

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Часть I</b>	<b>Вступление.....</b>	<b>1</b>
Раздел 1	Раковая опухоль коррупции .....	3
Раздел 2	Стратегический подход к построению целостности, воспитанию добропорядочности и снижению уровня коррупции в оборонном секторе.....	15
Раздел 3	НАТО и развитие программы по построению целостности и воспитанию добропорядочности .....	27
Раздел 4	Подходы отдельных стран к поддержанию усилий по построению целостности, воспитанию добропорядочности и снижению коррупции в сфере обороны .....	37
<b>Часть II</b>	<b>Коррупционные риски и слабые места оборонного сектора .....</b>	<b>49</b>
Раздел 5	Кадровая политика .....	51
Раздел 6	Бюджетный процесс и финансовый менеджмент в военной сфере .....	71
Раздел 7	Закупочная деятельность в оборонной сфере .....	89
<b>Раздел 8</b>	<b>Офсетные схемы.....</b>	<b>108</b>
Раздел 9	Потенциальные преимущества и риски аутсорсинга, приватизации и частно-государственного партнерства при их внедрении в сфере обороны .....	124
Раздел 10	Утилизация избыточного имущества и объектов инфраструктуры.....	141
Раздел 11	Участие персонала и активов вооруженных сил в экономической деятельности.....	155
Раздел 12	Вопрос добропорядочности в контексте военных операций .....	169
Раздел 13	Борьба с коррупцией в сфере обороны в странах с нерешенными территориальными спорами и замороженными конфликтами.....	182
<b>Часть III</b>	<b>Воспитание добропорядочности и сокращение коррупционного потенциала в оборонных структурах .....</b>	<b>197</b>
Раздел 14	Важность воспитания добропорядочности .....	199
Раздел 15	Нормативно-правовое обеспечение .....	206
Раздел 16	Роль человеческого фактора .....	228
Раздел 17	Роль правительства.....	245
Раздел 18	Роль парламентариев и счетных структур.....	264
Раздел 19	Роль институций омбудсмена .....	277
Раздел 20	Оборонная промышленность как союзник в снижении коррупции .....	293
Раздел 21	Роль гражданского общества и средств массовой информации.....	305
Раздел 22	Роль международных организаций .....	327

<b>Часть IV</b>	<b>Имплементация программ воспитания добропорядочности .....</b>	<b>343</b>
Раздел 23	Практическая работа над изменениями .....	355
Раздел 24	Учет культурной специфики конкретной организации при реализации мер по построению целостности и воспитанию добропорядочности .....	359
Приложение I .....		374
Приложение II .....		379
Приложение III .....		381

## Раздел 8

# Офсетные схемы

Меры по построению целостности, воспитанию добропорядочности и снижению коррупционных рисков в сфере оборонных закупок касаются многих направлений профессиональной деятельности: от разработки технических требований и осуществления анализа и оценки до организации закупочных функций Министерства обороны. В большинстве этих направлений сегодня накоплен достаточно большой положительный опыт применения механизмов укрепления целостности и добропорядочности. Однако в одной сфере, а именно: применении офсетных схем, механизмы надзора и контроля остаются очень слабыми. Ситуация осложняется еще больше в связи с тем, что, несмотря на стремительный рост места и роли офсетных соглашений при осуществлении современных закупочных проектов в военной сфере, положительный опыт укрепления целостности и добропорядочности офсетных схем почти не обсуждается и не развивается. По оценкам «Транспаренси Интернешнел», офсетные схемы несут в себе серьезный коррупционный риск, даже когда они применяются в наиболее развитых странах мира. Опыт «Транспаренси Интернешнел» свидетельствует, что с этой точкой зрения соглашаются военные руководители многих стран мира, но правительства пока что не способны эффективно управлять рисками в офсетной сфере. Для борьбы с этим риском необходимы общие согласованные усилия правительств и оборонно-промышленного сообщества на международном уровне с целью внедрения и реализации более жесткого режима прозрачности и стандартов целостности и добропорядочности деятельности в офсетной сфере.

Этот Раздел начинается с короткого обзора сфер современного применения офсетных соглашений. Далее описываются конкретные коррупционные риски и современный опыт рассмотрения и оценки офсетных соглашений. И, наконец, в конце Раздела даются конкретные примеры деятельности по снижению коррупционных рисков офсетных соглашений. Приведенные примеры можно считать минимальными стандартами положительной практики в этой сфере.

## Современное применение офсетов

В общем, офсет можно определить как требование компенсации, которое выдвигается как одно из условий закупки оборудования или услуг у зарубежного поставщика и разрабатывается в качестве дополнения к основному экспортному контракту. Офсетов бывают прямыми и косвенными. Прямые офсетов являются контрактными соглашениями, касающимися тех же военных товаров или услуг, которые поставляются в рамках основного контракта. Косвенные офсетов непосредственно не связаны с военными товарами или услугами, предусмотренными основным экспортным контрактом.

Офсетов начали впервые применяться в Европе в 1945 году. Тогда они использовались как вспомогательный инструмент в восстановлении экономики европейских государств, разрушенных в результате

Второй мировой войны. Сегодня почти 100 процентов всех офсетных соглашений заключаются в сфере оборонных закупок. При этом большинство стран-импортеров военной продукции при заключении закупочного контракта требуют от поставщика подписания офсетного соглашения, стоимость которого должна полностью возмещать стоимость основного контракта. В некоторых странах офсетные соглашения даже превышают по стоимости контракты, которые они сопровождают. Одними из мировых лидеров по этим показателям является Австрия и Нидерланды, где офсеты составляют, соответственно, 174% и 118% от стоимости закупочных контрактов в военной сфере. Другие страны, наоборот, стараются избегать офсетов, и поэтому стоимость соответствующих соглашений здесь относительно низкая (например, 20% в Тайване и 27% в Таиланде). В аэрокосмической сфере соотношения между прямыми и непрямыми офсетами, как правило, составляет приблизительно 20:80. Большинство офсетов являются непрямыми. Например, в период между 1995 и 2005 гг. среднемировое соотношение между прямыми и непрямыми офсетами составляло 40%:60%.

За последние 10 лет наблюдается значительный рост масштабов применения офсетов. Например, за тот же период с 1995 по 2005 гг., средняя стоимость офсетных соглашений возросла с 49% до 103% от стоимости основных закупочных контрактов. У ведущих оборонных компаний мира есть большие офсетные обязательства, для обслуживания которых в их структурах существуют специальные подразделения. Например, общая сумма офсетных обязательств одного из лидеров мирового рынка аэрокосмической продукции, американской фирмы Lockheed Martin, на сегодняшний день составляет около 19 миллиардов долларов по соглашениям с 12-ью государствами мира.<sup>1</sup>

Кроме того, некоторые страны, в частности, Индия и Бразилия, стараются расширить спектр использования офсетов и применять их не только при осуществлении государственных оборонных заказов, но и в других сферах государственных закупок.<sup>2</sup>

### Учет офсетных предложений при выборе поставщиков

Разные страны-импортеры военного оборудования предъявляют различные требования к стоимости офсетных соглашений относительно стоимости основных закупочных контрактов. Эти требования могут варьироваться от 60% до 40% в таких государствах, как Турция и Канада, соответственно, и от 10% до 15% в государствах, где министерства обороны стараются снизить уровень влияния офсетных предложений на выбор поставщиков военного оборудования.

### Общая стоимость офсетов

Высчитать реальную стоимость офсетных соглашений иногда бывает очень тяжело за неимением необходимой информации. Тендерные требования относительно офсетов не отделяют стоимости офсетов от стоимости основной закупки и не определяют конкретных параметров стоимости офсетов. «Транспаренси Интернешнел» наблюдала случаи, когда стоимость основного контракта возрастала в среднем на 5-18% в одних странах и на 15-30% по отдельным большим контрактам в других странах. Кроме того,

<sup>1</sup> *Построение целостности и воспитание добропорядочности и строительство оборонных институций*, Доклад на конференции (Монтеррей, Калифорния: 25-27 февраля 2009 г.), 91.

<sup>2</sup> Там же, 91-92.

необходимо учитывать и стоимость услуг по менеджменту офсетных соглашений в странах-импортерах, т.е. стоимость функционирования соответствующих структур и содержания их персонала.

### Преимущества офсетов

Специалисты в сфере оборонной экономики имеют разные точки зрения относительно реальных преимуществ офсетов, сопровождающих военные закупки. Тем не менее, ведущиеся на эту тему дискуссии не дают ответа на вопрос, действительно ли полезны офсеты, поскольку почти никто не занимается анализом экономической эффективности офсетов, а информация о ходе и результатах реализации офсетных соглашений почти недоступна для общества. Как отметил недавно декан факультета закупочного права Университета им. Дж. Вашингтона Стив Скунер (Steve Schooner), сегодня все соглашаются с тем, что необходимо повышать стандарты прозрачности, целостности, добропорядочности, отчетности и ответственности в сфере военных закупок. Однако, многие считают, что эти требования не должны распространяться на офсетные соглашения. На сегодняшний день вопрос офсетных соглашений остается неурегулированным на международном уровне, а государства не спешат с заключением соответствующего международного договора. Отсутствие согласованной точки зрения на этот вопрос хорошо демонстрирует Кодекс поведения Европейского оборонного агентства, который рекомендует государствам содействовать распространению офсетной практики и вместе с тем требует от них сокращения стоимости офсетных соглашений относительно стоимости соответствующих основных контрактов. В свою очередь, Мировая организация торговли осуждает офсетную практику и запрещает ее во всех сферах, за исключением сферы оборонных закупок.

Не существует согласованности по этому вопросу не только на международном уровне, но и на уровне отдельных государств. Например, руководство США в целом осуждает практику офсетов, тем не менее, в сфере государственных оборонных закупок ограничивает круг поставщиков только национальными производителями.

Очень многого в этой сфере можно было бы достичь только за счет повышения эффективности процесса менеджмента офсетных соглашений, и при этом постепенно приблизиться к достижению общей точки зрения по поводу целесообразности существования офсетов как таковых.<sup>3</sup> Специалисты все чаще соглашаются с тем, что, несмотря на все преимущества офсетов, они, прежде всего, должны быть прозрачными, а соответствующие соглашения должны заключаться таким образом, чтобы отвечать всем минимальным стандартам целостности и добропорядочности.

### Политическое измерение офсетов

Офсеты выгодны правительствам государств с той точки зрения, что они дают возможность уменьшить политическую напряженность по поводу важнейших оборонных расходов. Действительно, офсеты несут в себе большой потенциал с точки зрения обмена технологиями, научными исследованиями и разработки новых образцов вооружений и военной техники, развития оборонно-промышленной базы, а также инвестиционных возможностей и повышения профессиональной квалификации персонала задействованных предприятий. Однако, с другой стороны, политическая борьба вокруг конкретного офсетного соглашения может полностью нивелировать необходимость или желательность соответствующей военной закуп-

---

<sup>3</sup> Там же, 97.

ки. Кроме того, это приводит к возникновению серьезных проблем в отношениях между двумя ветвями правительства, принимающими участие в соответствующих процессах, т.е. министерством финансов или министерством экономики, отвечающими за офсеты, с одной стороны, и министерством обороны, которое заинтересовано в приобретении конкретного военного оборудования, с другой стороны.

## Коррупционные риски офсетных схем

Коррупционные риски офсетных схем описываются и обосновываются в виде комментариев и конкретных примеров, содержащихся в открытых для общества официальных докладах, научных исследованиях, газетных публикациях, а также беседах с ответственными лицами, которые проводят представители «Транспаренси Интернешнел».

### Исследование Европейского оборонного агентства по вопросам офсетов

По заказу Европейского оборонного агентства (ЕОА) группа экспертов провела исследование по вопросам оборонных офсетов, в частности, с точки зрения их влияния на развитие оборонной промышленности государств европейского континента. Результаты этого исследования были опубликованы в виде большого доклада в июле 2007 года. Хотя коррупционные риски не были главным предметом этого исследования, эксперты выказали обеспокоенность по поводу существования возможностей для коррупции, которые представляют непрозрачность и закрытый характер офсетных соглашений. В докладе, в частности, отмечается:

«Некоторые источники указывают на определенные моменты, на которые необходимо обратить внимание. Речь идет о коррупции в сфере оборонных контрактов и ее явных или гипотетических связях с офсетами. Коррупция не является характерной особенностью офсетов как таковых, но вполне очевидно, что непрозрачная и непрофессиональная реализация офсетов создает возможности для коррупции. Это может привести к выбору другой системы, которая могла бы существовать в условиях открытого и прозрачного рынка. Многие наши источники упоминали случаи, когда старая офсетная практика оказывалась неэффективной и в конечном счете от нее отказывались в пользу другой системы. Хотя представители некоторых государств Евросоюза настаивали на том, что существующие офсетные схемы работают эффективно, мы считаем, что стандарты прозрачности и профессионализма офсетной практики в разных странах Евросоюза очень разные и что существует большой потенциал для улучшения ситуации в этой сфере».<sup>4</sup>

### Научные исследования по вопросам офсетов

В своем исследовании на тему «Влияние военных трансферов на уровень бедности и развития» эксперты Центра международного сотрудничества и безопасности отмечают:

<sup>4</sup> Э. Андерс Эрикссон, М. Аксельсон, К. Хартли, М. Мейсон, А. С. Стенерус, М. Трайбас, *Исследование влияния офсетов на развитие оборонной промышленности и оборонного рынка Европейских государств* (E. Anders Ericsson, with M. Axelson, K. Hartley, M. Mason, A.S. Stenérus and M. Trybus, *Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market* (Брюссель, Европейское оборонное агентство, 2007), 46, [www.eda.europa.eu/Default.aspx](http://www.eda.europa.eu/Default.aspx).

«Еще один возможный путь к коррупционной практике проходит через так называемые «офсеты». Ранее важность офсетов рассматривалась с точки зрения влияния военных трансферов на оборонные расходы. Но не менее важно дать ответ и на вопрос, могут ли офсетные схемы скрывать большие взятки или комиссионные выплаты, а также могут ли они каким-то ненадлежащим образом влиять на решение государств о закупках тех или иных видов вооружений. Известно, что офсетные схемы приблизительно на 20 процентов повышают стоимость закупочного контракта; что их тяжело отслеживать с целью осуществления соответствующего надзора; что они могут не дать результатов, ожидаемых при подписании основного закупочного контракта; и что они создают благоприятные условия для коррупции. Офсеты также могут способствовать распространению коррупционных отношений внутри страны, поскольку соответствующие контракты могут предоставляться фирмам, выбранным не по уровню профессионализма или другим показателям, а по политическим связям. В одном из соглашений, которое подписывалось руководством Южно-Африканской Республики, субконтракты с местными фирмами дали должностным лицам еще больше возможностей для собственного обогащения за счет государственного бюджета».<sup>5</sup>

Исследованиями экономического влияния офсетов занимаются различные научные учреждения, и по крайней мере в одном исследовании рассматривается вопрос коррупционных рисков офсетной практики.<sup>6</sup> Например, Тревор Тэйлор решил выяснить, какими мотивами, экономическими или политическими, руководствуются должностные лица, когда принимают решение о необходимости офсета или о конкретной офсетной модели. Для оценки этих моделей Тэйлор провел эмпирическое исследование, которое осуществлялось по результатам конкретных транзакций и позволяет сделать обобщенные оценки на примерах отдельных стран всех регионов мира. Результаты исследования свидетельствуют о том, что должностные лица государственных закупочных учреждений выбирают конкретную модель офсета, исходя из экономических мотивов, тем не менее, важную роль при осуществлении выбора играют и политико-экономические переменные. В некоторых офсетных соглашениях экономические переменные (цена, качество, операционные расходы, направления промышленного развития) имеют большее значение, чем политические переменные (максимальная роль бюрократического аппарата, интересы национальной безопасности, теория заинтересованных групп и т.п.). Однако в других случаях особенности офсетной схемы могут отражать политические приоритеты. Исследователь приходит к выводу, что борьба с коррупцией в сфере офсетов должна начинаться с повышения уровня прозрачности соответствующих соглашений и процессов. Например, каждое государство должно пользоваться услугами независимых внешних ревизоров, которые будут оценивать преимущества каждого конкретного офсетного предложения, а после его реализации осуществлять детальный анализ экономической эффективности проекта с точки зрения расходов и полученных результатов. Результаты анализа эффективности расходов должны публиковаться и подвергаться внешним проверкам.

<sup>5</sup> Майк Борн, Малкольм Чалмерс, Тим Хит, Ник Хупер, Менди Тернер, *Влияние военных трансферов на уровень бедности и развития* (Mike Bourne, Malcolm Chalmers, Tim Heath, Nick Hooper and Mandy Turner, *The Impact of Arms Transfers on Poverty and Development*), Центр международного сотрудничества и безопасности (Брэдфордский университет, сентябрь 2004 г.), 44, [http://www.bradford.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI\\_Arms\\_Transfers\\_and\\_Povetry.pdf](http://www.bradford.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI_Arms_Transfers_and_Povetry.pdf).

<sup>6</sup> Тревор К. Тэйлор, «Моделирование офсетной политики в рамках государственных закупок» (Trevor K. Taylor, *Modelling Offset Policy in Government Procurement*), *Journal of Policy Modelling* 25:9 (2003): 985-98.

## Открытые интервью представителей Транспаренси Итернешнел с экспертами по вопросам обороны

Глава Управления НАТО по планированию сил и средств, оборонной политики и планированию Франк Боланд (Frank Boland):

«Офсетсы получили широкое распространение, поскольку на первый взгляд они могут казаться выгодными для правительств. Когда они расходуют средства на импорт товаров, офсетсы дают возможность правительствам возместить израсходованные валютные средства. Поэтому с этой точки зрения офсетсы могут казаться привлекательными. [Однако] во многих случаях бывает так, что офсетсы просто не дают ожидаемых результатов. Реальной проблемой является то, что офсетсы искажают механизмы принятия решений. Вооруженные силы нуждаются в конкретном оборудовании для обеспечения конкретных нужд, в то время как офсетсы приводят к тому, что закупочные решения принимаются не с учетом реальных потребностей, а исходя из совсем сторонних соображений».<sup>7</sup>

Ганим Аль Наджар (Ghanim Al Najjar), старший преподаватель политологии, Кувейтский университет:

«Офсетные программы в Кувейте имеют целью трансформацию новых проектов в рамках возмещения израсходованных средств. Но в действительности офсетсы почти не работают. Никто точно не может сказать, что именно происходит с офсетами. Большая часть выделенных средств фактически не используется. Осуществляется ли какой-либо надзор за реализацией офсетов? Я бы так не сказал, поскольку сумма израсходованных средств на сегодняшний день очень незначительна. Думаю, что реального надзора за реализацией офсетных соглашений не существует. Люди хотят увидеть, насколько эффективными будут офсетные программы с точки зрения местных проектов, но процедуры часто очень сложны, или программы не дают ожидаемого эффекта. Иногда средства, которые будто бы выделены, никуда не пропадают, тем не менее, эффективный надзор за их использованием не осуществляется».

Даже если не принимать во внимание коррупционные риски, офсетная практика выглядит сомнительной и с других точек зрения:

- не совсем понятно, по каким критериям оцениваются офсетные предложения;
- отсутствие государственной стратегии, определяющей результаты, которые должны быть достигнуты благодаря офсетам;
- необходимость привлечения к закупочным процессам других (кроме министерства обороны) министерств и ведомств; это несет в себе огромную угрозу потери контроля над закупочными процессами и усложняет осуществление адекватных стоимостных оценок;
- переговоры по офсету начинаются с потенциальными поставщиками только после подписания основного закупочного контракта;
- неэффективность механизмов надзора за осуществлением офсетных соглашений в процессе подготовки и после подписания основного закупочного контракта с генеральным подрядчиком и субподрядчиками (включая жизненный цикл офсетной программы).

<sup>7</sup> Запись беседы, опубликованной в издании «Транспаренси Интернешнел» "Defence Anti-Corruption Digest", №17 (июнь 2007 г.), [www.defenceagainstcorruption.org](http://www.defenceagainstcorruption.org).

### **Вставка 8.1. Известные из газетных публикаций примеры коррупции при использовании офсетных схем**

*Португалия:* Главное управление расследований и наказаний проводит расследование в связи с офсетным соглашением с германским консорциумом German Submarine Consortium, связанным с контрактом на закупку двух подводных лодок. Офсетное соглашение стоимостью 1,21 млрд. евро, которое должно было обеспечить возмещение соответствующей суммы в виде инвестиций в португальскую экономику, предлагалось и обсуждалось с министерством обороны представителями фирмы Escot, входящей в состав концерна Group Espirito Santo (GES) и являющейся объектом расследования.

*Южная Африка:* Военные закупки правительства ЮАР, которые осуществлялись в 1999 году, вызвали широкий резонанс в связи с рядом обвинений в коррупции, выдвинутых как против европейских компаний, так и представителей политической власти ЮАР. Хотя правительство ЮАР постоянно информирует общество о содержании офсетных соглашений, связанных с закупками вооружений и военной техники, средства массовой информации рассматривают их с более критической точки зрения. Например, в феврале 2008 года газета 'Business Day' писала о невозможности осуществления объективной независимой оценки результатов офсетных соглашений, поскольку ее работникам постоянно отвечают отказом в предоставлении необходимой информации, ссылаясь на «конфиденциальность коммерческих операций». В печати сообщалось о том, что фирма ThyssenKrupp, по отношению к которой подчиненная правительству ЮАР Группа по расследованию наиболее резонансных преступлений проводит расследование в связи с обвинениями в коррупции во время выполнения контракта на поставку военных фрегатов, не смогла выполнить всех своих офсетных обязательств по соответствующему контракту. Кроме того, были выявлены очевидные связи между коррупцией и офсетами, связанными с закупкой истребителей 'Gripen', поставляемых фирмами BAЕ и SAAB. В номере от 20 марта 2008 года южноафриканская газета *Mail & Guardian* сообщила, что в то время, как осуществлялись закупки, тогдашний министр обороны Джо Модисе (Joe Modise) тайно получил пакет акций корпорации Conlog/Log-Tekelelectronics group, которой участие в офсетных соглашениях в сфере государственных военных закупок могло бы принести значительные прибыли.

*Чешская Республика:* Еще одно расследование коррупционных обвинений, связанных с офсетными соглашениями, сопровождавшими закупку истребителей 'Gripen', проводилось в Чешской Республике. Прежде всего расследовались факты получения взяток высокопоставленными должностными лицами чешского правительства в 2001 году, а также ход проведения соответствующего тендера, в частности, в связи с известными событиями, когда несколько участников вышли из тендера, обвинив его организаторов в том, что условия контракта были заранее рассчитаны на победу поставщиков «Грипенов». Что касается соответствующих офсетных соглашений, они подвергались жесткой критике со стороны СМИ и экспертов, большинство из которых считали настоящие соглашения невыполнимыми. В результате этой ситуации один за другим вынуждены были уйти в отставку два министра финансов, работавших в чешском правительстве во время осуществления этого закупочного контракта.

*Великобритания и Саудовская Аравия:* До сегодняшнего дня не утихают дискуссии вокруг наибольшего в истории Великобритании экспортного контракта на поставку военной техники и оборудования. Этот контракт, известный как 'Al Yamamah', обсуждался в 1980-х годах и был заключен между правительством Великобритании, которое действовало от лица фирмы BAЕ, с одной стороны, и правительством Саудовской Аравии,

с другой стороны. Офсетные требования контракта предусматривали, что часть прибылей, полученных от контракта фирмой BAE, должна быть инвестирована в развитие оборонной промышленности Великобритании. После реализации офсетных соглашений выяснилось, что полученные результаты значительно ниже ожидаемых. Эта ситуация вызвала беспокойство со стороны Министерства юстиции США, которое начало собственное расследование, в частности обстоятельств, связанных с вышеупомянутым требованием.

*Израиль:* В сентябре 2005 года агентство *Defense News* сообщило о том, что, в рамках ширококомасштабного расследования обвинений в подкупе представителей иностранных государств, израильская полиция провела обыски в главном офисе наибольшей в государстве оборонной и аэрокосмической фирмы Israel Aircraft Industries. Следствие изучало факты подкупа иностранных должностных лиц и получения ими «откатов» за предоставленные контракты, а также эффективность использования государственных средств при осуществлении экспортных поставок и связанных с ними офсетных соглашений.

*Румыния:* С коррупционным скандалом был связан и контракт румынского правительства на закупку для своих ВМС двух военных кораблей класса «фрегат». Главная часть следствия была посвящена фактам нарушений при осуществлении контракта, а также потери части государственных средств, выделенных на финансирование офсетных соглашений. В июне 2006 года газета Bucharest *Daily News* сообщила о том, что «главный коррупционный интерес этого контракта был связан с реализацией офсетного соглашения». Согласно условиям контракта, BAE Systems должна была использовать 80 процентов от суммы закупки на приобретение товаров и услуг румынских производителей в рамках прямых и непрямых офсетов. В статье, опубликованной в сентябре 2003 года в местном издании *Jurnalul National*, сообщалось, что Министерство обороны Румынии собирается подать судебный иск против фирмы BAE Systems в связи с невыполнением ею взятых на себя офсетных обязательств. В статье также сообщалось о том, что обстоятельства соответствующего контракта и связанного с ним офсетного соглашения изучаются следователями Британского Управления по борьбе с большими финансовыми аферами.

*Тайвань:* В статье *Defense News* по поводу обеспокоенности правительства США относительно военных закупок в Тайване, коррупция и осуществление теневых выплат должностным лицам определяются как главные проблемы в сфере заключения и реализации оборонных контрактов. Американские эксперты считают, что для преодоления коррупции в этой сфере необходимо ввести меры жесткого контроля офсетов и комиссионных выплат либо вообще полностью отказаться от подобной практики.

*Источники:* «Торговец вооружениями снова в суде» (*Arms deal crusader is back in court*), *Business Day* (25 февраля 2008 г.), <http://www.armsdealvpo.co.za/articles12/crusader.html>; «Возобновленное расследование военного контракта» (*Arms probe reopened*), *Mail & Guardian* (20 марта 2008 г.), [www.mg.co.za/article/2008-03-20-arms-probe-reopened](http://www.mg.co.za/article/2008-03-20-arms-probe-reopened); Джереми Дракер, «Прага обеспокоена коррупционным расследованием контракта между Чехией и BAE (Jeremy Druker, 'Czech-BAE corruption probe worries Prague')», *ISN Security Watch* (27 февраля 2007 г.), «Полиция Израиля обыскивает офис IAI» (*Israel Police Raids IAI*), *Defense News* (30 сентября 2005 г.), «Румыния подает иск против BAE Systems в связи с нарушением условий контракта» (*Romania will Sue BAE Systems for Breach of Contract*), *Jurnalul National* (3 сентября 2007 г.), «США предупреждают Тайвань о необходимости упорядочения системы оборонных закупок» (*US warns Taiwan: Clean Up Defense Procurement*), *Defense News* (11 сентября 2006 г.).

В частности, правительство США указывает на наличие таких недостатков:

- неэффективность или даже полное отсутствие механизмов наказания за невыполнение офсетных обязательств;
- неэффективность процессов надзора за соблюдением требований законодательства, а также механизмов посредничества и привлечения к судебной ответственности;
- очень короткие сроки, которые отводятся участникам тендеров для подготовки офсетных предложений;
- очень большое количество офсетных схем, и при этом отсутствие четких требований и критериев отбора поставщиков;
- многие элементы офсетных схем выходят за рамки опыта и возможностей потенциальных участников тендеров;
- недостаточное количество квалифицированных специалистов, способных осуществлять объективные оценки офсетных схем;
- представители органов надзора не обладают необходимыми знаниями и опытом в сфере оценки офсетных предложений и реализации офсетных соглашений.

## Главные коррупционные риски офсетов

С офсетам связывают три вида коррупционных рисков:

### **Нечестное или ненадлежащее влияние на определение потребностей в определенных возможностях**

На принятие правительственных решений относительно необходимости приобретения определенных оборонных возможностей (т.е. каких именно возможностей не хватает и действительно ли существует необходимость в приобретении конкретных возможностей) могут иметь влияние другие на первый взгляд привлекательные предложения, которые могут поступать в рамках конкретного оборонного закупочного контракта. Оборонные закупки являются не просто коммерческими соглашениями, которые заключаются субъектами экономической деятельности. Они также имеют международное политическое измерение, когда государство-покупатель, кроме получения определенных военных возможностей, также часто имеет целью и углубление политических отношений с государством-поставщиком. Оборонные закупки, как правило, имеют большие объемы, и с этой точки зрения они могут влиять на политические настроения внутри государства-покупателя. В таких случаях на решение политиков относительно закупки конкретных возможностей может иметь влияние возможность на первый взгляд бесплатного получения большого количества товаров. Кроме того, наличие дополнительных привлекательных преимуществ сотрудничества с тем или иным поставщиком повышает вероятность закупки изделий, не отвечающих реальным потребностям покупателя. Именно такой случай имел место в Чехии, где до сих пор стараются выяснить, действительно ли необходимо было закупать сверхзвуковые реактивные истребители за счет обеспечения других оборонных нужд. Аналогичную ситуацию можно видеть и на примере ЮАР, где оборонному ведомству предъявляют обвинение в закупке боевой тех-

ники, не отвечающей определенным потребностям, и в нарушении требований законодательства при реализации соответствующих соглашений.

### **Осуществление непрозрачного влияния на выбор поставщиков**

Критерии оценки офсетных предложений заинтересованных поставщиков и их сравнение с другими факторами влияния на выбор поставщика могут давать большой простор для принятия необъективных решений, и отсутствие четких критериев иногда бывает не ошибкой, а результатом намеренных действий. Каким образом преимущества конкретных офсетных предложений должны сравниваться на фоне экономических, технических и других критериев? Такие сравнения осуществлять бывает тяжело из-за очень разного характера этих критериев. Есть много случаев некорректных оценок и сравнений, как видно из примеров военных закупок правительства ЮАР.

### **Возможность получения «откатов»**

Офсетные соглашения часто заключаются и начинают выполняться спустя некоторое время после подписания основного закупочного контракта. Иногда процесс их полного согласования занимает несколько лет. За это время политики и СМИ успевают потерять интерес к офсетному соглашению и, соответственно, ослабляют свое внимание к процессам его согласования и реализации. В результате возникают возможности для заключения сомнительных соглашений и получения комиссий в виде «благодарности» за содействие в предоставлении контракта. Также существует такая проблема, как отсутствие эффективного контроля над офсетам, а в условиях отсутствия надлежащего надзора и контроля выявление фактов коррупционного поведения становится почти невозможным.

## **Снижение коррупционных рисков в сфере офсетов**

Для снижения коррупционных рисков в этой сфере существуют два пути. Это а) полный отказ от офсетной практики при осуществлении оборонных контрактов и б) максимальное усиление надзора и контроля над процессами согласования и реализации офсетных соглашений. Механизмы строгого контроля должны действовать в течение всего жизненного цикла офсетного соглашения, даже если он составляет 20 лет и более. На сегодняшний день уже существуют четкие признаки того, что проблема коррупции в офсетной сфере начинает решаться. Приведем несколько примеров:

- За последние два-три года произошли существенные изменения в практике согласования и заключения офсетных соглашений. Если до недавнего времени офсетные соглашения начинали обсуждаться только после предоставления основного закупочного контракта, сегодня все больше и больше государств мира требуют, чтобы офсетные соглашения согласовывались и подписывались еще до подписания основного контракта. Специалисты ожидают, что такая тенденция будет продолжаться и распространяться, пока, наконец, такая практика не станет стандартным требованием офсетной политики государства, а не исключением из правил, как это пока что происходит сегодня.
- Наблюдается усиление официально установленного режима ответственности и наказания за невыполнение условий офсетной сделки. На сегодняшний день в большинстве государств мира

размер штрафных санкций составляет от 3% до 10% от стоимости невыполненных офсетных обязательств на каждом конкретном этапе жизненного цикла офсетного соглашения, в конце жизненного цикла, либо и в том, и другом случаях. В нескольких странах размер штрафных санкций устанавливается в зависимости от стоимости основного закупочного контракта. Но сегодня происходит изменение самого формата наказаний. Наказание, как правило, осуществляется в формате выплаты неустойки, размер которой заранее определен соответствующим контрактом. Это означает, что выплата штрафа «ликвидирует» или погашает оставшуюся часть обязательств. Специалисты в вопросах офсетной практики в сфере производства отмечают, что в последнее время многие страны начали постепенно переходить от «ликвидной» к «неликвидной» схеме, когда выплата штрафа за невыполненные обязательства не ликвидирует обязанность по выполнению оставшейся части обязательств. В случае отказа от выполнения оставшихся обязательств, поставщик может быть внесен в «черный список» компаний, которые не могут претендовать на получение новых государственных заказов до полного выполнения ими всех обязательств по конкретному офсетному соглашению. Кроме того, от поставщика военного оборудования, как правило, требуют предоставления гарантийного залога, который гарантирует покупателю возмещение убытков в случае невыполнения поставщиком своих офсетных обязательств. Если оборонный поставщик получает кредит для погашения своих офсетных обязательств, стоимость гарантийного залога сокращается пропорционально сумме полученного кредита.

- В мае 2008 года во время ежегодного главного заседания Международной конференции по вопросам промышленного сотрудничества, созданной из представителей ведущих офсетных ассоциаций мира, началось обсуждение коррупционных рисков офсетной деятельности и путей борьбы с коррупционной практикой в этой сфере.

Во время большой конференции НАТО «Построение целостности, воспитание добропорядочности и строительство оборонных институций», состоявшейся в городе Монтеррей (Калифорния, США) в феврале 2009 года, прошло заседание рабочей группы по вопросам офсетов, в котором приняли участие представители военного руководства, а также руководители ведущих оборонных компаний Европы и США. Участники заседания согласовали ряд предложений, которые сегодня изучаются руководством НАТО. Это, в частности, необходимость реализации следующих мер:

- повышение стандартов отчетности и прозрачности офсетных процессов;
- повышение стандартов ответственности, целостности и добропорядочности;
- усовершенствование функциональных процессов;
- эффективное выявление случаев конфликта интересов и связанных с этим злоупотреблений служебными полномочиями;
- активное привлечение всех ведущих игроков.

Комплексная реализация всех предложенных мер модернизации и других предложений в определенных направлениях позволит создать положительный опыт борьбы с коррупцией в офсетной сфере. Однако при этом необходимо отметить, что такая проблема, как обеспечение целостности и добропорядочности процессов выбора поставщиков на основе сравнения их офсетных предложений, совсем

новое, а значит и почти неизвестное направление исследований. Поэтому многие предложенные меры, даже если они изначально кажутся полезными и конструктивными, еще требуют последовательного изучения, анализа и испытания.

### Прозрачность и отчетность

При подаче заявки на участие в тендере заинтересованный поставщик должен указывать предложенные ценовые параметры в двух измерениях: одна цена определяется с учетом офсетного пакета, а вторая отражает только стоимость основной закупки, т.е. без учета офсета. Такое предложение отражает одну из рекомендаций, согласованных участниками заседания рабочей группы по вопросам офсетов, которое состоялось во время вышеупомянутой конференции в Монтеррее. Эта рекомендация сформулирована следующим образом:

усиление и повышение прозрачности процессов разработки, реализации и менеджмента офсетных программ, где требование прозрачности предусматривает, в том числе, рассмотрение и оценку правительством государства-покупателя реальной стоимости офсетов. Тендерные требования должны предусматривать оценку предложений с учетом и без учета предложенных офсетных программ. Это дает возможность покупателю осуществлять объективный анализ и предварительную оценку экономического эффекта от предложенной офсетной программы по отношению к ее стоимости, а также оценивать предложенную офсетную программу с точки зрения ее соответствия определенным задачам и целям офсетной политики государства<sup>8</sup>.

Правительство государства должно требовать ежегодного предоставления детальной отчетности о ходе выполнения всех офсетных соглашений, связанных с каждым конкретным закупочным контрактом в военной сфере. Соответствующие отчеты должны публиковаться в печати (сегодня, к сожалению, такие отчеты почти недоступны для широких слоев общества). Правительство страны должно извещать общество о критериях оценки предложенных тендерных предложений относительно основного контракта и связанного с ним офсетного пакета. Общество должно знать, каким образом правительство оценивает каждый элемент офсетного пакета и каждого из потенциальных поставщиков, вышедших в финальный тур соответствующего тендера. На сегодняшний день такая практика пока что не получила значительного распространения.

Обязательным требованием должно стать проведение независимой экспертной оценки ожидаемого экономического эффекта от предложенной офсетной программы по отношению к ее стоимости. Процесс осуществления независимых экспертных оценок должен завершаться не позднее, чем через 2-3 года после подписания основного закупочного контракта. Результаты независимой экспертизы должны публиковаться в печати, чего сегодня почти не происходит.

Эффективным механизмом освещения непрозрачных элементов предложенных контрактных соглашений может быть контроль и надзор со стороны гражданского общества. Правительство государства должно активно способствовать вовлечению гражданского общества в обсуждение предложенных офсетных программ.

---

<sup>8</sup> *Построение целостности, воспитание добропорядочности и строительство оборонных институций*, Доклад во время конференции (2009), 101.

## **Вставка 8.2. Прозрачность процессов менеджмента не прямых офсетов**

После введения требования об обязательном офсетном возмещении части стоимости больших оборонных закупок, в 2006 году правительство Болгарии создало отдельное управление по вопросам офсетных программ, вошедшее в структуру Министерства экономики и энергетики. В компетенцию Управления по вопросам офсетных программ входит менеджмент не прямых офсетов. Управление имеет собственную страницу на веб-сайте Министерства экономики и энергетики ([www.mee.government.bg/offsetp/offsetp.html](http://www.mee.government.bg/offsetp/offsetp.html)), где предоставляется детальная информация по следующим вопросам:

- нормативно-правовая база офсетов;
- области экономики, которые правительство считает приоритетными с точки зрения привлечения инвестиций по офсетным программам;
- методология анализа офсетных проектов (при осуществлении оценки достигнутых результатов проекта, т.е. его *экономической эффективности*, на соответствие определенным офсетным обязательствам) в зависимости от промышленной области и технологического уровня;
- перечень компаний, проявивших заинтересованность в участии в офсетных программах и отвечающих установленным критериям «получателей офсетов»; по состоянию на июль 2009 года, в списке насчитывалось 64 болгарские компании;
- перечень офсетных предложений, утвержденных Министерством экономики и энергетики. По состоянию на июль 2009 года в списке насчитывалось 24 инвестиционные предложения. Об информации о размерах возможных инвестиций информируется общество. Фирма, с которой заключен оборонный контракт, может выбрать одно или несколько из этих предложений, которые отвечают ее офсетным обязательствам;
- перечень текущих офсетных проектов с указанием их чистой стоимости и ожидаемого экономического эффекта от офсетов (по состоянию на июль 2009 года коэффициент экономической эффективности офсетных проектов по отношению к их стоимости составлял в среднем 3:1);
- перечень офсетных соглашений с фирмами, с которыми заключены оборонные контракты на поставку систем вооружений и военной техники для обеспечения нужд вооруженных сил Болгарии, а также перечень соответствующих офсетных проектов с предоставлением краткого описания каждого проекта и указанием их чистой стоимости; коэффициента экономической эффективности; ожидаемых результатов; сроков реализации; а также результатов, которых планируется достичь по окончании определенных этапов проекта.

Кроме того, на веб-странице Управления по вопросам офсетных программ можно найти ссылку на соответствующие отчеты и доклады, а также материалы конференций по соответствующим вопросам. Информация на веб-странице изложена на болгарском языке, а наиболее важная информация дублируется и в английском переводе: [www.mee.government.bg/eng/offsetp/offsetp.html](http://www.mee.government.bg/eng/offsetp/offsetp.html).

В разработке руководящих рекомендаций по этим вопросам могли бы помочь ассоциации предприятий оборонной промышленности (ниже приводятся рекомендации относительно соответствующей деятельности промышленных игроков и ассоциаций оборонно-промышленных предприятий). Все государственные структуры, принимающие участие в процессах выбора поставщиков вооруженных сил, в том числе тендерные комитеты и соответствующие министерства и ведомства, должны ежегодно отчитываться о выявленных случаях конфликта интересов.

## Ответственность, целостность и добропорядочность

В большинстве стран мира оборонные бюджеты и фактические оборонные расходы анализируются государственным контрольно-ревизионным управлением, а результаты анализа подаются на рассмотрение парламента или высшего руководящего органа. Такой же механизм независимого контроля и надзора должен применяться и по отношению ко всем офсетным соглашениям. Учитывая риск того, что выбор участников офсетных программ может осуществляться не на основе объективной сравнительной оценки контрактных предложений, а из-за привилегированного отношения к определенному поставщику или в интересах отдельных лиц, необходимо усилить меры по изблечению случаев конфликта интересов со стороны всех участников закупочного процесса. Также необходимо очень тщательно следить за деятельностью посредников и офсетных брокеров и требовать от них добросовестного соблюдения установленных правил и процедур.

## Эффективные функциональные процессы

Уровень коррупционного риска офсетного проекта снижается пропорционально его стоимости по отношению к стоимости основного закупочного контракта. Поэтому желательно было бы, чтобы стоимость офсетной программы не превышала 10-15 процентов от стоимости связанного с ней закупочного контракта. Превышение этого соотношения приводит к пропорциональному росту и коррупционных рисков, преодоление которых требует осуществления дополнительных мер.

Государственные закупочные организации должны понимать, что именно они несут большую часть ответственности за надлежащее согласование и выполнение офсетных соглашений. Офсетные соглашения являются не просто «приложениями» к основным закупочным контрактам. Менеджментом офсетной деятельности должны заниматься специально созданные для этого структуры, а согласование офсетных предложений должно быть таким же важным делом, как и подготовка основного контракта. Кроме того, перед началом закупочного процесса руководящее министерство (в случае, когда закупочной деятельностью занимается не одно, а два или более правительственных министерств или ведомств) должно утвердить официальный документ, в котором будут четко распределены полномочия других министерств, задействованных в закупочном процессе. Руководящее министерство также должно требовать согласования офсетных обязательств еще до подписания основного закупочного контракта.

## Активная позиция и участие оборонных компаний

Меры оборонных компаний, направленные на обеспечение соблюдения законодательных и нормативных требований, должны в полной мере применяться и по отношению к офсетным программам, а также ко всем задействованным в них сотрудникам и консультантам. Такое требование должно стать правилом в будущем, но сегодня офсетные соглашения пока что остаются вне границ этих мер.

Во-вторых, введенные в оборонных компаниях стандарты делового поведения и деловой этики должны распространяться и четко применяться и в сфере офсетов, а, кроме того, обязательно предусматривать осуществление соответствующего надзора и контроля. Представители компаний не должны бояться высказывать свои мысли или беспокойство по поводу коррупционных рисков запланированных государственных закупок. Исходя из нашего опыта, можно утверждать, что государство-покупатель будет предъявлять конкретные требования относительно прозрачности офсетов, если оно знает, что эти требования будут поддержаны хотя бы некоторыми из заинтересованных поставщиков.

## Активная позиция промышленного сообщества и надгосударственных организаций

«Транспаренси Интернешнел» пришла к неожиданному заключению: компании, принимающие активные меры для преодоления проявлений коррупционного поведения среди своих работников, почему-то не спешат с внедрением подобных мер, когда речь заходит об офсетах. То же можно сказать и об ассоциациях предприятий оборонной промышленности. Далее приводится перечень конструктивных шагов, которые могло бы осуществить промышленное сообщество, если оно действительно желает бороться с таким явлением, как коррупция в офсетной сфере:

- Ассоциации предприятий оборонной промышленности должны быть готовы к внедрению определенных стандартов хорошо контролируемой офсетной деятельности, которых будут придерживаться все члены ассоциации.
- Они также могут утвердить руководящую инструкцию, где будут детально определены требования к деятельности офсетных брокеров. В частности, такая инструкция могла бы предусматривать положение о том, что компании и офсетные брокеры должны убеждаться в том, что предприятия, получающие офсетные контракты, не имеют сомнительных связей с представителями правительства или политическими партиями.
- В частности, это касается Европейской оборонной ассоциации и Ассоциации предприятий аэрокосмической области США, учитывая, что они одними из первых начали деятельность по повышению антикоррупционных стандартов международных военных закупок.
- Повышению и распространению стандартов прозрачности закупочных процессов на европейском континенте активно содействует деятельность Европейского оборонного агентства (ЕОА). Однако, его политика относительно офсетов остается слабой, противоречивой и непоследовательной. Установленный ЕОА кодекс правил и норм в офсетной сфере, который существует на сегодняшний день, очень ограничен и не отвечает современным реалиям. Кроме того, как ни странно, эти правила и нормы полностью игнорируют такую угрозу, как коррупционные риски офсетов. Поэтому желательно было бы, чтобы ЕОА рассмотрело возможность возобновления деятельности рабочей группы по вопросам офсетов, которая создавалась именно с целью разработки мер по повышению целостности и добропорядочности процессов выбора участников офсетных программ и процессов, связанных с их реализацией.

## Активная позиция гражданского общества и средств массовой информации

Несмотря на вышеупомянутые риски, офсетов по сегодняшний день остаются закрытой темой для общества. Поэтому вполне очевидно, что организации гражданского общества, деятельность которых имеет целью повышение эффективности государственного управления и внедрение стандартов прозрачности, должны значительно активизировать свои усилия в этой сфере. Необходимо поощрять и всячески поддерживать усилия государств, которые стараются приобщить гражданское общество к обсуждению офсетов и иницируют публичные дискуссии по этим вопросам.

Учитывая рост масштабов офсетов и распространение офсетной практики на другие сферы государственной закупочной деятельности, нет никакого сомнения в том, что широкое публичное обсуждение вопросов офсетов будет отвечать интересам качественного и эффективного государственного управления.

## Выводы

Офсеты связаны с большим коррупционным риском. Кроме того, они несут в себе большой риск искажения нормального механизма принятия решений по вопросам оборонных потребностей, создают благоприятную среду для принятия незаконных или несправедливых решений в пользу отдельных структур или лиц. Сфера офсетов остается неурегулированной и непрозрачной. Готовность бороться с коррупционным риском, которую в последнее время демонстрируют промышленные игроки и правительства государств, является свидетельством того, что ситуация понемногу начала изменяться к лучшему. Однако проблема коррупции, связанной с офсетными операциями, почти не решается. Наилучший путь для борьбы с этим риском и, возможно, для повышения эффективности и результативности бюджетного финансирования, состоит в полном отказе от офсетной практики при осуществлении военных закупок. Если без офсетов обойтись все же невозможно, правительства государств и компании могли бы без лишних усилий принять меры, которые бы сделали офсетные операции более прозрачными и в то же время менее уязвимыми перед коррупционным риском.