



Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) – один з провідних світових інститутів у сфері реформування та управління в секторі безпеки. ДКЗС надає консультативну допомогу країнам, розробляє програми допомоги, сприяє поширенню відповідних демократичних норм на міжнародному рівні й на рівні держав, поширює передовий досвід і розробляє рекомендації з політики забезпечення ефективного демократичного управління у секторі безпеки.

Відвідайте ДКЗС на www.dcaf.ch



Неурядова громадська дослідницька організація «Центр досліджень армії, конверсії і роззброєння» (ЦДАКР) заснована в 1999 році з метою сприяння розвитку та поглибленню демократизації українського суспільства шляхом поширення загальноприйнятих у світі норм громадського контролю над силовими структурами.

Відвідайте ДКВС на cacds.org.ua

ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ

ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ

посібник

ISBN: 978-92-9222-182-9



9 789292 221829

НІКОЛАС МАССОН
ЛЕНА АНДЕРССОН
МОХАММЕД САЛАХ АЛДІН

ПОСІБНИК

ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ

**Ніколас Массон, Лена Андерссон
та Мохаммед Салах Алдін**

Женева, 2011

Про ДКЗС

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) сприяє належному управлінню та реформуванню сектора безпеки. Центр проводить дослідження позитивної практики, сприяє розвитку відповідних норм на національному та міжнародному рівнях, надає рекомендації та консультує у сфері політики та безпеки. Партнерами ДКЗС є уряди, парламенти, громадянське суспільство, міжнародні організації та силові структури, зокрема: поліція, судові органи, спецслужби, державні прикордонні служби та збройні сили.

Додаткова інформація про ДКЗС доступна за адресою: www.dcaf.ch

Видавництво

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Maison de la Paix

P.O. Box 1360

1211 Geneva 1

Швейцарія тел: +41 (22) 730 94 59 Факс: +41 (22) 730 94 05 www.dcaf.ch

ISBN: 978-92-9222-182-9 ©

DCAF 2011. Всі права захищені.

Автори:

- Ніколас Массон, Рамалла
- Лена Андерссон, Мальме
- Мохаммед Салах Алдин, Рамалла

Редактори видання українською мовою:

Валентин Бадрак, Леонід Поляков

Дизайн та верстка

Марк Канарський

Передмова

Країни, що стають на шлях переходу до демократії, будуть відчувати спокусу прийняти безліч нових законів й одразу створити «сильні» органи виконавчої влади для боротьби з корупцією. Однак, верховенство права створюється не лише простим прийняттям безлічі законів. Воно вимагає поваги до законів від кожного громадянина. Тому молодим демократіям рекомендується всерйоз розглядати питання створення і зміцнення інститутів демократичного контролю з урахуванням досвіду їх успішної роботи в старих демократіях. Це дослідження допоможе виявити такі інститути й описати те, як вони повинні працювати.

Тільки узгоджене функціонування виконавчої, законодавчої та судової влади, а також інститутів контролю за умови їх прозорості, ефективної і відповідальної роботи, поряд з прозорістю, що генерується засобами масової інформації та громадянським суспільством, забезпечуватиме обмеження корупції. Хоча вона, ймовірно, ніколи не буде повністю ліквідована. Корупція залишиться предметом раціонального вибору: якщо буде можливість піти від відповідальності, то деякі люди будуть вибирати шлях корупції незалежно від того, що громадська думка про них говорить.

Це дослідження також ідентифікує і порівнює стратегії, розроблені й обрані органами фінансового контролю різних країн. Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКВС) був з самого заснування у 2000 році в розпорядженні виконавчих, законодавчих і судових властей різних країн щоб допомогти їм визначити шляхи і засоби реалізації передового досвіду. Центр приділяв багато часу і розвитку потенціалу засобів масової інформації та громадянського суспільства з метою зміцнення громадського контролю. Наша пропозиція брати участь у цій роботі залишається відкритою.

Др. Філіпп Флурі,

Заступник директора ДКЗС,

Женева, січень 2015 р.

ЗМІСТ

Вступ до збірника	8
Для кого призначений цей збірник?	8
Що міститься у цьому збірнику?	9
Що є метою цього збірника?	9
Чому важливо мати сильну правову основу для сектора безпеки?	10
1. Введення до посібника	11
Що є метою цього посібника?	11
Який зміст цього посібника?	11
Для кого призначений цей посібник?	12
Що таке фінансовий контроль у секторі безпеки?	12
Хто бере участь у фінансовому контролі над сектором безпеки?	13
Чому є важливим фінансовий контроль у секторі безпеки?	15
2. Розуміння процесу складання бюджету в секторі безпеки	17
Що таке бюджет?	17
Що таке річний бюджетний цикл?	18
Яким чином бюджет охоплює витрати на безпеку та оборону?	20
Що таке середньострокове бюджетування у секторі безпеки та оборони?	22
Як середньострокове бюджетування сектору безпеки та оборони відноситься до питання розробки політики у сфері національної безпеки?	24
Що таке орієнтоване на результат бюджетування сектору безпеки та оборони?	25
Які переваги має орієнтоване на результат бюджетування для сектору безпеки?	27
3. Зміцнення фінансового контролю над сектором безпеки: роль парламенту	29
Яка роль парламенту у фінансовому контролі над сектором безпеки?	29
Які парламентські комітети беруть участь у фінансовому контролі над сектором безпеки?	30
Яка роль парламенту на етапі підготовки бюджету?	32
Яка роль парламенту на етапі схвалення бюджету?	32
Яка послідовність розгляду парламентом бюджету під час його схвалення?	34
Яка роль парламенту на етапі виконання бюджету?	35
Які існують інструменти парламентського контролю на етапі виконання бюджету?	36

Якою є роль парламенту на етапі оцінки бюджету?	38
Як парламентські комітети оцінюють бюджет у секторі безпеки та оборони? ...	40
Які існують виклики для парламентського фінансового контролю у секторі безпеки?	41
З ким парламент повинен встановлювати відносини для посилення фінансового контролю?	46
4. Посилення фінансового контролю у секторі безпеки: роль Вищих Аудиторських Установ (ВАУ) та громадянського суспільства	47
Що собою являють Вищі Аудиторські Установи (ВАУ) і яка їх роль у фінансовому контролі в секторі безпеки?	47
Які є різновиди моделей Вищих Аудиторських Установ (ВАУ)?	48
Які є види аудитів, що Вищі Аудиторські Установи (ВАУ) можуть проводити в установах сектору безпеки та оборони?	52
Які існують виклики для незалежного аудиту установ сектору безпеки та оборони?	52
Як можна посилити співпрацю Вищих Аудиторських Установ (ВАУ) з парламентом?	54
Яка роль громадянського суспільства у фінансовому контролі сектору безпеки?	56
Які є інші способи посилення співпраці між парламентами, Вищими Аудиторськими Установами (ВАУ) та громадськими організаціями?	59
5. Подальші кроки з посилення фінансового контролю над сектором безпеки.	61
Якими є переваги від розробки комплексних правових рамок для фінансової звітності?	61
Як можна сприяти процесам самооцінки добропорядності в установах сектору безпеки та оборони?	62
Як позитивна практика може бути підтримана з боку світового співтовариства?	64
Як відбувається підготовка органів фінансового контролю?	66
6. Висновки	68
Бібліографія	69
Корисні веб-сторінки.....	70
Примітки.....	71

СПИСОК ТАБЛИЦЬ ТА ВСТАВОК

Таблиця 1. Які безпекові та оборонні інституції мають бюджетні статті в державному бюджеті?	21
Таблиця 2. Необхідні робочі характеристики та бюджетні показники: їх застосування для реалізації політичних цілей	28
Таблиця 3. Які парламентські структури в різних країнах світу мають справу з бюджетом у секторі безпеки та оборони?	33
Таблиця 4. Послідовність розгляду бюджету в секторі безпеки і оборони	34
Таблиця 5. Підходи до оцінки національних безпекових та оборонних бюджетів парламентами різних країн	39
Таблиця 6. Які запитання парламентські комітети можуть задавати на етапі оцінки бюджету?	40
Таблиця 7. Громадські організації залучені до фінансового контролю: на прикладі різних країн світу	56
Вставка 1. Що таке сектор безпеки?	16
Вставка 2. П'ять принципів якісного бюджетування	20
Вставка 3. Структура середньострокових витрат (ССВ)	23
Вставка 4. Що таке національна політика у секторі безпеки?	24
Вставка 5. Огляд військових закупівель та процесів укладання контрактів у рамках Стратегії національної безпеки у випадку зі США	25
Вставка 6. Співвідношення ціни та якості	26
Вставка 7. Орієнтоване на результат бюджетування сектору безпеки та оборони: витрати, проміжні та кінцеві результати	26
Вставка 8. Що становить правову основу фінансової звітності в секторі безпеки?	30
Вставка 9. Яка роль парламентських комітетів з питань безпеки та оборони? ..	31
Вставка 10. Необмежена влада щодо внесення змін до бюджету в секторі безпеки та оборони: ініціативи членів парламенту Фінляндії	35
Вставка 11. Перевірка уповноваженого парламентського персоналу, відповідального за проведення контролю над установами в секторі безпеки та оборони	37

Вставка 12. Публічні розслідування щодо оборонних видатків: на прикладі Великобританії	38
Вставка 13. Парламентська перевірка бюджетів розвідки: на прикладі Австралії	39
Вставка 14. Доступ парламенту до розвідувальної інформації в США	43
Вставка 15. Ефективне використання коштів: керівні принципи Вищих Аудиторських Установ (ВАУ)	48
Вставка 16. Парламентська аудиторська модель у сфері безпеки і оборони: на прикладі Перу	49
Вставка 17. Судова аудиторська модель та аудит у секторі безпеки та оборони: на прикладі Франції	50
Вставка 18. Корпоративна аудиторська модель і нераціональне використання державних видатків на військове обладнання: на прикладі Німеччини	50
Вставка 19. Що таке Лімська Декларація 1977 р. про керівні принципи аудиту?	51
Вставка 20. Якими є переваги для парламенту у разі залучення до аудиту зовнішніх аудиторських та контрольних установ?	55
Вставка 21. Роль громадянського суспільства у фінансовому контролі в секторі безпеки: на прикладі пакистанського Інституту розвитку законодавства і прозорості (PILDAT)	57
Вставка 22. Переговори між громадянським суспільством і збройними силами про доступ до безпекової інформації: на прикладі Перу.....	58
Вставка 23. Жіноча бюджетна ініціатива в ПАР	59
Вставка 24. Останні тенденції у питанні прийняття законів про захист інформаторів: на прикладі Канади	63
Вставка 25. Протидія корупції в установах сектору безпеки і оборони: Межі самооцінки добропорядності Транспаренсі Інтернешнел (Transparency International).....	63
Вставка 26. Що означає «загальнодержавний підхід» (WGA)?.....	65
Вставка 27. П'ять основних принципів Паризької Декларації з ефективності допомоги 2005 р.	66

ВСТУП ДО ЗБІРНИКА

Законотворча діяльність у секторі безпеки є складним і важким процесом. Саме тому багато законотворців намагаються запозичувати законодавство інших країн. Це прискорює процес розробки власної нормативно-правової бази, особливо тоді, коли тексти документів доступні на мові законодавця. Однак частіше за все це не так, тому результат залишає бажати кращого. Навіть після того, як внесені поправки, запозичені закони іноді втрачають свою актуальність до набрання ними чинності. Вони можуть не відповідати або міжнародним стандартам, або особливостям місцевої політичної та соціальної своєрідності, а іноді, навіть, суперечити національному законодавству. Це спостерігається в тих регіонах, де публічне обговорення сектору безпеки тільки почалося.

З огляду на це, важко знайти однакову ефективну модель законодавства, яке б забезпечувало демократичний контроль над діяльністю поліції або спецслужб. Саме тому багато законодавців відчують потребу в розробці власної нормативно-правової бази для сектору безпеки. Вони констатували, що достатньо важко отримати доступ до міжнародних норм та стандартів, по причині того, що існує зовсім мало ресурсів. Багато хто взагалі не знав, де шукати моделі законів. Однак, деякі звернулися за допомогою до ДКЗС. Тоді практикуючі спеціалісти почали шукати існуючі стандарти, норми і типові закони, які б мали допомогти їм розробити нове законодавство, й виникла ідея створення практичного збірника для законодавців. В результаті експерти та спеціалісти ДКЗС об'єдналися для реалізації цієї мети.

Для кого призначений цей збірник?

Цей посібник, перш за все, призначений для всіх тих, хто має намір створювати нове або розвивати чинне законодавство в сфері безпеки. Зокрема, мова йде про парламентаріїв, державних службовців, юристів та неурядові організації. Посібник також може бути корисним для офіційних представників безпекового сектору, а також для дослідників і студентів, що цікавляться законотворчістю у секторі безпеки.

Що міститься у цьому збірнику?

Виданий документ містить норми, стандарти, інструкції, а також практичні приклади типових законів у безпековому законодавстві. На сьогодні були опубліковані або перебувають на стадії видання наступні посібники:

- законодавство у сфері діяльності поліції;
- законодавство у сфері діяльності розвідувальних органів;
- законодавство у військовій юстиції;
- статус угод у силових структурах.

Додаткові тиражі будуть видані, якщо виникне потреба. Існуюча серія видань може бути розширена за рахунок додавання нових буклетів, у випадку попиту з боку країн арабського регіону.

Що є метою цього збірника?

Посібник має допомогти законодавцям в отриманні відповіді на питання у процесі створення законодавства в секторі безпеки, яке б відповідало очікуванням своїх громадян. Громадяни потребують професійного обслуговування з боку поліції та силових структур, які мають бути ефективними, дієвими та відповідати їхнім вимогам. Громадяни зацікавлені в тому, щоб поліція та силові структури дотримувалися закону та прав людини, і несли відповідальність за результати своєї діяльності.

Посібник визначає міжнародні стандарти у законодавстві в секторі безпеки, такі як демократичний контроль, належне управління та прозорість влади.

Посібник пропонує легкий доступ до міжнародних норм, а також надає приклади законодавства. Це дозволяє порівнювати досвід та практику.

Дефіцит літератури з питань законодавства в секторі безпеки був проблематичним для законодавців. Посібник прагне заповнити цю прогалину. Одна з його цілей – це скорочення часу законодавців на пошук інформації, що дозволяє зосередитися на вирішенні пріоритетних завдань. З отриманням додаткової інформації багато громадян та громадських організацій можуть надати власне бачення того, яку поліцію та сектор безпеки в цілому вони хотіли б бачити і внести свій вклад у розвиток сучасної та сильної правової бази в секторі безпеки.

Чому важливо мати сильну правову основу для сектора безпеки?

Надійна правова основа є необхідною умовою для ефективного, дієвого та відповідального управління в секторі безпеки з огляду на наступне:

- визначає роль та завдання різних організацій в секторі безпеки;
- визначає прерогативи та межі повноважень силових структур та їх представників;
- визначає роль та повноваження інститутів, які контролюють та здійснюють контроль над органами, що діють у секторі безпеки;
- забезпечує основу для підзвітності, створюючи чітке розмежування між законною та незаконною поведінкою;
- підсилює суспільну довіру та зміцнює легітимність уряду та силових структур.

З усіх цих причин, реформа сектору безпеки часто починається з повного огляду та цілковитого перегляду законодавства в національному секторі безпеки. При цьому, акцент робиться на виявленні та вирішенні протиріч, а також відсутності ясності щодо ролі та повноважень різних установ.

1. ВВЕДЕННЯ ДО ПОСІБНИКА

Вивчення цілей цього розділу

Після ознайомлення з цим розділом, читачі отримають можливість:

- зрозуміти ціль посібника та його призначення;
- визначити, що таке фінансовий контроль у секторі безпеки;
- зрозуміти, хто є учасниками фінансового контролю в секторі безпеки;
- визначити основних суб'єктів у секторі безпеки;
- зрозуміти, чому фінансовий контроль у секторі безпеки має важливе значення.

Що є метою цього посібника?

Метою цього посібника є надання читачам інформації щодо основних принципів, механізмів та гравців в сфері фінансового контролю в секторі безпеки. Посібник також є ресурсом для навчання, виховання можливостей та реформування організації фінансового контролю.

Він дозволяє читачам:

- зрозуміти, що є фінансовий контроль у секторі безпеки;
- визначити формальних та неформальних суб'єктів фінансового контролю у секторі безпеки;
- описати, як здійснюється бюджетування сектору безпеки та оборони;
- зрозуміти, як суб'єкти можуть взаємодіяти з метою підвищення прозорості та підзвітності в процесі управління сектором безпеки; а також,
- пояснити, чому фінансове управління сектором безпеки сприяє соціально-економічному розвитку суспільства.

Який зміст цього посібника?

Основна увага в посібнику зосереджена на детальному описі ролі парламенту у питанні фінансового контролю над сектором безпеки. Крім того, він містить практичні поради формальним та неформальним суб'єктам, що належать до сектору безпеки.

Розділ 1 пояснює, що означає фінансовий контроль та визначає його роль у забезпеченні ефективного управління в секторі безпеки. Розділ 2 описує основні принципи, концепції та підходи до бюджетування сектору безпеки та оборони. Розділ 3 присвячений конкретній ролі парламенту в забезпеченні фінансового контролю у секторі безпеки. Розділ 4 визначає можливості для парламенту в сфері зміцнення потенціалу фінансового контролю шляхом розвитку відносин з іншими формальними та неформальними суб'єктами контролю в секторі безпеки. Нарешті, в Розділі 5 описані подальші дії щодо зміцнення фінансового контролю в секторі безпеки.

Для кого призначений цей посібник?

Цей посібник призначений для людей, які зацікавлені у фінансовому контролі над сектором безпеки. До осіб, яким може бути корисна інформація, що міститься у цьому документі, належать:

- парламентарії та їх співробітники, які залучені до фінансового контролю та контролю виконання бюджету;
- члени аудиторських інститутів та громадянського суспільства, які надають свій досвід і підтримку в процесі реалізації фінансового контролю;
- представники установ, що відповідають за підготовку та виконання бюджетів;
- представники міністерств та органів виконавчої влади, які відповідають за підготовку та виконання бюджетів у секторі безпеки та оборони;
- викладачі та студенти, що бажають мати можливість отримати загальне уявлення про фінансовий контроль у секторі безпеки.

Матеріал цього посібника представлений в описовому вигляді, у формі серії простих запитань та відповідей. Він також передбачає навчальні цілі для кожного розділу.

Що таке фінансовий контроль у секторі безпеки?

Фінансовий контроль у секторі безпеки є інструментом для забезпечення контролю над тим, що державні кошти, які виділяються для забезпечення безпеки людей, витрачаються в умовах прозорості та підзвітності.

Ефективний фінансовий контроль над сектором безпеки гарантує, щоб:

- формальні та неформальні наглядові установи систематично контролювали використання державних коштів збройними силами, поліцією та спецслужбами;
- парламентські, судові та аудиторські органи виявляли, розслідували та вказували на недоліки та порушення суб'єктами фінансової звітності;
- порушувалися адміністративні або кримінальні справи відносно представників силових структур винних у корупції; а також,
- громадянське суспільство та академічні центри проводили комплексні громадські обговорення та дослідження щодо визначення потреб людини, економіки та безпеки.

Хто бере участь у фінансовому контролі над сектором безпеки?

Суб'єкти, які беруть участь у фінансовому контролі поділяються на дві категорії: формальні та неформальні. До формальних суб'єктів належать уряди та їх міністерства, що мають особливі правові повноваження та несуть головну відповідальність за забезпечення фінансового контролю у секторі безпеки. При цьому, неформальні суб'єкти, такі як ЗМІ, правозахисні організації та мозкові центри, частіше доповнюють роботу формальних суб'єктів контролю.

До формальних суб'єктів, які відіграють певну роль у фінансовому контролі в секторі безпеки, насамперед, належать:

- **Співробітники внутрішнього контролю та аудитори, які працюють безпосередньо в установах безпеки та правосуддя.** До них відносяться генеральні інспектори, внутрішні аудитори чи омбудсмени, чия роль полягає у зміцненні процедур внутрішнього контролю, проведенні внутрішнього аудиту та розслідувань випадків нецільового використання коштів, фінансових махінацій та безгосподарності з боку спеціальних служб та збройних сил.
- **Міністерства.** До них належать міністерство фінансів (або казначейство) та його бюджетний департамент, міністерство оборони, мініс-

терство внутрішніх справ, міністерство юстиції та Міністерство планування. Ці міністерства готують бюджет та контролюють використання коштів, що виділяються на силові структури та органи правосуддя. Крім того, до їх основних обов'язків входить формулювання політики національної безпеки та оцінка її вартості, а також управління і контроль витрат суб'єктами сектору безпеки та правосуддя. Всі вони доповідають про свою діяльність Раді Міністрів (Кабінету Міністрів), а в деяких випадках – канцелярії президента.

- **Парламент та його комітети.** До них відносяться обрані члени парламенту та відповідні комітети. В парламенті можуть бути створені: комітет з питань оборони, комітет з безпеки та внутрішніх справ, комітет з питань бюджету та фінансів, а також, якщо це прийнятно, комітет з питань державного бюджету. Члени парламенту відповідають за створення правової основи для підвищення фінансової підзвітності силових структур. Завдяки участі в комітетах, члени парламенту мають можливість нагляду за витратами в секторі безпеки, а також проводити розслідування відносно зловживань у використанні державних коштів.
- **Вищі органи фінансового контролю.** Це національні органи, відповідальні за проведення зовнішньої та незалежної аудиторської перевірки силових структур. Вони ретельно перевіряють витрати в секторі безпеки та забезпечують незалежну думку про те, як і наскільки ефективно використовуються фінансові ресурси.

До неформальних відносяться суб'єкти, які виконують роль фінансових спостерігачів у секторі безпеки, а саме:

- **Організації громадянського суспільства.** Це мозкові центри, академічні та науково-дослідні заклади, організації із захисту прав людини та інші аналогічні установи. Вони можуть:
 - контролювати витрати держави, що виділяються на безпеку та оборону;
 - проводити незалежні аналізи бюджету силових структур та його складових;
 - перевіряти бюджети на предмет забезпечення заявлених пріоритетів національної безпеки;

- лобіювати більш прозоре прийняття оборонного бюджету;
- викривати корупцію або зловживання коштами в секторі безпеки та оборони;
- забезпечувати підготовку державних службовців та органів влади в питаннях фінансового контролю в секторі безпеки.
- **Засоби масової інформації.** До них відносяться ради з питань друку, друкована преса, аудіовізуальні та Інтернет організації, які діють у галузі ЗМІ. Засоби масової інформації можуть:
 - проводити журналістські розслідування процесу фінансового управління в силових структурах;
 - підвищувати обізнаність громадян з питань бюджетування сектору безпеки;
 - забезпечувати громадян критичною та незалежною інформацією щодо використання державних коштів в цілях оборони та безпеки;
 - публікувати аудиторські звіти стосовно витрат на безпеку та оборону.

Чому є важливим фінансовий контроль у секторі безпеки?

Фінансовий контроль у секторі безпеки є важливим з огляду на те, що він сприяє відповідальному ставленню до використання державних коштів з боку постачальників послуг у секторі безпеки та оборони. Якщо фінансовий контроль реалізований в країні правильно, він гарантує:

- розподіл ресурсів відповідно до потреб безпеки громадян;
- прозоре та ефективне використання коштів на безпеку та оборону;
- доступність для наглядових установ та громадськості основних суб'єктів сфери безпеки та правосуддя;
- сприяння сталому соціально-економічному розвитку та недопущення зниження рівня життя громадян в результаті використання державних коштів, що виділяються на безпеку та оборону.

Фінансові контролюючі установи ретельно досліджують процес бюджетування сектору безпеки та оборони. У наступному розділі буде представлений огляд різних етапів бюджетування сектору безпеки та оборони, а також роль інститутів фінансового нагляду на кожному з цих етапів.

Вставка 1. Що таке сектор безпеки?*Юридична та політична структура*

- громадянське суспільство
- законодавчі органи нагляду
- органи виконавчої влади
- основні суб'єкти безпеки та правосуддя

Сектор безпеки складається із основних суб'єктів безпеки та правосуддя, а також їх управлінських та наглядових інституцій. В свою чергу правова та політична база визначає їх завдання, органи та структуру.

Основні суб'єкти безпеки та правосуддя:

- Сили безпеки (збройні сили, поліція, розвідка та служби державної безпеки, а також визвольні армії та повстанські угруповання);
- Правові та правоохоронні органи (суди, органи прокуратури, в'язниці, традиційні системи правосуддя).

Установи управління та нагляду:

- органи виконавчої влади та наглядові структури (адміністрація президента, Рада Міністрів (Кабінет Міністрів), міністерства оборони, внутрішніх справ, юстиції та фінансів);
- органи законодавчої влади та наглядові структури (парламент та його комітети, інститут омбудсмена);
- неформальні наглядові установи (організації громадянського суспільства, засоби масової інформації, науково-дослідні та правозахисні організації).

2. РОЗУМІННЯ ПРОЦЕСУ СКЛАДАННЯ БЮДЖЕТУ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ

Навчальні цілі даного розділу

Після прочитання цього розділу читачі будуть у змозі:

- пояснити, що таке бюджет;
- описати етапи річного бюджетного циклу;
- зрозуміти роль різних суб'єктів, що беруть участь у бюджетному циклі;
- визначити, що охоплює бюджетування сектору безпеки та оборони;
- зрозуміти, що означає середньострокове бюджетування в секторі безпеки та оборони; а також:
- пояснити, як бюджет орієнтований на результат, може бути застосований до сектору безпеки.

Що таке бюджет?

Бюджет – це докладний документ, який включає в себе передбачені видатки, доходи та дефіцит, а також загальний профіцит та борг, які очікується мати протягом одного фінансового року. Річний державний бюджет – це фінансові плани уряду в усіх сферах діяльності держави на один фінансовий рік.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) визначає роль бюджету наступним чином:

«Бюджет є ключовим програмним документом уряду. Він повинен мати всеосяжний характер і охоплювати всі державні доходи та видатки так, щоб відображати компроміс між різними варіантами політики». [1]

Таким чином, бюджет є не просто фінансовим інструментом. Це всеосяжна політична заява, яка визначає, окрім різних державних видатків, фінансові витрати, пов'язані із сектором безпеки та оборони. Річний бю-

джетний цикл, який описаний нижче, дозволяє здійснювати фінансовий контроль на кожному з чотирьох основних етапів бюджетування.

Що таке річний бюджетний цикл?

Річний бюджетний цикл складається з чотирьох етапів, під час яких приймаються рішення щодо державного бюджету:

1. Підготовка бюджету
2. Схвалення бюджету
3. Виконання бюджету
4. Оцінка виконання бюджету

Нижче описується процес формування видатків на безпеку та оборону на кожному з чотирьох етапів річного бюджетного циклу. Крім того, розкривається питання про те, хто є основними суб'єктами діяльності на кожному з етапів та їх роль.

1. Підготовчий етап. Під час фази підготовки бюджету відбувається обговорення державного бюджету та складання його проекту органами виконавчої влади. Складові бюджету, що торкаються сектору безпеки та оборони, розробляються на основі даних від суб'єктів сектору безпеки та юстиції (правосуддя), а також їх органів з контролю та управління (див. Вставку 1).

Ключовими суб'єктами у цій фазі є основні суб'єкти безпеки та правосуддя, а також міністерства, що мають функції фінансового контролю – в основному це міністерство фінансів, міністерство внутрішніх справ, міністерство планування та міністерство юстиції.

В їх обов'язки входить:

- аналіз видатків у попередньому фінансовому році;
- визначення політики та напрямків видатків на наступний рік;
- планування бюджетів на середньостроковий та довгостроковий періоди;
- узгодження бюджету з великими фінансовими пріоритетами уряду та можливостями держави; а також:
- складання бюджетного документу та його поширення разом із і роз'ясненням в парламенті.

2. Етап схвалення. Під час етапу схвалення або затвердження бюджету, його проект подається урядом до парламенту. Зазвичай [2], це робиться, принаймні, за три місяці до початку фінансового року. В такому випадку залишається достатньо часу парламенту та його спеціалізованим комітетам для ретельного дослідження бюджетного документу, внесення змін до нього, якщо це доречно, та прийняття.

Ключовими суб'єктами на цьому етапі є парламентський комітет з питань бюджету та фінансовий комітет, а також спеціалізовані комітети (наприклад, з питань національної безпеки та оборони, розвідки тощо).

В їх обов'язки входить:

- розгляд бюджетної пропозиції;
- внесення змін до бюджетного документу в результаті переговорів з органами виконавчої влади; і зрештою,
- прийняття бюджетного документу в якості закону.

3. Виконання бюджету. Під час етапу виконання бюджету органи виконавчої влади та фінансові організації (наприклад, основні суб'єкти сектору безпеки та правосуддя, виконавчі управління та наглядові органи) використовують кошти, що виділяються на їх діяльність.

Ключовими суб'єктами у цій фазі є основні суб'єкти сектору безпеки та юстиції, виконавчі управління та наглядові органи, такі як міністерство фінансів. До їх обов'язків входить:

- реалізація закону про бюджет;
- управління ресурсами, а також
- реалізація заходів та послуг.

4. Оцінка бюджету. На етапі оцінки бюджету вищі органи фінансового контролю, парламент та організації громадянського суспільства проводять перевірку та оцінку державних витрат. Вона включає в себе, у тому числі, аудит та оцінку витрат у секторі безпеки та оборони.

Ключовими суб'єктами тут є міністерство фінансів та інші міністерства, парламент, аудиторські установи та організації громадянського суспільства.

До їх обов'язків входить:

- забезпечення експертизи виконання державного бюджету на предмет дотримання фінансових і виробничих принципів;
- аудит інститутів сектору безпеки та їх програм, а також
- звітність перед парламентом та громадянами.

Вставка 2. П'ять принципів якісного бюджетування

1. Повнота. Бюджет повинен охоплювати всі фінансові операції уряду у сфері державних витрат і доходів. Містити повний і усвідомлений компроміс між різними варіантами політики.

2. Передбачуваність. Установи, що витрачають кошти, повинні бути впевнені у своїх асигнуваннях на середньострокову перспективу, щоб мати можливість планувати свою діяльність. Стабільні потоки фінансування мають ефективно та дієво забезпечувати відомче планування.

3. Змагальність. Жодна із статей бюджету не повинна мати претензії до фінансування. Політика уряду у питаннях додаткового фінансування має регулярно переглядатися і оцінюватися з метою забезпечення пріоритетності і оптимальної продуктивності бюджетних організацій.

4. Прозорість. Вся інформація, необхідна для прийняття рішень щодо бюджету, має бути представлена у доступному форматі, своєчасно і у систематизованому вигляді. Бюджетна інформація повинна бути точною, надійною і всеосяжною.

5. Періодичність. Бюджет повинен охоплювати певний період часу (як правило, один рік). Процес складання бюджету має слідувати чіткому та надійному графіку, який має бути узгоджений і опублікований заздалегідь.

*Джерело: «Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance»,
Всесвітній банк: Програма навчання співробітників парламенту, 19,
<http://www.parliamentarystrengthening.org/budgetmodule/index.html>*

Яким чином бюджет охоплює витрати на безпеку та оборону?

Проект державного річного бюджету містить конкретні пункти, які визначають розрахункову суму коштів, які держава планує витратити на безпеку та юстицію (правосуддя).

Конкретні відділи або управління різноманітних інституцій (установ) в області безпеки та оборони відповідають за перетворення стратегіч-

них планів та їх реалізацію у чітко визначені конкретні бюджетні статті, розмір потрібних видатків, тощо. Ці бюджетні витрати, як правило, включають в себе:

- витрати на персонал (оклади, надбавки, премії та винагороди);
- адміністративні витрати (підтримка поточної діяльності, відрядження, транспорт, членські внески та реєстрація, витрати на навчання та зв'язок);
- витрати на забезпечення боєприпасами та вибуховими речовинами, запасними частинами і компонентами для здійснення нормального технічного обслуговування, а також на будівництво та будівельні матеріали, канцелярське приладдя, паливо та одяг;
- витрати на транспортні засоби, зброю, техніку та комплектуючі;
- видатки на оренду землі та будівель; а також
- професійні та спеціалізовані послуги, такі як консультації, аутсорсинг та наукові дослідження і розробки. [3]

Таблиця 1. Які безпекові та оборонні інституції мають бюджетні статті в державному бюджеті?

Стаття бюджету	Назва державної інституції
Оборона	<ul style="list-style-type: none"> • Збройні сили (включаючи миротворчі сили, розгорнуті за кордоном). • Цивільна адміністрація військового сектору, зокрема, витрати на міністерство оборони та інші державні інституції, що займаються оборонною діяльністю, у тому числі виробництвом зброї, її імпортом та експортом. • Воєнізовані формування. Мова йде не про регулярні збройні сили, а про жандармерію або прикордонників. (видатки на них можуть бути зазначені або в бюджеті МО, або МВС, або окремо)
Правоохоронні органи	<ul style="list-style-type: none"> • Поліція та правоохоронні органи відповідальні за громадський порядок. • Цивільна адміністрація поліції та інших сил правопорядку (МВС)
Прикордонна служба (управління)/ Митниця	<ul style="list-style-type: none"> • Адміністрації прикордонної служби та митниці

Стаття бюджету	Назва державної інституції
Установи виконання покарань	<ul style="list-style-type: none"> Адміністрація в'язниць. (Це може бути зазначено або в бюджеті МВС, або міністерства юстиції)
Розвідка	<ul style="list-style-type: none"> Розвідувальні служби. Це можуть бути військові або цивільні. Зазвичай різні агентства здійснюють різну розвідувальну діяльність, а тому витрати на них можуть бути зазначені в рамках або бюджетів міністерств оборони, внутрішніх справ та юстиції, або взагалі окремо в якості незалежних служб, підпорядкованих безпосередньо органам виконавчої влади
Установи з надзвичайних ситуацій	<ul style="list-style-type: none"> Цивільна оборона. Відомства, що відповідають за дії в умовах надзвичайних ситуацій, використання спеціального зв'язку, захисту стратегічної інфраструктури, вищих посадових осіб, тощо
Стратегічне управління в секторі безпеки	<ul style="list-style-type: none"> Вища рада оборони або Рада національної безпеки. Це можуть бути також адміністративно незалежні установи або консультативні департаменти під керівництвом виконавчої влади

Взято з Теодора Фьюор «Budget Analysis», DCAF-UNDP: Public Oversight of the Security Sector. Посібник для організації громадянського суспільства (Женева, DCAF-UNDP, 2008).

Що таке середньострокове бюджетування у секторі безпеки та оборони?

Середньострокове бюджетування у секторі безпеки та оборони пов'язує фінансовий менеджмент основних суб'єктів у секторі оборони та юстиції(правосуддя) з процесом планування та формування політики в секторі безпеки та оборони держави.

Метою такого бюджетування є прогнозування фінансових потреб суб'єктів безпеки та юстиції(правосуддя) на середньостроковий періоду часу (переважно від двох до п'яти років).

Середньострокове бюджетування в секторі безпеки та оборони допомагає вирівняти фінансові плани окремих суб'єктів з прогнозами щодо доходів держави. В результаті, державні ресурси виді-

ляються окремим бюджетним організаціям через середньострокові бюджети та відповідні розрахунки. Крім того, все має відбуватися у відповідності до загальних фінансових цілей держави. Середньострокове бюджетування в секторі безпеки та оборони часто необхідне у зв'язку із:

- періодичними змінами стратегічного та безпекового середовища;
- рівнем наявних фінансових ресурсів;
- змінами в потенційних загрозах безпеки, що стоять перед суспільством у середньостроковій перспективі;
- виникненням непередбачуваних вартісних операцій, таких як миротворчі місії або війни; а також
- збільшенням потреб в інших громадських секторах, таких як охорона здоров'я, освіта або соціальний розвиток.

У багатьох країнах середньострокове бюджетування в секторі безпеки та оборони відбувається в рамках середньострокових фінансових обмежень (вставка 3).

Вставка 3. Структура середньострокових витрат (ССВ)

Середньострокова структура витрат (ССВ) пропонує комплексний підхід до питань політики, планування та бюджетування. Вона дозволяє країнам оцінити видатки впродовж трьох років. Мета ССВ полягає у поєднанні середньострокового стратегічного планування та щорічного бюджетного процесу таким чином, щоб дозволити адаптувати витрати з чітко визначеними пріоритетами та доступними ресурсами. Відносно основних суб'єктів у секторі безпеки та юстиції (правосуддя) ССВ передбачає наступні дії:

- прийняття чіткого бачення процесу основними суб'єктами в секторі безпеки та юстиції (правосуддя);
- ідентифікація та отримання згоди на реалізацію цілей та пріоритетів;
- оцінка того, що впливає на досягнення цілей та пріоритетів;
- оцінка витрат для виконання такої діяльності; а також
- отримання дозволу на витрачання коштів.

Дивіться: Світовий банк, *Public Expenditure Management Handbook*, Вашингтон, 1998р., <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.PDF>

Як середньострокове бюджетування сектору безпеки та оборони відноситься до питання розробки політики у сфері національної безпеки?

Середньострокове бюджетування у секторі безпеки та оборони часто пов'язане із розробкою політики у сфері національної безпеки (також відоме як Стратегія національної безпеки). Уряд може розробити політику національної безпеки, щоб реагувати на мінливі внутрішні та зовнішні виклики з якими стикається держава. В рамках національного процесу розробки політики національної безпеки середньостроковий бюджет дозволяє планувати оптимальне використання ресурсів. Це також сприяє визначенню межі, до якої держава може дозволити собі витратити кошти на безпеку та оборону в середньостроковій перспективі.

Вставка 4. Що таке національна політика у секторі безпеки?

Національна політика у секторі безпеки є політикою високого рівня, яка визначає, яким чином країна забезпечує безпеку держави та її громадян. Вона виконує різні функції, зокрема:

- забезпечення розгляду урядом всіх загроз в разі їх виникнення;
- визначення критеріїв ефективності суб'єктів сектору безпеки та юстиції (правосуддя);
- спрямовування реалізації конкретних стратегій безпеки держави і діяльності оборонних відомств;
- розвиток внутрішнього консенсусу; а також
- зміцнення регіональної та міжнародної довіри та співробітництва з питань безпеки і оборони.

Взято з: ДКЗС: Політика національної безпеки (Женева, ДКЗС, листопад 2005р.), ч.1, <http://www.dcaf.ch/Publications/National-Security-Policy>

Вставка 5. Огляд військових закупівель та процесів укладання контрактів у рамках Стратегії національної безпеки у випадку зі США

У Стратегії національної безпеки США від 2010 року Білий дім оголосив, що він буде зміцнювати механізми фінансового контролю в оборонному секторі:

«Ми будемо вивчати наші програми та припиняти або реструктурувати ті програми, які є застарілими, дублюють одна одну, є неефективними або марнотратними. Результатом буде більш відповідні, спроможні й ефективні програми та системи, які відповідатимуть військовим бажанням та потребам. Ми також реформуємо федеральну систему контрактів та зміцнимо практику контролю над укладанням контрактів та управлінської діяльності з метою збереження \$40 млрд. на рік».

Джерело: Стратегія національної безпеки, (Вашингтон, Білий дім, травень 2010 р.), стор. 34-5:

Що таке орієнтоване на результат бюджетування сектору безпеки та оборони?

Орієнтоване на результат бюджетування (також називають бюджетування, орієнтоване на кінцевий результат) є методом бюджетування, коли доходи та видатки, пов'язані з конкретними державними структурами, оцінюються через конкретні результати, очікувані від цих структур. Цей метод бюджетування гарантує, що основні суб'єкти сектору безпеки та юстиції (правосуддя) надають платникам податків за свої послуги оптимальне співвідношення ціни та якості (Вставка 6).

Орієнтоване на результат бюджетування дозволяє експлуатаційні витрати на установи в секторі безпеки та оборони збалансувати з проміжними та кінцевими результатами.

Отже, для інституцій в секторі безпеки важливо:

- встановити вимірні проміжні та кінцеві результати своєї діяльності;
- визначити, яким чином ці результати мають бути оцінені; а також
- визначити їх у своїх бюджетних документах.

Вставка 6. Співвідношення ціни та якості

Співвідношення ціни та якості в секторі безпеки означає, що послуги, які надаються основними суб'єктами в секторі безпеки та юстиції (правосуддя), відповідають коштам платників податків витрачених на них. Це гарантує, що послуги надані відповідно до потреб платників податків та пріоритетів у секторі безпеки.

Три основні питання, які необхідно задати для того, щоб перевірити співвідношення ціни та якості:

- **Економічне управління ресурсами:** Чи набуття установами у секторі безпеки необхідних ресурсів (коштів, персоналу, будівель, обладнання тощо) відбувається з найменшими витратами?
- **Результативність:** Чи діяльність установ у секторі безпеки та оборони досягла максимальних результатів у порівнянні з рівнем наявних ресурсів?
- **Ефективність:** Чи досягли установи сектору безпеки та оборони зазначених для них цілей в рамках виділеного бюджету?

Взято з: Ханс Борн, Філіп Флурі Андерс Йонссон, Парламентський контроль над сектором безпеки: принципи, механізми та практика, Довідник для парламентаріїв (Женева, ДКЗС, 2003р.), стор. 132.

Вставка 7. Орієнтоване на результат бюджетування сектору безпеки та оборони: витрати, проміжні та кінцеві результати

- **Витрати.** До них відносяться ресурси, які організація чи установа отримує для того, щоб виконувати свої функції. Тобто обладнання, необхідне для виконання правоохоронних завдань. Наприклад, радар для виявлення перевищення швидкості транспортних засобів.
- **Проміжні результати або результати поточної діяльності.** До них відносяться вимірні результати роботи основних суб'єктів у секторі безпеки та юстиції (правосуддя). Наприклад, кількість випадків з перевищення швидкості водіяма, що були затримані поліцією під час цілеспрямованої роботи.
- **Кінцеві результати.** У даному випадку мається на увазі прагнення, які планується досягти в кінці. Ці результати часто називають ефектами або наслідками.

Кінцеві результати є більш широким показником ефективності, ніж проміжні результати чи результати поточної діяльності, а тому їх важче виміряти. Ще важче виміряти, який вклад внесла та чи інша установа в загальному процесі.

Дивіться також: «Final Glossary», in Budget Practices and Procedures Database (Париж, ОЕСР, 2007р.), стор. 5.

Які переваги має орієнтоване на результат бюджетування для сектору безпеки?

За допомогою методу бюджетування орієнтованого на результат, органи виконавчої влади, безпеки та оборони визначають цілі для своєї діяльності. Бюджетування орієнтоване на результат доповнює більш традиційний постатейний метод бюджетування, який зосереджений виключно на доходах. Воно дозволяє:

- зробити акцент на результати діяльності безпекових інституцій, як очікується отримати в обмін на витрачені державні кошти;
- визначити, які ресурси необхідні для безпекових інституцій з метою виконання своїх функцій;
- сприяти визначенню зв'язку між запитаними ресурсами та сформульованими завданнями;
- виділити бюджетні ресурси на ті види діяльності/програми, які мають дати гарні результати та кращий ефект;
- надати цілісне уявлення про діяльність та програми уряду, пов'язані з безпековим сектором, а також,
- надати інструмент для моніторингу економічної ефективності діяльності із забезпеченню безпеки.

У таблиці нижче надані приклади політичних цілей разом із показниками ефективності, що можуть бути використані при застосуванні методу бюджетування, орієнтованого на результат.

Таблиця 2. Необхідні робочі характеристики та бюджетні показники: їх застосування для реалізації політичних цілей

Політичні цілі	Необхідні робочі характеристики	Індикатор (показник) продуктивності
Зменшення злочинності	Зниження кількості випадків насильства в громадських місцях на 25% протягом бюджетного року	Кількість випадків насильства в громадських місцях, зареєстрованих поліцією в цьому році порівняно з минулим роком
Більш рішуче зменшення злочинності	Щонайменше 27% від числа зареєстрованих злочинів, повинні бути передані в прокуратуру	Кількість злочинів, зареєстрованих поліцією, які передані в прокуратуру порівняно з кількістю зареєстрованих злочинів
Прозорість та доступність поліції	Щонайменше 85% громадян, які перебувають у контакті з поліцією, повинні бути задоволені обслуговуванням під час спілкування з поліцією	<ul style="list-style-type: none"> • Час відгуку на звернення. • Період очікування для отримання паспорту. • Час необхідний для видачі ліцензії на зброю

3. ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ: РОЛЬ ПАРЛАМЕНТУ

Навчальні цілі даного розділу

Після ознайомлення з даним розділом, читачі отримають можливість:

- зрозуміти роль парламенту в питанні фінансового контролю сектору безпеки;
- визначити характерні дії парламенту на кожному з етапів формування річного бюджету;
- описати, що є парламентськими інструментами фінансового контролю;
- пояснити функції та структуру парламентських комітетів, що беруть участь у фінансовому контролі; а також
- виявити та усунути основні виклики в секторі парламентського фінансового контролю.

Яка роль парламенту у фінансовому контролі над сектором безпеки?

Роль парламенту полягає в тому, щоб безпекові потреби та інтереси громадян враховувалися в процесі формування бюджету в секторі безпеки та оборони. Також парламент має забезпечити відповідальність виконавчих органів за використання державних коштів. Здійснюючи фінансовий контроль над сектором безпеки парламент виконує дві основні функції: законотворчу та наглядову. Ці дві основні функції більш детально можна описати наступним чином:

- **Законотворча функція.** Парламент встановлює і вносить зміни до нормативно-правової бази з питань фінансової звітності в секторі безпеки і оборони (*дивись* Вставку 8), приймає щорічний державний бюджет у формі закону, а також низку інших нормативних актів, що регулюють раціональне використання людських та матеріальних ресурсів у секторі безпеки.

- **Наглядова функція.** Парламент уважно досліджує бюджет органів безпеки. У багатьох країнах, законодавчий орган та його спеціалізовані комітети мають право вносити зміни в державний бюджет до його затвердження. Багато парламентів регулярно обговорюють на пленарних засіданнях, чи доречні запити на фінансування, представлені урядом. Парламент також включений до процесу порівняння загроз національній безпеці та фінансового стану країни. Законодавчий орган також може провести заслуховування осіб, що діють в органах безпеки. З цією метою парламентарі можуть організувати громадські слухання, під час яких чиновники, відповідальні за окремі видатки в секторі безпеки, можуть пояснити, чому і як були витрачені державні кошти.

Вставка 8. Що становить правову основу фінансової звітності в секторі безпеки?

Фінансове законодавство з питань підзвітності забезпечує основу для управління державними коштами та державної власністю. Воно включає в себе:

- конституцію держави, яка визначає поділ влади і наглядову (контролюючу) роль парламенту;
- закони з фінансового менеджменту, які визначають правила здійснення фінансових операцій з державними коштами;
- закони фінансової підзвітності, які спрямовані на збільшення прозорості механізмів державних витрат;
- акти, що видають міністерства, які виконують контролюючі функції, такі як міністерство фінансів;
- закони, які регламентують діяльність рахункової палати або генерального аудитора;
- антикорупційні закони; а також
- державний бюджет, який приймається парламентом і має статус закону.

Які парламентські комітети беруть участь у фінансовому контролі над сектором безпеки?

Парламентська фінансовий контроль над сектором безпеки може передбачати участь кількох парламентських комітетів. Мова йде про два типи парламентських комітетів:

Комітети з фінансової експертизи. Це спеціалізовані органи парламенту, які розробляють рекомендації з управління державними ресурсами для пленарного засідання парламенту. Вони дають поради парламентарям, як забезпечити належне виконання законів або рішень, які стосуються державного бюджету та державних видатків.

Комітети з питань оборони та/або експертної оцінки в секторі безпеки. Парламентські комітети з питань безпеки і оборони (Вставка 9) є спеціалізованими органами парламенту. Вони спеціалізуються на питаннях, пов'язаних із збройними силами, національною безпекою, закордонними та внутрішніми справами, а також із розвідкою. Вони дають поради та рекомендації парламенту на пленарному засіданні. Ці поради стосуються законів або рішень, що відносяться до питань національної безпеки та оборони, які могли б вплинути на фінанси держави.

Вставка 9. Яка роль парламентських комітетів з питань безпеки та оборони?

Парламентські комітети з безпеки та оборони охоплюють наступні напрямки діяльності:

- розробка законодавства у секторі безпеки та оборони;
- консультування з питань бюджету та моніторингу витрат;
- розгляд урядової оборонної політики та стратегії безпеки;
- консультування з питань міжнародних зобов'язань і договорів, які були ратифіковані парламентом;
- консультування парламенту щодо застосування сили та розгортання військ за кордоном;
- моніторинг оборонних закупівель;
- розгляд призначень на високі посади; а також
- моніторинг кадрової політики та дотримання прав людини.

Джерело: Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі: Збірник позитивної практики (Женева, НАТО-ДКЗС, 2010р.), стор. 222.

Нижче наводиться короткий огляд ролі парламенту в підготовці, ухваленні, виконанні та оцінці бюджету країни, з акцентом на сектор безпеки та оборони.

Яка роль парламенту на етапі підготовки бюджету?

Виконавча влада, як правило, проводить етап ухвалення бюджету без офіційної участі парламенту. Проте, підготовка бюджету відбудеться не за закритими дверима. Це все є частиною відкритих дебатів за участю парламентаріїв та представників громадянського суспільства. Парламентська участь на етапі підготовки бюджету відбувається в ході пленарних дискусій. Ці дебати часто відбуваються в рамках діяльності політичних партій, представлених у парламенті. Такі обговорення можуть вплинути на підготовку бюджету у випадках, коли:

- підготовка бюджету є частиною більш широкого процесу планування, зокрема, розробки політики у сфері національної безпеки;
- основні зміни у безпековому середовищі держави вимагають парламентської участі у процесі плануванні; або
- дії законодавців, необхідні з огляду на виявлені недоліки у фінансовому менеджменті, а також у випадку корупції серед суб'єктів сектору безпеки та юстиції (правосуддя) та їх наглядових органах.

Участь парламенту на стадії підготовки бюджету може включати в себе огляд попередньої бюджетної доповіді, що надається урядом. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) рекомендує, щоб попередня бюджетна доповідь мала «довгострокові цілі економічної та фінансової політики уряду, а також економічні та фінансові наміри щодо майбутніх бюджетів, щонайменше на два наступні роки»[4].

Яка роль парламенту на етапі схвалення бюджету?

Парламент відіграє ключову роль під час схвалення бюджету. Він отримує бюджетний документ від виконавчої влади та проводить його оцінку. Кількість змін, які може внести парламент до бюджету та його різних складових, у тому числі, що торкаються сектору безпеки та оборони, є різними в різних країнах. Все залежить від повноважень, що надаються парламенту відповідно до конституції держави.

Повноваження парламенту та його спеціалізованих комітетів та підкомітетів варіюються від необмежених до дуже обмежених. Про це свідчить низка прикладів:

- **Необмежені повноваження.** Парламенти Швеції та Фінляндії мають право вносити зміни до будь-яких статей бюджету, в тому числі тих, що стосуються сектору безпеки та оборони. Вони можуть зробити це, навіть, якщо це призводить до збільшення загальної суми витрат або створення нових статей бюджету. Порівняно з більшістю інших парламентів, Конгрес США має найбільші повноваження, щоб вирішити питання переведення коштів в рамках бюджету з однієї статті на іншу з огляду на зміни в державних пріоритетах.
- **Обмежені повноваження.** Парламенти Швейцарії та Іспанії можуть внести поправки до державного бюджету, але без змін загальної кількості витрат.
- **Дуже обмежені повноваження.** Парламенти у Великобританії та Канаді можуть тільки зменшити бюджетні витрати.

У більшості країн, національний бюджет, у тому числі ті його статті, що передбачають витрати на безпеку та оборону, затверджуються парламентом лише з невеликими змінами. У кількох країнах, таких як Південна Африка, Нова Зеландія та Австралія, голосування парламенту за закон про бюджет розглядається як вотум недовіри уряду.

Таблиця 3. Які парламентські структури в різних країнах світу мають справу з бюджетом у секторі безпеки та оборони?

Країна	Парламентські структури, які мають відношення до бюджету в секторі безпеки та оборони
Франція	Лише один комітет займається всіма питаннями, пов'язаними з бюджетом. Галузеві комітети можуть надавати рекомендації, але бюджетний комітет не повинен їм слідувати. Члени відповідних галузевих комітетів приєднуються до бюджетного комітету під час обговорення асигнувань, пов'язаних із їх сферою відповідальності
Швеція	Партії та члени парламенту можуть надавати контрпропозиції до бюджетних пропозицій уряду, в тому числі в секторі безпеки. Всі контрпропозиції, а також бюджетні пропозиції уряду розглядаються в парламентських комітетах (наприклад, комітетах, що пов'язані з питаннями оборони та безпеки). Фінансовий комітет адаптує пропозиції і компілює їх в єдиний бюджетний документ, який підлягає остаточному обговоренню і голосуванню під час засідання

Країна	Парламентські структури, які мають відношення до бюджету в секторі безпеки та оборони
Італія	Єдиний бюджетний комітет займається питаннями бюджету. Галузеві комітети, такі як Комітет з охорони Республіки, мають справи з асигнуваннями у кожному відповідному секторі
Нідерланди	В країні відсутній бюджетний комітет. Галузеві комітети мають справу з асигнуваннями в кожному відповідному секторі економіки. Може бути створений спеціальний бюджетний комітет, але він може пропонувати лише технічну допомогу галузевим комітетам, коли вони обговорюють свої частини бюджету
Індія	Комітет з питань державного бюджету утворюється парламентом щороку, щоб ретельно перевіряти асигнування уряду та доповіді Генерального ревізора

Яка послідовність розгляду парламентом бюджету під час його схвалення?

Етап схвалення бюджету включає в себе кілька послідовних складових в рамках діяльності парламенту. Процес розгляду бюджету може в середньому тривати три-чотири місяці. Участь у ньому беруть лише бюджетний або фінансовий комітети. Однак, вони можуть співпрацювати і з іншими спеціалізованими (або галузевими) комітетами, зокрема, з комітетом з питань безпеки та оборони. Залежно від повноважень та часу, наданого для спеціалізованих комітетів, учасники процесу, як правило, оцінюють бюджет та пропонують поправки до бюджету. Пізніше бюджетний або фінансовий комітети готують свою зведену доповідь, яка заслуховується на пленарному засіданні парламенту.

Сам процес наведений у Таблиці 4.

Таблиця 4. Послідовність розгляду бюджету в секторі безпеки і оборони

Послідовність	Дії
Вивчення	Бюджетний або фінансовий комітети розглядають оборонний бюджет, представлений виконавчою владою
Розробка поправок	Бюджетний або фінансовий комітети спільно з профільними комітетами розробляють зауваження з приводу пропонованого бюджетного документа

Послідовність	Дії
Заслуховування	Голова парламентського бюджетного або фінансового комітетів представляє консолідовану бюджетну доповідь на пленарному засіданні
Відповідь	Уряд формально відповідає перед парламентом. Однак це не означає, що зауваження бюджетного комітету будуть прийняті

Вставка 10. Необмежена влада щодо внесення змін до бюджету в секторі безпеки та оборони: ініціативи членів парламенту Фінляндії

Після того, як уряд представить свій проект бюджету, фінські члени парламенту можуть протягом десяти днів представити власні бюджетні ініціативи. У бюджетній ініціативі вони можуть пропонувати уряду збільшити або зменшити бюджет за статтями, або збільшити видатки на конкретні цілі.

На голосування парламенту запропоновані поправки мають бути представлені повторно наприкінці фінансового року, коли під час пленарного засідання знов обговорюватиметься державний бюджет. В останні роки від 900 до 1500 бюджетних ініціатив щороку подається на розгляд парламенту.

Джерело: <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/index.htm>

Яка роль парламенту на етапі виконання бюджету?

Роль парламенту на етапі виконання бюджету полягає у тому, щоб гарантувати належне виконання органами виконавчої влади держаного бюджету. Парламент робить це шляхом моніторингу фактичних витрат протягом фінансового року.

Враховуючи характер їхньої роботи, безпекові та оборонні інституції можуть ініціювати зміни до бюджету протягом року. Ці коригування можуть бути внесені у випадку раптової зміни у безпековому середовищі, зокрема, таких як виникнення військових конфліктів, участь в операціях з підтримання миру та стихійні лиха.

В таких випадках, парламент вносить поправки до бюджету та коригує його відповідно до запитів.

Які існують інструменти парламентського контролю на етапі виконання бюджету?

Парламенти використовують кілька інструментів з метою контролю за виконанням бюджету. Що стосується безпекових та оборонних витрат, найбільш поширеними парламентськими інструментами контролю є:

- **Питання та запити.** Парламент проводить пленарні засідання з питань безпеки та оборони. Під час них відбуваються, в тому числі, заслуховування, присвячені загостренню міжнародної обстановки, початку війни, а також ситуації навколо політичних, екологічних та економічних криз. Такі події передбачають значну модифікацію законодавства та перерозподіл коштів. На цьому етапі члени парламенту і комітети можуть:
 - надсилати офіційні державні запити, зокрема до міністра внутрішніх справ або міністра оборони, щодо планів та політичних намірів уряду у відповідних сферах діяльності;
 - проводити дискусії та приймати бюджетні поправки, що стосуються безпеки та оборони і обговорювати аудиторські звіти щодо виконання бюджету; а також,
 - пропонувати або запитувати проведення конкретних перевірок Вищим органом фінансового контролю.
- **Слухання парламентського комітету.** Слухання парламентського комітету є найважливішим інструментом парламентського фінансового нагляду. Наприклад, спеціалізовані комітети Конгресу США часто проводять слухання з питань оборонного замовлення. Залежно від чутливості обговорюваних тем, вони можуть бути відкритими для громадськості або проходити за закритими дверима. Коли заявлено, що деяка частина видатків оборонних бюджетів мають залишатися в таємниці, члени парламентських комітетів, які здійснюють слухання, можуть бути піддані перевірці (Вставка 11).
Слухання парламентського комітету дозволяють:
 - проводити розслідування конкретних питань, пов'язаних з фінансовим менеджментом в секторі безпеки та оборони,

- здійснювати ретельне дослідження діяльності уряду, в тому числі, бюджетних асигнувань, спрямованих на забезпечення безпеки чи оборони та пов'язаних з цим операціях;
- закликати уряд або безпекові інституції до підзвітності за використання ними державних коштів.

Останні тенденції сприяли більшій прозорості та відкритості парламенту для громадськості в питаннях, що обговорюються в ході пленарних засідань та слухань у комітетах. Наприклад, комітети австралійського парламенту систематично публікують свої звіти в Інтернеті.

Вставка 11. Перевірка уповноваженого парламентського персоналу, відповідального за проведення контролю над установами в секторі безпеки та оборони

У таких країнах, як Німеччина, вимагають перевіряти членів парламентських оборонних та розвідувальних комітетів. Процедура перевірки спрямована на відбір державних посадових осіб перед отриманням ними доступу до конфіденційної інформації. Відповідно до діючих вимог, лише один або всього кілька членів парламенту та голова комітету з безпеки, а також аудитори, відповідальні за ревізію органів, де циркулює секретна інформація, мають доступ до таємних документів. Це гарантує, що, принаймні, деякий рівень фінансового контролю над секретними статтями бюджету, все ж таки, здійснюється.

Взято з ДКЗС: Перевірки та сектор безпеки, (Женева, ДКЗС, жовтень 2006р.).

- **Спеціальні парламентські комісії з розслідувань.** Парламенти можуть створювати спеціальні комісії з розслідувань, що об'єднують членів парламенту, які володіють спеціальними знаннями. Ці комісії можуть приймати докази стосовно питань розслідування або свідчення під присягою міністрів та/або державних службовців відповідних міністерств. У деяких випадках високопоставлені або поліцейські командири можуть бути допитані щодо використання ними державних коштів в рамках своїх операцій. У чутливих випадках, пов'язаних з безпекою свідків, комітет може засідати за закритими дверима і дотримуватися правил конфіденційності.
- **Громадські запити.** У Великобританії та Ірландії органи виконавчої влади можуть також залучити громадську комісію, яка може розслідувати будь-які дії, що здійснюються урядом.

Вставка 12. Публічні розслідування щодо оборонних видатків: на прикладі Великобританії

У липні 2009 р. тодішній Прем'єр-міністр Великобританії Гордон Браун заявив про початок публічного розслідування стосовно участі Великобританії у війні в Іраку. Під час першої фази війни в Іраку Гордон Браун займав посаду Канцлера казначейства.

Під час слухань в рамках розслідування по Іраку, які проходили на початку 2010 р., Гордон Браун заявив, що витрати на оборону у Великобританії поступово збільшувались протягом кожного року війни. Тим самим він спростував факти затримки в постачанні обладнання для збройних сил Великобританії під час його перебування на посаді канцлера. В процесі підготовки до парламентських виборів, опозиція розкритикувала ці заяви і змогла довести, що витрати на оборону Великобританії не збільшувались. Ці викриття змусили прем'єр-міністра направити пояснювального листа до Комітету з розслідувань війни в Іраку, в якому він представив детальну схему витрат на оборону Великобританії під час конфлікту в Іраку. Однак, в результаті, Гордон Браун все ж відмовився від своєї заяви стосовно того, що витрати на оборону збільшувались протягом кожного року війни в Іраку.

Лист Гордона Брауна до Комітету з Розслідувань Іраку доступний за посиланням: www.iraqinquiry.org.uk/news/100318-pmletter.aspx

Джерело: «The Iraq Inquiry», http://aphnew.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=/pjcis/adminexp7/report.htm

Якою є роль парламенту на етапі оцінки бюджету?

На етапі оцінки бюджету, парламент розглядає дані щодо державних фінансів, надані генеральним аудитором чи незалежною аудиторською установою. Це може викликати подальші парламентські слухання, які дозволять парламенту:

- пропонувати реформи в фінансових управліннях безпекових та оборонних установ;
- враховувати ці пропозиції під час прийняття рішень стосовно бюджету в майбутньому;
- збільшити в подальшому підзвітність уряду, особливо у сферах безпеки та оборони;

- пропонувати проведення кримінальних розслідувань або дисциплінарних заходів проти корумпованих посадовців.

Вставка 13. Парламентська перевірка бюджетів розвідки: на прикладі Австралії

Парламентський Об'єднаний Комітет з розвідки та безпеки Австралії має встановлений законом обов'язок перевіряти фінансову звітність усіх шести управлінь австралійського розвідувального співтовариства.

У травні 2010 р. Комітет випустив публічний звіт, в якому виклав результати проведених спільно з австралійськими розвідувальними службами слухань.

Поміж іншого, доповідь відображала зростання бюджету Австралійської організації з безпеки і розвідки (ASIO), яка є одною з шести національних спецслужб. В звіті комітету було зазначено, що в спецслужбі відбулось збільшення штату з 584 чол. у 2001 р. до 1860 чол. у 2011 р. Витрати державних коштів збільшились відповідно з 66 млн. австралійських дол. у 2001 р. до 417 млн. австралійських дол. у 2008 р.

Після опублікування даної доповіді, австралійський уряд заявив, що надалі буде проводити більш глибоке інспектування розвідувального співтовариства «з метою забезпечення його ефективності в процесі підтримки політики і оперативних потреб уряду».

Посадовці заявили, що необхідні для проведення інспектування 3 млн австралійських дол. будуть виділені з загального бюджету ASIO.

Джерело: *Review of Administration and Expenditure No. 7 – Australian Intelligence Agencies.* <http://armedservices.house.gov>

Таблиця 5. Підходи до оцінки національних безпекових та оборонних бюджетів парламентами різних країн

В цій таблиці описано підходи, які застосовуються парламентами різних країн для перевірки національних безпекових і оборонних бюджетів.

Країна	Перевірки парламентом національних безпекових і оборонних бюджетів
Австралія	У грудні 2009 р. об'єднаний комітет державних рахунків та аудиту (JCPAA) при парламенті Австралії опублікував свою пілотну доповідь щодо основних проектів. В доповіді була представлена оцінка 15 основних проектів щодо придбання обладнання та відповідних фінансових звітних процедур, проведених міністерством оборони у 2007-2008 рр. Перевірка включає в себе інформацію стосовно вартості, графіку і можливостей виконання індивідуальних військових проектів за минулий фінансовий рік

Країна	Перевірки парламентом національних безпекових і оборонних бюджетів
Франція	У 2009 р., комітет з фінансів, загальної економіки та планування при національних зборах взяв участь в парламентській оцінці двох основних документів, що стосувались національної оборони. Результатом цієї роботи стало прийняття у 2010 р. оперативного бюджету збройних сил та нового закону про військове планування (2009-2014рр.)
США	У 2010 р. комітет з військової служби при Палаті представників представив доповідь під назвою «Дані та рекомендації експертної групи комітету палати з військової служби щодо реформи оборонних закупівель». Доповідь була оцінкою ефективності системи оборонних закупівель США. Експертна група дійшла висновку, що система закупівель Міністерства оборони повинна мати у своєму складі орган управління ефективністю. Вона показала нездатність Міністерства оборони забезпечувати точну і своєчасну фінансову інформацію для Палати. У доповіді йшлося про те, що Міністерство оборони неефективно керувало своїми програмами закупівель і тому не змогло провести справжні реформи в закупівлях. http://armedservices.house.gov/

Як парламентські комітети оцінюють бюджет у секторі безпеки та оборони?

У деяких країнах, спеціалізовані парламентські комітети відповідно до законодавства зобов'язані проводити регулярні перевірки управління, видатків і фінансової звітності основних установ, що забезпечують безпеку і правосуддя. Наприклад, відповідно до австралійського закону про розвідувальні органи від 2011 р. об'єднаний комітет з розвідки та безпеки має право запитувати міністра або керівників розвідувальних органів про використання ними коштів. У таблиці 6 представлено неповний список запитань, які може задавати парламентський комітет.

Таблиця 6. Які запитання парламентські комітети можуть задавати на етапі оцінки бюджету?

Тема	Запитання
Витрати	<ul style="list-style-type: none"> • чи підраховані всі джерела фінансування? • чи відповідають законодавству операції з закупівлі обладнання, виплати заробітної плати та продажу зброї?

Тема	Запитання
Витрати	<ul style="list-style-type: none"> • чи опубліковані в пресі оголошені на тендерній основі процедури із закупівлі? • чи існують професійні стандартні операційні процедури для забезпечення безпеки ресурсів, якими володіють бюджетні організації і установи? • чи реалізують бюджетні установи та організації свої програми відповідно до встановлених планів і стратегій? • які гарантії того, що бюджетні установи та організації слідує цим професійним стандартам? • чи є співвідношення різних видів витрат належним і реалістичним? • чи інвестиції в обладнання, програми або активи були зроблені з виділених для цього коштів?
Результати	<ul style="list-style-type: none"> • чи є каталогізованими товари і послуги, придбані бюджетними організаціями та установами? • чи проведені обґрунтування інвестицій і великих закупівель? • яким документом підтверджуються надані товари або послуги? • чи існують процедури, щоб оцінити ефективність дій військовослужбовців чи сил безпеки? • чи публікують бюджетні установи та організації результати своєї діяльності?
Результати і наслідки	<ul style="list-style-type: none"> • як відповідають результати і наслідки політики безпеки бюджетних установ встановленим цілям і звітності? • чи були показники ефективності розроблені для того, щоб оцінити результати і наслідки цієї політики безпеки? • чи проведено аналіз того, наскільки робота установи сприяла ефективним результатам і наслідкам? • чи існують процедури, щоб оцінити ефективність діяльності військовослужбовців чи сил безпеки?

Які існують виклики для парламентського фінансового контролю у секторі безпеки?

Парламенти стикаються з численними викликами в процесі забезпечення ефективного фінансового нагляду в секторі безпеки.

Найбільш важливими проблемами є:

- 1. Відсутність політичної волі у виконавчій владі.** У багатьох випадках, великий досвід військового або однопартійного керівництва, в поєднанні з практикою обмеженої демократії, а також сильними керівниками роблять фінансовий контроль з боку пар-

ламенту практично неможливим. В таких умовах, правлячі еліти навряд чи продемонструють необхідну політичну волю для того, щоб посприяти підвищенню рівня парламентського контролю за витратами на безпеку і оборону.

Що можуть зробити парламентарі за відсутності політичної волі в органах виконавчої влади для проведення фінансового контролю?

За відсутності політичної волі, парламентарі можуть:

- організувати та брати участь в обговореннях робочої групи з парламентського фінансового контролю у сфері безпеки;
- сприяти проведенню пленарних засідань на тему необхідності оцінювання військових витрат та соціальних потреб суспільства;
- заохочувати уряд слідувати міжнародним нормам і організаціям, що спеціалізуються на державному фінансовому управлінні, таким, як ОЕСР або ІНТОСАІ;
- звертатися за допомогою до інших інституцій, таких, як громадянське суспільство і засоби масової інформації, для підвищення рівня обізнаності про важливість парламентського контролю над сектором безпеки.

2. Відсутність чітких конституційно-правових рамок. Конституція і додаткова нормативно-правова база, як правило, надають парламентаріям право здійснювати контроль за оборонним і безпековим бюджетами і витратами. Відсутність чітких конституційно-правових рамок обмежує роль парламенту в процесі ефективного фінансового контролю. В деяких країнах парламент може бути занадто слабким, щоб сприяти правовим реформам, призначеним для збільшення рівня фінансової підзвітності безпекових та оборонних установ.

Що можуть зробити парламентарі за відсутності чітких конституційно-правових рамок?

За відсутності чітких конституційно-правових рамок, парламентарі можуть:

- пропонувати поправки до Конституції;
- заохочувати прийняття нових законів, які б забезпечували фінансовий контроль у секторі безпеки;
- слідувати за виконанням таких законів.

3. Відсутність доступу до інформації. Часто органи виконавчої влади використовують конфіденційність як привід для того, щоб уникнути звітування безпекових та оборонних установ перед парламентом. Через те, що вони вважаються специфічними, джерела фінансування і витрати безпекових і оборонних установ можуть виходити з бюджету та бути недоступними для парламентського контролю. В таких умовах, доступ парламентарів до фінансових звітів безпекових і оборонних установ залишається обмеженим.

Що можуть зробити парламентарі за відсутності інформації?

У разі відсутності парламентського і громадського доступу до інформації, що стосується фінансового управління безпековими і оборонними установами, парламентарі можуть:

- сприяти проведенню пленарних парламентських обговорень на тему використання бюджетних коштів у сфері безпеки і оборони;
- проводити періодичні слухання для звітування перед ними високопоставлених чиновників у сфері безпеки на предмет фінансової діяльності їх установ;
- використовувати свої повноваження в якості важеля і пропонувати скорочення або відмову від щорічних бюджетних асигнувань як стимул до збільшення прозорості служб безпеки;
- приймати закони про доступ до інформації як стимул для підвищення прозорості фінансового управління в секторі безпеки;
- приймати закони і норми для захисту інформаторів, які діють в установах сектору безпеки.

Вставка 14. Доступ парламенту до розвідувальної інформації в США

Конгрес США зробив спробу розширити свої законні права для того, щоб мати кращий доступ до розвідувальної інформації. Правом контролювати витрати американських розвідувальних установ наділені три комітети з контролю за діяльністю розвідки при Конгресі США, зокрема:

- постійний спеціальний комітет з розвідки при Палаті представників;
- підкомітет з контролю і розслідувань;
- спеціальний комітет з розвідки при Сенаті.

При цьому в повноваженнях комітетів Конгресу на доступ до інформації існують вагомні винятки. Зокрема, вони не можуть отримати доступ до інформації з метою виявлення:

- походження джерел;

- засобів, за допомогою яких розвідувальне співтовариство отримало і проаналізувало інформацію;
- необробленої розвідувальної інформації, яка потребує подальшого аналізу;
- письмових розвідувальних документів «підготовлених для Президента та інших високопоставлених чиновників виконавчої влади».

Джерело: «Congress as a Consumer of Intelligence Information», in Report for Congress (Washington, Congressional Research Service, 14 December 2005), p. 5, <http://www.fas.org/sgp/crs/intel/congress.pdf>.

4. Відсутність показників результативності та ефективності. В перехідних умовах і в країнах, що розвиваються, парламентарі можуть не мати важливих даних для оцінки результативності та ефективності основних установ, що забезпечують безпеку та правосуддя.

Окремі результати, вироблені безпековими та оборонними установами, можуть стати доступними тільки після декількох років роботи.

Під час оцінки економічної ефективності безпекових і оборонних установ, парламентарі стикаються з багатьма труднощами, що стосуються чітких фінансових показників і показників з надання послуг громадянам.

Що можуть зробити парламентарі за відсутності показників результативності та ефективності?

У разі відсутності показників результативності та ефективності, парламентарі можуть:

- спонукати органи виконавчої влади приймати середньострокові та орієнтовані на результат бюджети для безпекових і оборонних установ;
- брати участь у визначенні точних даних стосовно того, якими є затрати, результати і наслідки операцій у сфері безпеки і оборони;
- сприяти громадським обговоренням, які стосуються оцінки безпекових потреб і пріоритетів громадян.

5. Відсутність компетенції та ресурсів в установах фінансового контролю. У багатьох випадках робота установ фінансового контролю та аудиту може бути підірвана через слабкі фінансові ресурси та відсутність компетенції у їх співробітників. Наприклад, учасникам парламентських комітетів може бракувати необхідних навичок і до-

свіду в тому, як провести слухання з посадовцями сектору безпеки і оборони. Крім того, парламент і державні аудиторські установи можуть не мати достатньо кваліфікованих і підготовлених співробітників для виконання своїх функцій.

Що можуть зробити парламентарі за відсутності компетенції та ресурсів в установах фінансового контролю?

У разі відсутності компетенції та ресурсів в установах фінансового контролю, парламентарі можуть:

- спонукати членів парламенту та спеціалізованих парламентських співробітників у питаннях фінансового контролю в секторі безпеки до навчання і набуття досвіду;
- лобіювати в інтересах уряду виділення додаткових коштів для розвитку функціонального потенціалу установ фінансового контролю;
- переконувати міжнародні донорські організації посилювати їх програми з підтримки і набуття досвіду.

6. Невідповідність допомоги та підтримки донорських організацій місцевим потребам і пріоритетам. В умовах, коли місцева влада залежить від зовнішньої фінансової допомоги, важливо, щоб програми фінансової допомоги відповідали потребам і пріоритетам суспільства. Проте, часто парламенти країн-реципієнтів є непоінформованими про нехтування цими пріоритетами. Виконавча влада та установи сектору безпеки і оборони, коли розподіляють ресурси фінансових організацій на свої безпекові і оборонні операції, часто обходять парламентський контроль.

Що можуть зробити парламентарі за невідповідності допомоги та підтримки фінансових організацій місцевим потребам і пріоритетам?

В умовах, коли існує невідповідність допомоги та підтримки фінансових організацій, парламентарі можуть:

- брати участь у координаційних зустрічах та механізмах, організованих міжнародними фінансовими організаціями з місцевими органами виконавчої влади;
- сприяти проведенню дебатів стосовно необхідності поважати зобов'язання співтовариства фінансових організацій відповідно до міжнародних договорів, таких як Паризька Декларація про Ефективність Допомоги;
- наполягати на розгляді механізмів міжнародної допомоги місцевими установами з фінансового контролю.

З ким парламент повинен встановлювати відносини для посилення фінансового контролю?

Враховуючи складність фінансового контролю у секторі безпеки, для його посилення парламенти та їх спеціалізовані комітети можуть звертатись до зовнішніх аудиторських та контролюючих установ. Цими установами можуть бути:

- Вищі Аудиторські Установи (ВАУ), з якими парламенти, як правило, мають процесуальні відносини;
- Громадські організації (ГО), дослідні та мозкові центри, які могли б доповнювати роботу парламенту в деяких аспектах, пов'язаних з бюджетом сектору безпеки.

Роль ВАУ і ГО та їх відносини з парламентом в інтересах посилення фінансового контролю, детально описані у наступному розділі.

4. ПОСИЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: РОЛЬ ВИЩИХ АУДИТОРСЬКИХ УСТАНОВ (ВАУ) ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Навчальна мета цього розділу

Прочитавши цей розділ читачі повинні вміти:

- пояснити, що собою являють Вищі Аудиторські Установи (ВАУ);
- описати роль Вищих Аудиторських Установ у фінансовому контролі в секторі безпеки;
- розрізняти різні типи безпекових і бюджетних аудитів;
- пояснити роль громадянського суспільства в організації фінансового контролю в секторі безпеки;
- обговорювати підвищення взаємодії між парламентами, Вищими Аудиторськими Установами та громадськими організаціями.

Що собою являють Вищі Аудиторські Установи (ВАУ) і яка їх роль у фінансовому контролі в секторі безпеки?

Вищі Аудиторські Установи (ВАУ) є національними органами, відповідальними за проведення зовнішнього і незалежного аудиту державних установ.

Вища Аудиторська Установа (іноді називається Генеральним аудитором, Державним аудиторським управлінням, Бюджетним управлінням, Рахунковою палатою або Бюджетною палатою) засновується відповідно до конституційного права як установа, незалежна від виконавчої, законодавчої та судової гілок влади.

Повноваження Вищих Аудиторських Установ, як правило, не обмежуються встановленням контролю над конкретними державними устано-

вами. З огляду на це, ВАУ (див. Вставку 15) можуть також застосовуватись для проведення перевірок органів, що забезпечують безпеку і правосуддя та їх управлінських і контролюючих підрозділів.

Роль ВАУ у фінансовому контролі в сфері безпеки полягає в основному в:

- перевірці точності і надійності фінансових звітів, представлених основними установами, що забезпечують безпеку і правосуддя та їх управлінськими і контролюючими підрозділами;
- забезпеченні виконання всіх фінансових операцій в сфері безпеки і оборони у відповідності до діючих законів і правил;
- забезпеченні підзвітності представників основних установ, що забезпечують безпеку і правосуддя та їх управлінських і контролюючих підрозділів у питанні використання ними своїх фінансових ресурсів;
- доповіді парламенту та/або судовим органам про випадки корупційних діянь.

Вставка 15. Ефективне використання коштів: керівні принципи Вищих Аудиторських Установ (ВАУ)

Робота Вищих Аудиторських Установ (ВАУ) базується на таких основоположних принципах:

- забезпечення належного та ефективного використання державних коштів;
- розробка надійних механізмів фінансового управління;
- правильне виконання адміністративних функцій;
- надання інформації як громадським установам, так і громадськості в цілому, шляхом публікації об'єктивних звітів.

Джерело: Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, (INTOSAI, 1988), [http://www.issai.org/media\(622,1033\)/ISSAI_1_E.pdf](http://www.issai.org/media(622,1033)/ISSAI_1_E.pdf)

Які є різновиди моделей Вищих Аудиторських Установ (ВАУ)?

Існує три основні моделі Вищих Аудиторських Установ. Кожна модель довела свою здатність посилювати підзвітність установ сектору безпеки та їх представників. Цими трьома моделями є:

1. Парламентська аудиторська модель. Цю модель ще також називають Вестмінстерською моделлю, оскільки вона найчастіше використовується в англосаксонських країнах. У цій моделі, ВАУ прямо пов'язані з парламентською системою фінансового контролю (часто з парламентською бюджетною або громадською рахунковою комісією). У такій системі, керівник ВАУ називається генеральним аудитором і може бути співробітником апарату парламенту.

Вставка 16. Парламентська аудиторська модель у сфері безпеки і оборони: на прикладі Перу

Перуанська Contraloría General de la República забезпечує фінансову звітність у секторі безпеки і в збройних силах. Серед чотирьох основних конституційних цілей Contraloría, третя визначає її роль у фінансовому контролі основних перуанських органів, що забезпечують безпеку і правосуддя. Її суть полягає у: «...здійсненні контролю за тим, щоб кошти призначені для забезпечення логістичних потреб збройних сил і поліції використовувались виключно в інтересах даних цілей».

Джерело: «La Contraloría генерал де ла Републіка», República дель Перу, www.contraloria.gob.pe.

2. Судова аудиторська модель. Ця модель також називається Судова модель або Наполеонівська модель. Дана модель є найпоширенішою моделлю Вищих Аудиторських Установ (ВАУ) у країнах Латинської Америки, Європи і в франкомовних країнах Африки та Азії. У цій моделі, ВАУ є невід'ємною частиною судової системи. ВАУ є судовим органом, що працює незалежно від виконавчої і законодавчої гілок влади. Тому вони переважно мають лише обмежені відносини з парламентом. Вони очолюються магістратами, які можуть проводити власні слухання і накладати штрафи або вносити поправки. Основна увага аудиторів зосереджується на перевірці законності проведених операцій.

Вставка 17. Судова аудиторська модель та аудит у секторі безпеки та оборони: на прикладі Франції

У своїй щорічній доповіді, яка стосувалась 2009 фінансового року, Cour des Comptes опублікував аудиторську доповідь, яка стосувалась міністерства оборони.

У доповіді було вказано на серйозні дисфункції в фінансовому управлінні військовими проектами міністерства оборони. Особливо вони стосувались дорогих, довгострокових програм.

Cour des Comptes виділив наступні лазівки у фінансовому управлінні державними видатками на оборону в період між 2003 і 2008 рр.:

- постійна невідповідність між необхідними оборонними кредитами і доступними кредитами;
- повторна участь у закупівлях і оснащенні за відсутності наявних коштів;
- провали в плануванні та реалізації найдорожчих військових програм;
- погано підраховане або сумнівне фінансування майбутніх військових програм.

Джерело: «Cour des Comptes», in *Rapport Annuel 2010 (Paris, February 2010)*, pp. 41-3, http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/1_conduite-des-programmes-armement.pdf

3. Корпоративна аудиторська модель. Ця модель використовується у деяких європейських країнах, таких як Німеччина і Нідерланди, а також у деяких країнах Азії. Базова структура цієї моделі дуже схожа на парламентську модель. Основні відмінності між ними полягають у внутрішній структурі аудиторської установи. Найголовніша відмінність полягає у тому, що в цій моделі Вища Аудиторська Установа (ВАУ) має раду правління, що складається з призначених членів та очолюється президентом.

Вставка 18. Корпоративна аудиторська модель і нераціональне використання державних видатків на військово обладнання: на прикладі Німеччини

У 2009 р. німецькі парламентарі відкрито критикували відсутність фінансового контролю над Державними програмами оборонних закупівель. Зокрема, парламентарі зробили запит стосовно мети та вартості програми безпілотного літального апарату (БПЛА), яка реалізовувалась Міністерством оборони.

У відповідь на запит, уряд відмовився надати парламентарям докладну інформацію стосовно вартості німецьких програм розвитку БПЛА, і компаній, які беруть у них участь [5].

Це питання потім додатково розглядалось у щорічній доповіді Bundesrechnungshof – Вищої Аудиторської Установи Німеччини. Доповідь показала, що міністерство оборони здійснило зайві витрати в інтересах скасованого проекту розробки БПЛА. Було встановлено, що Міністерство оборони нерационально використало гроші німецьких платників податків у розмірі до 168 млн євро.

На основі цього та інших прикладів, Bundesrechnungshof вимагала від міністерства оборони покращити свої договірні механізми таким чином, щоб вони забезпечували укладання ефективних угод і передбачали відшкодування на випадок скасування військових програм з розвитку і закупівель [6].

Ця тема була також піднята у німецькій пресі, де провідні видання (наприклад, щотижневий журнали Der Spiegel і Focus) піддали критиці міністерство оборони за розтрату державних коштів [7]. Використання БПЛА у бойових і правоохоронних операціях потрапило під посиленій парламентський і громадський контроль [8].

Вставка 19. Що таке Лімська Декларація 1977 р. про керівні принципи аудиту?

Лімська Декларація 1977 р. Про керівні принципи аудиту була прийнята Міжнародною Організацією Вищих Аудиторських Установ (ІНТОСАІ).

Декларація описує стандарти і норми проведення незалежного аудиту уряду та його управлінь. Вона встановлює повний список питань, цілей і норм, які регулюють аудит державних установ. У Декларації, зокрема, говориться, що:

- аудиторські повноваження ВАУ повинні бути відображені у конституції та конкретних законах;
- ВАУ та їх персонал повинні бути незалежними від впливу з боку організацій, які вони перевіряють;
- ВАУ повинні мати статутні відносини з парламентом і щорічно йому звітувати;
- ВАУ повинні мати доступ до всіх документів і записів, наявних у державних органах.

Які є види аудитів, що Вищі Аудиторські Установи (ВАУ) можуть проводити в установах сектору безпеки та оборони?

ВАУ можуть виконувати три основні види аудиту в установах сектору безпеки і оборони: фінансовий, відповідності та продуктивності. Дані аудити можна описати так:

- 1. Фінансовий аудит.** Це аудит фінансових звітів, рахунків і витрат, наданих установами сектору безпеки чи оборони за період одного фінансового року. Мета фінансового аудиту полягає у забезпеченні фінансової підзвітності установ, які підлягають аудиту. Крім того, фінансовий аудитор може висловлювати аудиторську думку стосовно достовірності і об'єктивності фінансової звітності про фінансові операції, які виконала певна установа.
- 2. Аудит відповідності.** Даний аудит проводиться для того, щоб оцінити чи діяльність, фінансові операції і експлуатаційні витрати установ сектору безпеки та оборони відповідають переважній більшості законів про бюджетну і фінансову підзвітність. Аудити відповідності також оцінюють – чи підзвітні установи сектору безпеки та оборони дотримуються резолюцій, загальних стандартів і принципів якісного фінансового управління у державному секторі.
- 3. Аудит продуктивності (або аудит співвідношення ціни та якості).** Це аудит оцінки відповідності людських, фінансових чи інших ресурсів установ сектору безпеки та оборони їх статутним цілям.
Аудити продуктивності вивчають ефективність і продуктивність операцій, які проводяться цими установами. Аудити продуктивності можуть сприяти формуванню позитивного «співвідношення ціни та якості» у фінансовому управлінні установ сектору безпеки та оборони.

Які існують виклики для незалежного аудиту установ сектору безпеки та оборони?

Вищі Аудиторські Установи, що беруть участь в аудитах установ сектору безпеки та оборони можуть зустрітися з багатьма викликами. Нижче представлені основні виклики, з якими ВАУ можуть зустрітися і як вони інтерпретуються основними положеннями Лімської Декларації:

- **Елементи національного бюджету звільнені від контролю.** Можливості ВАУ провести аудит всіх державних фінансових операцій, в тому числі, в установах сектору безпеки та оборони, можуть бути обмежені заборонами накладеними органами виконавчої влади на аудити деяких компонентів національного бюджету. Навіть якщо аудиторські установи засновані на стійкій юридичній базі, виконавчі структури установи сектору безпеки і оборони можуть не допустити ВАУ до проведення аудиту їх рахунків.

Що зазначено у Лімській Декларації?

«Усі державні фінансові операції, незалежно від того, як вони відображені у державному бюджеті, підлягають проведенню аудиту Вищими Аудиторськими Установами. Винятки з фінансового управління національним бюджетом не повинні призводити до звільнення від аудиту Вищими Аудиторськими Установами».

Лімська Декларація, Розділ 18, стаття 3.

- **Відсутність прозорого та ефективного законодавства.** Деякі країни не мають ефективного законодавства для забезпечення незалежності і свободи дій ВАУ. В цих умовах, ВАУ можуть постраждати від втручання з боку виконавчої влади, політичних партій чи конкретних міністерств. Крім того, багато національних законів не передбачають умови, за яких основні установи, що забезпечують безпеку і правосуддя можуть бути піддані незалежному аудиту.

Що зазначено у Лімській Декларації?

«Заснування Вищих Аудиторських Установ та встановлення необхідного рівня їх незалежності повинні бути визначені у Конституції, а деталі можуть бути викладені в законах. Окрім цього, Верховним Судом повинен бути гарантований належний правовий захист аудиторських повноважень Вищих Аудиторських Установ від будь-якого порушення їх незалежності».

Лімська Декларація, Розділ 5, пункт. 3.

- **Відсутність доступу до інформації.** ВАУ можуть бути позбавлені доступу до актуальної та важливої інформації в цілому і, зокрема, до таємних документів, що стосуються безпеки. Інформація про те, чим були обґрунтовані рішення про здійснення витрат коштів в інтересах виконання безпекових чи оборонних завдань може залишитися конфіденційною і бути недоступною для незалежного аудиту.

Що зазначено у Лімській Декларації?

«Вищі Аудиторські Установи повинні мати доступ до всіх матеріалів і документів, які стосуються фінансового управління і повинні бути уповноважені вимагати будь-яку усну або письмову інформацію, яку вони вважають необхідною». Лімська Декларація, Розділ 10, Стаття 1.

- **Відсутність потенціалу і можливостей.** У багатьох країнах, співробітникам аудиторських установ не вистачає технічної кваліфікації та інструментів для здійснення своїх аудиторських функцій. Аудиторські установи часто страждають від нестачі фінансових і людських ресурсів, що ускладнює їх здатність виконувати свої функції.

Що зазначено у Лімській Декларації?

«Особлива увага повинна бути приділена удосконаленню теоретичних і практичних професійних навичок з аудиту всіх учасників та спеціалістів ВАУ, шляхом внутрішніх, університетських і міжнародних програм (...). Професійний розвиток повинен виходити за рамки традиційної системи правових, економічних і бухгалтерських знань і включати в себе інші методи управління бізнесом, зокрема, електронну обробку даних». Лімська Декларація, Розділ 14, стаття 3.

Як можна посилити співпрацю Вищих Аудиторських Установ (ВАУ) з парламентом?

Співпраця Вищих Аудиторських Установ з парламентом, як правило, зазначена у конституціях країн. Конституція зазвичай вимагає від ВАУ

щорічно представляти свої висновки перед парламентом та/або будь-якими іншими державними установами, відповідальними за підзвітність установ сектору безпеки і оборони (наприклад, для забезпечення спеціальних публічних слухань).

Парламент повинен бути достатньо незалежним від ВАУ для того, щоб забезпечити автономність його роботи. У той же час, парламент повинен знати, що його інтереси та участь у роботі ВАУ сприяють зміцненню фінансового контролю. Якщо ж співпраця парламенту і ВАУ не є активною, то парламент може ігнорувати важливі результати аудиту, а ВАУ – уникати звітності перед парламентом.

Для посилення співпраці парламенту і ВАУ, можуть бути вжиті такі заходи:

- перевірки на предмет гарантування вищим аудиторським законодавством незалежності аудиторських установ від уряду і парламенту;
- розробка чітких процедур призначення керівників ВАУ із забезпеченням високого ступеню довіри і підтримки парламенту;
- визначення в інтересах контролю за безпековим бюджетом чітких процедур розгляду парламентом аудиторських звітів, у тому числі, призначення спеціальних парламентських комітетів (з безпеки, оборони, розвідки, бюджетних, або поєднання їх усіх в один);
- розробка процедур в інтересах прийняття відповідним парламентським комітетом швидких рішень на основі аудиторських звітів;
- інформування ВАУ про інтереси парламенту, у тому числі, про теми та установи, визначені для аудиту, залишаючи, при цьому, за ними право на визначення пріоритетів у його проведенні.

Вставка 20. Якими є переваги для парламенту у разі залучення до аудиту зовнішніх аудиторських та контрольних установ?

Встановлюючи тісну співпрацю з аудиторськими установами та громадськими організаціями, парламент може забезпечити:

- проведення на державному рівні дебатів з безпекових питань, які найбільше цікавлять громадян;
- розширення участі всіх громадян, у тому числі, найбільш незахищених категорій суспільства, шляхом покращення їх знань і розуміння урядової політики у сфері безпеки;

- забезпечення громадян актуальною інформацією про ведення розрахунків у сфері безпеки шляхом зосередження їх уваги і оприлюднення аудиторських звітів, що стосуються установ сектору безпеки;
- оцінку витрат уряду та країн-донорів у сфері безпеки, які пов'язані з діяльністю установ, що забезпечують безпеку та правосуддя;
- вжиття оперативних коригуючих заходів на основі аудиторських звітів, у яких вказано на розтрату коштів установами сектору безпеки.

Активна участь громадянського суспільства, а також використання можливостей зовнішніх аудиторських установ може допомогти парламенту компенсувати будь-які обмеження у питанні здійснення фінансового контролю.

Яка роль громадянського суспільства у фінансовому контролі сектору безпеки?

Громадські організації стали важливими неофіційними учасниками фінансового контролю у секторі безпеки. Розширена участь громадянського суспільства в контролі за реалізацією виконавчою владою бюджету, наприклад, сприяє збереженню підзвітності суспільству основних установ, що забезпечують безпеку і правосуддя. Громадські організації можуть допомогти уряду і парламенту визначити пріоритети у питанні витрат державних коштів на найбільш актуальні потреби для розвитку суспільства.

Таблиця 7. Громадські організації залучені до фінансового контролю: на прикладі різних країн світу

Країна	Програми
Бразилія	Бюджетна програма в Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) спрямована на зміцнення потенціалу інших груп щодо аналізу інформації стосовно бюджету
Хорватія	Інститут державних фінансів (IPF) перетворився на лідера з досліджень державних фінансів та економіки, з сильними зв'язками з міжнародними мережами
Індія	Ініціатива з розвитку соціальної та гуманітарної діяльності (DISHA) використовувала аналіз бюджету як один із способів мобілізувати своїх членів з найбідніших громад для відстоювання своїх прав

Країна	Програми
Мексика	FUNDAR Centro de Análisis e Investigación підтримує громадське правосуддя і права людини шляхом моніторингу державної політики і витрат у рамках президентського бюджету. Вона також співпрацює в рамках Латиноамериканського індексу прозорості бюджету
ПАР	Інформаційна служба з питань бюджету (BIS) контролює наявність демократії в політиці урядів пост-апартеїдного періоду. BIS набув бездоганної репутації завдяки проведенню чіткого аналізу в різних областях бюджету, таких як, СНІД, діти, освіта, місцева влада і жінки
Уганда	Боргова мережа Уганди (ДСУ) є неурядовою організацією, яка проводить розширені аналізи бюджету, адвокатські та антикорупційні заходи. Вона є добре відомою через свою неупереджену позицію і набула бездоганної репутації за поєднання діяльності з контролю за місцевим бюджетом з дослідженням державної політики
США	Міжнародне партнерство з питань бюджету, яке знаходиться в США, співпрацює з широкою мережею громадських організацій в цілому світі. Його мета полягає у боротьбі з бідністю і підвищенні ефективності управління шляхом реформування державних бюджетних систем та здійснення впливу на бюджетну політику. Основними в цій роботі є намагання зробити державний бюджет більш прозорим, більш відповідним національним пріоритетам, здатним протидіяти корупції, а також більш ефективним

Джерело: Paolo de Renzio and Warren Krafchick «Budget monitoring and policy influence», in Overseas Development Institute: Briefing Paper 16, (ODI Briefing Papers 16, March 2007), <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=80&title=budget-monitoring-policy-influence>.

Вставка 21. Роль громадянського суспільства у фінансовому контролі в секторі безпеки: на прикладі пакистанського Інституту розвитку законодавства і прозорості (PILDAT)

Заснований у 2001 р., пакистанський Інститут розвитку законодавства і прозорості (PILDAT) є незалежною, позапартійною і некомерційною організацією. PILDAT працює для формування компетенції виборних представників і сприяння ширшій участі всіх верств суспільства Пакистану в демократичних процесах. У 2009 р. PILDAT опублікував довідкові матеріали про те «Як контролювати військовий бюджет». Це було зроблено в рамках більш широкої програми «Дослідження і діалог з цивільно-військових відносин для запобігання конфлікту в Пакистані.» У 2010 р., PILDAT організував ряд семінарів з представниками бізнесу, ЗМІ та громадськими організаціями на тему «Як вплинути на бюджет у Пакистані».

Громадські організації (ГО) можуть сприяти зміцненню фінансового контролю в секторі безпеки шляхом:

- **Забезпечення доступу до інформації.** У багатьох країнах, що розвиваються та країнах з перехідною економікою громадські організації відіграють важливу роль у сприянні розвитку законодавства стосовно вільного доступу до інформації (ВДІ) і контролю за його застосуванням. У багатьох випадках, громадські організації відіграють важливу роль у забезпеченні адміністративної прозорості та підзвітності. Ці зусилля громадських організацій та ЗМІ допомагають зробити інформацію доступною для ефективного контролю за бюджетним процесом у секторі безпеки. Крім того, залучення силових відомств сприяє кращому впровадженню принципів ефективного фінансового управління в секторі безпеки та оборони.

Вставка 22. Переговори між громадянським суспільством і збройними силами про доступ до безпекової інформації: на прикладі Перу

У Перу, Рада перуанської преси взяла участь у наданні суспільству комплексного доступу до інформаційного законодавства. Закон про вільний доступ до інформації (ВДІ) був розроблений з широким залученням громадянського суспільства. Процес також підтримувався з боку офісу національного омбудсмена.

Розширені консультації зі Збройними силами Перу проводились у досить особливій манері. Переговори між Радою преси та збройними силами тривали протягом декількох місяців і в результаті було досягнуто домовленість про внесення винятків, що стосуються питань національної безпеки в закон про ВДІ, який був прийнятий у 2002 р. Крім того, Рада Преси контролює саму реалізацію закону про ВДІ.

В результаті такого залучення громадськості, перуанська аудиторська установа дещо уточнила свої повноваження щодо здійснення контролю за фінансовими рахунками і діяльністю збройних сил.

- **Включення гендерного питання в бюджетні процеси у секторі безпеки.** Громадські організації відіграють важливу роль у контролі за тим, як бюджетні видатки у секторі безпеки та оборони впливають на вразливі соціальні групи, такі як жінки.

Жіночі організації та групи із захисту прав людини можуть вимагати від уряду звітності й прозорості з метою сприяння розвитку гендерно-орієнтованих проєктів. ГО можуть також здійснювати контроль і оцінку витрат уряду та, у разі необхідності, працювати з директивними органами для того, щоб зробити ці витрати більш гендерно-орієнтованими. Нарешті, для того щоб зробити бюджетні витрати у секторі безпеки більш гендерно-орієнтованими в майбутньому, ГО можуть співпрацювати також зі своїми партнерами.

Вставка 23. Жіноча бюджетна ініціатива в ПАР

Жіноча бюджетна ініціатива (ЖБІ) була заснована у 1995 р. і ознаменувала собою співпрацю жінок-парламентарів та неурядових організацій (НУО). НУО-партнери були відповідальні за аналіз бюджету й політики, яка його стосувалася в контексті впливу на жінок, тоді як політики використовували отримані дані для впливу на хід бюджетних дебатів у парламенті. Були опубліковані п'ять річних коментарів стосовно гендерних наслідків бюджету, які ініціювали створення на експериментальній основі подібної ініціативи в рамках міністерства фінансів. ЖБІ також випустила ряд спрощених публікацій під назвою «Сутність грошей» спрямованих на широку аудиторію, а також навчальні матеріали для законодавців та активістів громадянського суспільства у південноафриканському регіоні.

Джерело: «Parliament, the Budget and Gender», Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, World Bank Institute and United Nations Fund for Women (Geneva, IPU, 2009).

Які є інші способи посилення співпраці між парламентами, Вищими Аудиторськими Установами (ВАУ) та громадськими організаціями?

Посилення співпраці між парламентами, Вищими Аудиторськими Установами (ВАУ) та громадськими організаціями призводить до сильнішого фінансового контролю у секторі безпеки. Це дозволяє проводити більш комплексне управління у секторі безпеки шляхом:

- **Доповнення роботи парламентів та Вищих Аудиторських Установ.** Залучення громадянського суспільства до фінансового контр-

олю в секторі безпеки може компенсувати обмежений потенціал парламенту щодо проведення фінансового аналізу. Рівень залучення громадянського суспільства до фінансового контролю в секторі безпеки може доходити до повної співпраці в процесі аудиту сектору безпеки. Парламент може відігравати провідну роль у виборі та/або балансуванні внеску громадянського суспільства відповідно до прийнятих стандартів професіоналізму та об'єктивності.

- **Зміцнення системи стримувань і противаг.** Заохочення експертів, які походять із громадянського суспільства, до перевірки аудиторських звітів ВАУ може дозволити членам парламентського бюджетного комітету або комітету з державних рахунків почути іншу позицію стосовно державного бюджету в секторі безпеки. Можливі недоліки або прорахунки у звіті генерального аудитора можуть бути виправлені за допомогою додаткового внеску з боку громадянського суспільства. Так само ВАУ можуть використовувати групи активістів громадянського суспільства для оприлюднення своїх звітів, якщо парламент не приділяє їм достатньої уваги.
- **Збільшення участі громадськості у фінансовому контролі.** Парламент може сприяти розширенню участі громадськості в оцінці безпекової політики та операцій. Він це може зробити шукаючи допомоги у фінансових та юридичних експертів, а також експертів з прав людини серед місцевих громадських організацій. Таким чином, парламенти можуть отримати додаткову консультацію у питаннях контролю над сектором безпеки і більш наочно показати доречність фінансового управління у секторі безпеки.

5. ПОДАЛЬШІ КРОКИ З ПОСИЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ

Навчальні цілі цього розділу

Після прочитання цього розділу, читачі повинні:

- розуміти подальші кроки з посилення фінансового контролю у секторі безпеки;
- описати переваги від розробки комплексних національних правових рамок для фінансової звітності;
- розуміти шляхи сприяння цілісності процесу самооцінки в установах сектору безпеки;
- розуміти і заохочувати застосування кращої практики з боку фінансуючих організацій.

Якими є переваги від розробки комплексних правових рамок для фінансової звітності?

Ефективне управління у секторі безпеки вимагає встановлення чіткої правової бази для фінансової звітності та добропорядності. Це дозволяє:

- визначати ролі, повноваження та відносини між установами фінансового контролю;
- встановлювати ліміти на прерогативи і повноваження установ сектору безпеки і оборони щодо управління державними коштами;
- забезпечувати основу для звітності шляхом визначення того, що таке незаконна фінансова операція;
- захищати інформаторів, які засуджують корупцію і зловживання державними коштами (див. Вставку 25);
- підвищувати довіру суспільства та зміцнювати легітимність і добропорядність установ сектору безпеки.

Як правило, правові рамки для фінансової звітності встановлює парламент. Тим не менш, це не може відбуватися без участі виконавчої влади, яка встановлює докладні норми добропорядності та вживає ефективних заходів для протидії зловживанням.

Дипломовані експерти та громадські організації також можуть засуджувати випадки корупції, відстоювати відповідні правові реформи і проводити державні інформаційні кампанії, спрямовані на покращення правового захисту так званих «інформаторів» (див. Вставку 24).

Як можна сприяти процесам самооцінки добропорядності в установах сектору безпеки та оборони?

У багатьох країнах, органи виконавчої влади самостійно здійснюють аналіз проблем корупції, які вражають установи сектору безпеки та оборони. Вони часто є частиною урядових анти-корупційних кампаній. Процеси самооцінки в установах сектору безпеки та оборони допускають використання різних підходів для протидії корупції і включають:

- опис відомчих відносин між всіма органами сектору безпеки, у тому числі основними органами, що забезпечують безпеку і правосуддя, їх виконавчою дирекцією та наглядовими органами, парламентом, державними аудиторськими установами і громадянським суспільством;
- відображення національних правових та інституційних рамок, включаючи всі закони та установи, які забезпечують фінансову звітність;
- розробку контрольних точок перевірки дотримання державою міжнародних договорів щодо боротьби з корупцією, таких, як Конвенція ООН проти корупції;
- виявлення найвищих зон ризику виникнення корупції в установах сектору безпеки та оборони;
- контроль за дотриманням правил поведінки для посилення добропорядності у поведінці персоналу сектору безпеки та оборони;
- збільшення прозорості у безпековому та оборонному плануванні, бюджетуванні, витратах і процесах закупівель.

Вставка 24. Останні тенденції у питанні прийняття законів про захист інформаторів: на прикладі Канади

З початку 1990-х рр., канадські громадські організації та політичні партії виступили за прийняття ефективного законодавства про захист інформаторів. Прийнятий у 2005 р. закон про захист від викриття державних службовців встановив порядок звітування про порушення, які здійснюються всередині установ. Проте, цей закон не передбачає захист інформаторів і лише певною мірою передбачає проведення розслідувань на основі наданої ними інформації.

Федеральна ініціатива з відповідальності за реформи (FAIR), благодійна організація, до якої входять члени канадського парламенту, вчені і громадяни, лобювали ухвалення закону про захист інформаторів. Вони робили це для того, щоб сприяти прозорості, підзвітності та добропорядності на державній службі. FAIR розробила такі 5 основних принципів оцінки законів про інформаторів:

- повні права свободи слова;
- право розкривати всі незаконні дії і проступки;
- недопущення тиску на інформаторів;
- суд совісті для винесення судового рішення (ефективний судовий процес для інформаторів);
- обов'язкові виправні заходи органів виконавчої влади стосовно правопорушників.

Незважаючи на ці кроки, Канада досі не має ефективного законодавства, яке б захищало інформаторів. Проте, спільна участь громадських організацій та членів парламенту повинна підвищити рівень поінформованості суспільства про важливість захисту інформаторів.

Взято з: FAIR: *Protecting Whistleblowers Who Protect The Public Interest. The Canadian Experience*, <http://fairwhistleblower.ca/>

Вставка 25. Протидія корупції в установах сектору безпеки і оборони: Межі самооцінки добропорядності Транспаренсі Інтернешнел (Transparency International)

Транспаренсі Інтернешнел створила рамки для виявлення корупційних ризиків в установах сектору безпеки і оборони. Відповідно до цих рамок, корупція в секторі безпеки і оборони може бути:

- 1. Політичною.** Це коли окремі особи або групи можуть впливати на оборонну та безпекову політику в інтересах однієї особи чи групи осіб.
 - 2. Фінансовою.** Це коли відбувається розтрата або виведення оборонних і безпекових бюджетних коштів в інтересах певних осіб.
 - 3. Оперативною.** Це коли експедиторські або миротворчі сили самі по собі є джерелом корупції в країні, в якій вони виконують завдання, шляхом заохочення місцевого хабарництва і непрозорої торгівлі.
 - 4. У сфері закупівель.** Це коли процес придбання обладнання для установ сектору безпеки і оборони контролюється неналежним чином.
 - 5. Кадровою.** Це коли управління процесом набору і виплати заробітної плати здійснюється в інтересах певних осіб, а не усіх працівників.
- На основі цих рамок, Транспаренсі Інтернешнел розробила анкету для установ сектору безпеки та оборони для самостійної оцінки ризиків корупції, з якими вони стикаються. Вона також розробила шляхи використання установами сектору безпеки і оборони анкет і вихідних даних для контролю за прогресом у процесі виховання добропорядності.

Див.: Building Integrity and Countering Corruption in Defence and Security: 20 Practical Reforms (London, Transparency International, 2011), http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2011/defence_handbook_2011.

Як позитивна практика може бути підтримана з боку світового співтовариства?

Посилення фінансового контролю в секторі безпеки часто вимагає спільних зусиль країн, що розвиваються і донорської спільноти. У багатьох країнах, що розвиваються, іноземні організації і програми міжнародної допомоги широко фінансують процеси управління та реформи в секторі безпеки.

Проте, зовнішня фінансова допомога для реформ сектору безпеки часто «обминає» органи фінансового контролю країни-одержувача, такі як парламент чи державне бюро з аудиту. Це «обминання» має негативні наслідки для країни-одержувача і може перешкодити:

- розвитку процесів демократичного цивільного контролю;
- зміцненню функціональних можливостей офіційних органів фінансового контролю;

- нарощуванню їх потенціалу для створення власних пріоритетів у секторі безпеки та оборони.

Проте, фінансові донори все частіше намагаються самі зміцнювати місцеві підзвітні установи. Це було досягнуто ними шляхом:

- забезпечення того, що їх фінансова підтримка процесу управління сектором внутрішньої безпеки та програм реформ реалізується з метою посилення підходу «всєбічного управління» (див. Вставку 26) до реформ у секторі безпеки;
- організації своїх програм з координації допомоги на основі принципів Паризької Декларації 2005 р. про ефективність допомоги (Вставка 27);
- забезпечення прозорого контролю за їх політикою фінансової допомоги для процесу управління сектором безпеки і реформ;
- допомоги країнам, що розвиваються в посиленні процедур державного управління фінансами, таких як: бухгалтерський облік, аудит, закупівлі та моніторинг;
- підтримки ініціатив громадянського суспільства, які сприяють проведенню незалежного аналізу безпекового бюджету, спостереженню за проведенням операцій із забезпечення безпеки та витратами, а також доступу до інформації;
- підвищення ролі парламенту, громадянського суспільства і місцевих ЗМІ у сприянні проведенню дебатів на тему державної безпекової політики та її вартості.

Вставка 26. Що означає «загальнодержавний підхід» (WGA)?

«Загальнодержавний підхід» означає, що залучення відомств, які відповідають за забезпечення безпеки та політичну і економічну діяльність, а також тих, які відповідають за гуманітарну допомогу та допомогу з розвитку, відбувається як на стратегічному, так і на оперативному рівнях. WGA означає, що державна політична, безпекова, економічна та соціальна сфери є взаємозалежними. Однією з переваг цього підходу є те, що реформи в одній сфері підтримуються й відтворюються в інших.

Адаптовано з: *Whole of Government Approaches to Fragile States (Paris, OECD, 2006)*, www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf

Вставка 27. П'ять основних принципів Паризької Декларації з ефективності допомоги 2005 р.

Паризька Декларація зосереджується на п'яти взаємопідсилюючих принципах партнерських зобов'язань:

- 1. Право власності.** Країни-партнери здійснюють ефективне керівництво своєю політикою та стратегіями розвитку, а також координують свою діяльність на даному напрямку.
- 2. Цілеспрямованість.** Країни-донори зосереджують свою всебічну підтримку на національних стратегіях розвитку, установах та процедурах країн-партнерів.
- 3. Гармонізація.** Країни-донори зобов'язуються діяти узгоджено, прозоро і ефективно по відношенню до всіх.
- 4. Управління, орієнтоване на результати.** Управління ресурсами і покращення процесу прийняття рішень на місцях орієнтується на результат.
- 5. Взаємна відповідальність.** Країни-донори і партнери є взаємовідповідальними за результати розвитку.

Як відбувається підготовка органів фінансового контролю?

Підготовка та програми з набуття досвіду є визначальними в процесі підвищення ефективності офіційних та неофіційних органів фінансового контролю.

Досить часто підготовкою цих органів займаються спеціалізовані місцеві чи міжнародні організації. Їх програми підготовки можуть бути спрямовані на такі групи:

- **Членів парламенту.** Підготовка та набуття досвіду повинні бути спрямовані на підвищення рівня обізнаності парламентарів з питань фінансового контролю у секторі безпеки та їх обов'язків на кожному етапі бюджетного циклу;
- **Парламентських співробітників.** Підготовка та набуття досвіду повинні бути спрямовані на те, щоб парламентські співробітники могли надавати парламентарям професійну і комплексну підтримку та консультації;

- **Співробітників ВАУ.** Підготовка та набуття досвіду повинні бути спрямовані на підняття рівня компетентності співробітників ВАУ для проведення перевірок в установах сектору безпеки та оборони;
- **Громадські організації та ЗМІ.** Підготовка та набуття досвіду повинні бути спрямовані на максимальне покращення якості участі громадянського суспільства та ЗМІ у процесах фінансового контролю.

З огляду на високий рівень взаємозалежності між усіма органами фінансового контролю в секторі безпеки, установи, що здійснюють підготовку вважають, що до навчальної діяльності залучаються всі зацікавлені сторони.

6. ВИСНОВКИ

Таким чином, цей посібник представив огляд процесу створення, функціонування і реформування механізмів фінансового контролю у секторі безпеки. У ньому також представлені процеси посилення фінансового контролю та необхідність співпраці офіційних і неофіційних органів контролю, таких як парламенти, аудиторські установи, громадські організації та ЗМІ.

ДКЗС залишається відкритим для підтримки національних зусиль в створенні або реформуванні своїх органів та механізмів фінансового контролю у відповідності до демократичних цінностей та міжнародних стандартів.

Бібліографія

Ball, Nicole, and Malcolm Holmes. Integrating Defence into Public Expenditure Work. London: DFID, 2002.
<http://www.gsdr.org/docs/open/SS11.pdf>.

Payman, Mark. Building integrity and countering corruption in defence & security: 20 practical reforms. London: Transparency International UK, 2011.
http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2011/defence_handbook_2011

Schick, Allen. «Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?». Journal on Budgeting, 1, no.3 (2002): 15-42. Paris: OECD, 2002.
<http://www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf>.

Tagarev, Todor. Building Integrity and Reducing Corruption in Defence. A Compendium of Best Practices. Geneva: DCAF and NATO, 2010
<http://www.dcaf.ch/Publications/Building-Integrity-and-Reducing-Corruption-in-Defence>

Wehner, Joachim and Winnie Byanyima. Parliament, the Budget and Gender. Geneva: IPU-UNDP-World Bank Institute and UNIFEM, 2004.
<http://www.ipu.org/english/handbks.htm#budget>

Wehner, Joachim. Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance. Washington: World Bank, 2004.
<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf>.

World Bank Institute. Public Expenditure Management Handbook. Washington: World Bank Institute, 1998.
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>

Корисні веб-сторінки

Commonwealth Parliamentary Association

<http://www.cpahq.org>

Congressional Budget Oice, United States

<http://www.cbo.gov>

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
parliamentary programme

<http://www.dcaf.ch/Programmes/Parliamentary-Oversight>

Institute for Democracy in South Africa (IDASA)

<http://www.idasa.org.za>

International Budget Project

<http://www.internationalbudget.org>

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

<http://www.intosai.org>

Inter-Parliamentary Union

<http://www.ipu.org>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

<http://www.oecd.org>

Parliamentary Budget Oice, Uganda

[http://www.parliament.go.ug/index.php?option=com_content&task=view
&id=31&Itemid=93](http://www.parliament.go.ug/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=93)

Parliamentary Centre

<http://www.parlcent.ca>

Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency (PILDAT)

<http://www.pildat.org/>

Transparency International Defence & Security Programme

<http://www.ti-defence.org/>

World Bank Institute Parliamentary Program

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/>

Примітки

1. «OECD Best Practices for Budget Transparency», OECD Journal on Budgeting, 1, no. 3, (2001): 8, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.
2. Ibid.
3. Дивись Len Le Roux, The Military Budgeting Process: An Overview (Defence Planning, Programming and Budgeting). Prepared for the SIPRI/ASDR Workshop on The Military Expenditure Budgeting Process, (2002), http://www.sipri.org/research/armaments/milex/publications/other_publ/le-roux.
4. Дивись «Best Practices for Budget Transparency», in Journal on Budgeting (Paris: OECD, 2002), 9, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.
5. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Bonde, Winfried Nachtwei, Omid Nouripour, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/12193 (Berlin: Deutscher Bundestag, 2009), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612481.pdf>.
6. Bemerkungen 2009: zur Haushalts-und Wirtschaftsführung des Bundes (Bonn: Bundesrechnungshof, 2009), 29, <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/brh-bemerkungen-2009.pdf>.
7. «Bundesrechnungshof: die Liste der vegeudeten Millionen», Spiegelonline, December 8, 2009, <http://www.spiegel.de/fotostrecke/fotostrecke-49584.html>.
8. Deutscher Bundestag, «Im Bundestag notiert: Einsatz von Drohnen zur ideoüberwachung», February 10, 2010, http://www.bundestag.de/presse/hib/2010_02/2010_036/04.html.

Адреса центрального офісу:

Geneva Centre for the Democratic
Control of Armed Forces (DCAF)

Maison de la Paix

P.O. Box 1360

1211 Geneva 1

Швейцарія

Тираж:

500 екз.

Дизайн обкладинки: Марк Канарський

Формат: 6,25x9

ISBN: 978-92-9222-182-9