализируемой нормы: «Политика Общества формируется и проводится в целях обеспечения соблюдения ключевых норм антикоррупционного законодательства и распространяется на контрагентов и представителей Общества, его филиалов, а также иных лиц, когда соответствующие обязанности закреплены в договорах с ними».

Реализация учебных программ по антикоррупции

— не регулируется в 70% компаний

Десятый принцип Глобального договора ООН призывает компании коммерческого сектора внедрять рекомендуемые стандарты коммуникации и обучения по вопросам противодействия коррупции всех сотрудников. Согласно Принципам противодействия взяточничеству компании должны организовывать обучение в области противодействия коррупции не только для сотрудников, но и для руководства, включая совет директоров, наблюдательный совет и ревизионную комиссию, а также лиц, действующих от имени компании и при необходимости контрагентов.

Ни в одной из проанализированных нами компаний оборонного сектора нет указания на проведение регулярного обучения сотрудников и руководства. Например, АО «Адмиралтейские верфи» и АО «Концерн «РТИ Системы» проводят «периодическое обучение всех сотрудников по вопросам этики и принятым антикоррупционным процедурам и применимому антикоррупционному законодательству». Однако в антикоррупционных документах этих компаний нет уточнения с какой периодичностью организуется такое обучение, чтобы установить точные сроки и время.

Нельзя считать удачным подходом простое ознакомление новых и действующих сотрудников с антикоррупционными нормативными документами и программами «под роспись». Такой формат не предполагает всестороннего обучения, а также коммуникации по вопросам применения антикоррупционных практик в компании, которые могут появиться у работников. Так, в ПАО «Тульский оружейный завод» обучение и информирование работников общества, помимо «проведения обучающих мероприятий по вопросам профилактики и противодействия коррупции», предполагает «ежегодное ознакомление работников под роспись с нормативными докумен-

тами». Отсутствие какой-либо периодичности и/или регулярности обучения в компании, при указанной периодичности ознакомления сотрудников с документами, вызывает опасения о возможности коммуникации и разъяснения работникам действия антикоррупционной политики компании.

В целом большинство компаний оборонного сектора, включенных в исследование, либо не проводят обучение по вопросам противодействия коррупции, либо организуют его на нерегулярной основе и только для сотрудников, исключая руководство компании и лиц, действующих от имени компании.

Применение антикоррупционной политики к работникам и директорам

— не регулируют 65% компаний

Руководство (директора, включая совет директоров, наблюдательный совет и ревизионную комиссию) согласно Десятому принципу Глобального договора ООН должно принять на себя ответственность за выполнение антикоррупционных обязательств и реализацию политики компании по вопросам противодействия коррупции. Следовательно, руководство должно неукоснительно следовать положениям антикоррупционной программы и этических документов, принятых в компании.

Только в двух компаниях (5%), проанализированных в исследовании, антикоррупционные политики и этические документы применяются по отношению не только к сотрудникам, но и к руководству. Так, в документации ПАО «Тульский оружейный завод» пропи-

сано, что «все работники общества и должностные лица в своей профессиональной деятельности должны руководствоваться настоящей политикой и неукоснительно соблюдать ее принципы и требования». Антикоррупционная политика АО «РТ-Химкомпозит» закрепляет за «членами его совета директоров и исполнительных органов, работниками и иными лицами, которые могут действовать от имени общества» обязательство соблюдать её принципы и требования.

Антикоррупционные политики большей части компаний оборонного сектора, представленных в исследовании, нельзя считать удачными, поскольку их действие либо распространяется только на сотрудников организации (30% компаний), либо отсутствует прямое заявление о круге лиц, в отношении которых применяется настоящая политика.

Регулярный мониторинг антикоррупционных программ

— не производится в 65% компаний

Регулярный мониторинг антикоррупционных мер компании является одним из ключевых элементов по максимизации эффективности противодействию коррупции. Регулярный мониторинг подразумевает проверку адекватности, эффективности и актуальности применяемых антикоррупционных норм и практик. Как правило, итоги такой деятельности должны быть отражены в годовых отчетах компании.

Удачной практикой является не только наличие декларативной нормы о регулярном мониторинге, но и указание на ряд конкретных процедур, осуществляемых в рамках такого мониторинга. При этом предполагается закрепление системы мониторинга в качестве постоянной процедуры на уровне антикоррупционной политики или этического кодекса (или иного нормативного документа, регулирующего противодействие коррупции).

В исследуемой выборке лишь 35% компаний указывают нормы о проведении регулярного мониторинга. Одним из наиболее удачных примеров является статья Антискоррупционной политики АО Корпорация «Тактическое ракетное вооружение»: «Антискоррупционный мониторинг на соответствие эффективности мер антискоррупционной политики... При внесении изменений в действующее законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции, изменении организационной структуры Общества, при выявлении низкой эффективности по результатам анализа реализации настоящей Политики, высшим руководством Общества принимается решение о ее

пересмотре... Начальник УВК на регулярной основе докладывает Генеральному директору о результатах анализа реализации настоящей Политики».

Холдинг «Вертолеты России» также в полной мере следует стандартам проведения регулярного мониторинга: «Принцип постоянного контроля — регулярное осуществление мониторинга эффективности внедренных антискоррупционных мер, а также контроля органами управления их осуществления в управляющей организации и на предприятиях с участием органов внутреннего контроля и аудита».

Применение антискоррупционной политики к контрагентам

— не регулируют 62% компаний

В соответствии с Принципами противодействия взяточничеству Transparency International, компании должны соблюдать целый комплекс мер по мониторингу и оценке коррупционных рисков при взаимодействии с контрагентами. Подобный комплекс мер должен подразумевать не только проверку деятельности контрагентов на предмет коррупционной составляющей, но и образовательные мероприятия, направленные на соблюдение контрагентами тех мер и стандартов антискоррупционной политики, которые приняты самой компанией и являются общепринятыми в рамках противодействия коррупции в целом.

Наиболее распространенной практикой проверки деятельности контрагентов является общепринятая в корпоративном секторе процедура Due Diligence. Оптимальным подходом считается не только закрепление нормы о проверке деятельности контрагентов на предмет коррупционных рисков, но и лонгитюдные практики таких проверок. Иными словами, компании должны проверять контрагентов не только во время составления договоров, но и после их заключения — подразумевается система регулярного контроля и мониторинга. Часто подобные нормы

содержатся не только в антискоррупционных политиках компании, но и кодексах поставщиков.

Среди исследуемых компаний, 35% соблюдают указанный принцип частично, и только одна компания из 37 в полной мере применяет антискоррупционную политику к контрагентам. Это означает, что компании, как правило, ограничиваются рекомендательными формулировками, либо принцип регулярной проверки деятельности контрагентов не применяется вовсе.

Единственной компанией, которая полностью удовлетворяет указанным стандартам является «Объединенная авиастроительная корпорация». Компания не только заявляет о распространении норм антискоррупционной политики на контрагентов, но и обозначает принцип проверки контрагентов на постоянной основе: «Принцип обязательной проверки контрагентов: в Корпорации на постоянной основе осуществляется проверка Контрагентов на предмет их терпимости к коррупции, в том числе осуществляется проверка наличия у них собственных антискоррупционных мероприятий или политик, их готовность соблюдать требования настоящей политики и включать в договоры антискоррупционные условия».

Подарки, прием гостей и представительские расходы

— не регулируют 62% компаний

С целью противодействия взяточничеству и вымо-

гательству, в соответствии со статьей 12.4 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», п. 6–7 ч. 1 ст. 17

Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», работникам, замещающим должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях и иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, а также работникам, замещающим отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, запрещено получать подарки в связи с исполнением должностных полномочий. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью/собственностью субъекта Российской Федерации и передаются по акту в государственный орган, в котором лицо замещает должность. Однако данные законодательные нормы распространяются только на сами компании/корпорации, созданные на основании федеральных законов. Так, например, работникам ГК «Ростех» запрещено принимать любые подарки в связи исполнением полномочий вне рамок протокольных/официальных мероприятий. Но те же требования не распространяются на компании, значительная часть акций которых принадлежит ГК «Ростех». Такой регуляторный пробел значительно увеличивает коррупционные риски, связанные с дарением/приемом подарков сотрудникам компаний оборонного сектора.

Но не смотря на это, согласно российскому законодательству, в частности ч. 1 ст. 575 ГК РФ, не допускается дарение подарков, стоимость которых не превышает 3000 рублей, в отношениях между коммерческими организациями. Следовательно, с целью противодействия коммерческому подкупу, взяточничеству и вымогательству компаниям оборонного сектора необходимо прописывать в своих антикоррупционных и/или этических документах политику по приему или дарению подарков и осуществлению представительских расходов.

Защита заявителей о коррупции

— не предусмотрена в 62% компаний

В 2010 году в рамках Сеульского саммита G20 Россия приняла на себя обязательства по разработке

Успешными являются политики, регулирующие предложение, дарение и получение подарков, а также устанавливающие максимальную стоимость подарков и требования к отчетности по ним. Политика должна включать в себя положения, определяющие условия, в которых дарение и прием подарков допустимы, цели дарения подарков, их допустимую форму и пороговую стоимость, порядок и условия внесения подарков в соответствующий реестр.

К успешной практике можно отнести включение в политику не только запрета получать или дарить подарки напрямую деловому партнеру, контрагенту и т.д., но и членам их семьи. Например, политики ПАО «Объединенной авиастроительной корпорации» и ПАО «Компании «Сухой» содержат запрет на «оказание деловых знаков внимания членам семьи работника контрагента, партнера или иного лица». Такой запрет ограничивает возможность коммерческого подкупа контрагентов и других третьих лиц, взаимодействующих с компанией.

Анализ того, как в представленных в исследовании компаниях оборонного сектора, регламентированы предложение, дарение и получение подарков, а также прием гостей и представительские расходы, выявил неоднородность подхода. Во-первых, далеко не всегда отрегулирован весь комплекс вопросов: например, существует регламент по предложению и получению подарков, но отсутствует положение по дарению подарков; либо есть прописанные положения по получению и дарению подарков, но отсутствуют вопросы предложения подарков и т.д. Во-вторых, не все компании указывают пороговые величины стоимости подарков. Например, АО «Концерн РТИ-Системы» указывает, что подарки и представительские расходы, которые сотрудники от имени компании могут предоставлять или получать от других лиц или организаций, должны «быть разумно обоснованными, соразмерными и не являться предметами роскоши».

и внедрению мер по защите заявителей о коррупции. В России неоднократно принимались попытки введения законодательного регулирования по защите заявителей в государственном и частном секторах. Так,

в 2015 и 2017 году Минтруд РФ подготовил законопроект о защите заявителей о коррупции. Однако данные законодательные инициативы так и не были внесены в Государственную Думу РФ.

Заявители о коррупции и их правовая защита является важным инструментом в раскрытии информации о коррупционных действиях не только в государственном, но и в частном секторе. Помимо этого, введение в антикоррупционные политики защиты заявителей о коррупции от негативных воздействий со стороны тех, в адрес кого было сделано заявление, является основополагающим индикатором реализации антикоррупционных мер.

В соответствии с Принципами противодействия взяточничеству для эффективной реализации антикоррупционных программ компании должны обеспечивать сотрудникам — заявителям о возможных фактах коррупции защиту от увольнения, понижения в должности, наложения штрафа, дискриминации и иных мер негативного воздействия в связи с таким заявлением.

Оптимальным подходом является распространение мер по защите заявителей о коррупции на всех сотрудников, включая руководство компании (в том числе членов совета директоров, наблюдательного совета, ревизионной комиссии и др.), а также на контрагентов и лиц, не являющихся работниками компании, но действующих от ее имени.

Компании оборонного сектора зачастую не выделя-

ют в отдельную категорию руководство компании или лиц, действующих от ее имени. Например, ПАО «Объединенная авиастроительная компания» гарантирует «отказ от применения ответных мер и санкций в случае добросовестного сообщения работником общества, дочерним и зависимым обществом или иным лицом о предполагаемых нарушениях, фактах коррупции, иных злоупотреблениях или о недостаточной эффективности существующих контрольных процедур». ПАО «Компания «Сухой» также предполагает защиту «сотрудников компании и иных лиц», при этом не уточняя тех, кто может относиться к «иным лицам», что является значительным пробелом в сфере действия такой защиты.

Незначительная доля компаний обеспечивает защиту от негативного воздействия добросовестных заявителей о коррупции, в случае если факт коррупционного правонарушения не подтвердился или привел к убыткам и/или упущенной выгоде для компании. Так, АО «Концерн «Калашников», АО «Адмиралтейские верфи», ПАО «Тульский оружейный завод» и АО «Концерн «РТИ-Системы» зафиксировали в своей правовой документации обязательство об отсутствии санкций в виде увольнения, понижения в должности и лишения премии при сообщении о коррупционном правонарушении, «если он [заявитель] отказался дать или получить взятку, совершить коммерческий подкуп или оказать посредничество во взяточничестве, в том числе, если в результате такого отказа у компании возникла упущенная выгода или не были получены коммерческие и конкурентные преимущества».

Канал для сообщений о коррупционных нарушениях и обратная связь с заявителем

— не имеют в публичном доступе 60% компаний

Зачастую компании принимают обращения по телефону, электронной почте или через почтовые обращения. Компании в своих антикоррупционных программах далеко не всегда регламентируют обеспечение конфиденциальности поданной информации. Ни в одной из оборонных компаний не принимаются анонимные обращения, а также не предусматривается возможность ответа на заявления о коррупции.

Недопустима практика обращений о коррупционных

нарушениях в личном порядке, в частности к руководителю сотрудника-заявителя. Между тем, в антикоррупционных документах АО «Адмиралтейские верфи» говорится, что сотрудники «могут сообщить об этом [коррупционном или этическом нарушении] своему непосредственному руководителю, который, при необходимости, предоставит рекомендации и разъяснения относительно сложившейся ситуации». В такой ситуации сотрудник компании не может быть защищен от негативных воздействий со стороны руководства, а также быть уверенным в конфиденциальности своего сообщения.

Публичное заявление о приверженности борьбе с коррупцией

— отсутствует у 60% компаний

В условиях принятия новых стандартов и механизмов антикоррупционной политики, их применения не только самими компаниями, но и в отношении контрагентов и любых иных третьих лиц (процедура Due Diligence), коррупционное преступление и использование неэтичных практик является неприемлемым в большинстве стран мира.

Десятый принцип Глобального договора ООН гласит, что коммерческие компании должны противодействовать любым формам коррупции, включая вымогательство и взяточничество. В связи с этим должны усиливаться меры по противодействию отмыыванию доходов и создаваться все более эффективные системы внутреннего контроля в корпоративном секторе.

Наиболее удачной практикой является прямое заявление о «полной нетерпимости к коррупции» или его эквивалент. При этом многие компании зачастую ограничиваются перечислением государственных антикоррупционных мер, без прямого заявления о противодействии и неприятия коррупции.

В качестве удачного примера можно привести статью антикоррупционной политики Концерна «Радио-технические и информационные системы»: «В Обществе закрепляется принцип неприятия коррупции в любых формах и проявлениях (принцип «нулевой толерантности») при осуществлении повседневной деятельности и стратегических проектов, в том числе во взаимодействии с акционерами, контрагентами, представителями органов власти, самоуправления, политических партий, своими Сотрудниками, ДЗК, их членами органов управления, работниками и иными лицами».

Урегулирование конфликта интересов

— не регулируют 60% компаний

В соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» организации обязаны принимать меры по предупреждению коррупции, включающие в том числе предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

Согласно Принципам противодействия взяточничеству компании должны установить политику и процедуры для выявления, мониторинга и урегулирования конфликта интересов, который увеличивает риск взяточничества и/или неправомерного преимущества.

Успешными являются политики, где меры по урегулированию конфликта интересов распространяются на сотрудников, руководство (директоров, включая совет директоров, наблюдательный совет и ревизионную комиссию), а также лиц, действующих от имени компании, и контрагентов. Например, в АО «Концерн «РТИ-Системы» в соответствующем положении указано, что информировать о потенциальном или действенном конфликте интересов обязаны не только сотрудники, но и «члены правления общества

и должностные лица непосредственного подчинения генеральному директору общества». Наиболее удачным по спектру распространения является положение о конфликте интересов ПАО «Туполев», поскольку оно охватывает «всех работников общества вне зависимости от занимаемой должности и иных лиц, которые могут действовать от имени и по поручению общества».

В целом, у всех компаний оборонного сектора, у которых опубликованы положения о конфликте интересов, в соответствующей документации обязательно регламентируется порядок сообщения о потенциальном и/или реальном конфликте интересов, содержится публичное обязательство о принятии мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, устанавливается периодичность декларационной кампании по предупреждению конфликта интересов, а также предусматривается обязательство предпринять «индивидуальное рассмотрение и оценку репутационных рисков для общества при выявлении каждого конфликта интересов» (например, соответствующие положения есть в документации АО «Концерн «Калашников» и ПАО «Тульский оружейный завод»).



transparency.org.ru
info@transparency.org.ru
+7 (495) 915-00-19

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