



Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) – один из ведущих мировых институтов в сфере реформирования и управления в секторе безопасности. ДКВС предоставляет консультативную помощь странам, разрабатывает программы помощи, способствует распространению соответствующих демократических норм на международном уровне и на уровне государств, распространяет передовой опыт и разрабатывает рекомендации по политике обеспечения эффективного демократического управления в секторе безопасности. Посетите ДКВС на www.dcaf.ch



Неправительственная общественная исследовательская организация «Центр исследований армии, конверсии и разоружения» (ЦИАКР) основана в 1999 году с целью содействия развитию и углублению демократизации украинского общества путем распространения общепринятых в мире норм общественного контроля над силовыми структурами. Посетите ДКВС на cacds.org.ua

УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

пособие

ISBN: 978-92-9222-182-9



9 789292 122182 9

НИКОЛАС МАССОН
ЛЕНА АНДЕРССОН
МОХАММЕД САЛАХ АЛДИН

ПОСОБИЕ

**УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВОГО
КОНТРОЛЯ В СЕКТОРЕ
БЕЗОПАСНОСТИ**

**Николас Массон, Лена Андерссон
и Мохаммед Салах Алдин**

Женева, 2011

О ДКВС

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) способствует обеспечению эффективного государственного управления сектором безопасности и его реформированию. Центр проводит исследования передового опыта, поощряет внедрение соответствующих стандартов на национальном и международном уровнях, дает рекомендации, и предлагает консультационные и экспертные программы. ДКВС поддерживает партнерские отношения с правительствами, парламентами, гражданским обществом, международными организациями и структурами сектора безопасности, такими как полиция, суды, разведывательные органы, службы охраны границ и вооруженные силы.

Дополнительная информация о ДКВС доступна по адресу: www.dcaf.ch

Издательство

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

Maison de la Paix

P.O. Box 1360

1211 Geneva 1

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

ISBN: 978-92-9222-182-9 ©

ДКВС 2011. Все права защищены.

Авторы:

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

Редакторы издания на русском языке:

Валентин Бадрак, Леонид Поляков

Дизайн и верстка

Марк Канарский

Предисловие

Страны, которые встают на путь перехода к демократии, будут испытывать соблазн принять множество новых законов и сразу создать «сильные» органы исполнительной власти для борьбы с коррупцией. Однако верховенство права создается не только простым принятием множества законов. Оно требует уважения к законам от каждого гражданина. Поэтому молодым демократиям рекомендуется всерьёз рассматривать вопросы создания и укрепления институтов демократического контроля с учётом опыта их успешной работы в старых демократиях. Это исследование поможет выявить такие институты и описать то, как они должны работать.

Только согласованное функционирование исполнительной, законодательной и судебной властей, а также институтов контроля, при условии их прозрачной, эффективной и ответственной работы, наряду с прозрачностью, генерируемой средствами массовой информации и гражданским обществом, будет обеспечивать ограничение коррупции. Хотя она, вероятно, никогда не будет полностью ликвидирована. Коррупция останется предметом рационального выбора: если будет возможность уйти от ответственности, то некоторые люди будут выбирать путь коррупции, независимо от того, что общественное мнение о них говорит.

Это исследование также идентифицирует и сравнивает стратегии, разработанные и выбранные органами финансового контроля различных стран. Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) был с самого основания в 2000 году в распоряжении исполнительных, законодательных и судебных властей разных стран чтобы помочь им определить пути и средства реализации передового опыта. Центр уделял много времени и развитию потенциала средств массовой информации и гражданского общества в целях укрепления общественного контроля. Наше предложение участвовать в этой работе остается открытым.

Др. Филипп Флури,
Заместитель директора ДКВС,
Женева, январь 2015 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение к сборнику.....	8
Для кого предназначен этот сборник?	8
Что содержится в этом сборнике?	9
Каково предназначение этого сборника?	9
Почему важно иметь сильную правовую основу для сектора безопасности? ...	10
1. Введение к пособию	11
Какова цель данного пособия?	11
Какое содержание данного пособия?	12
Для кого предназначено данное руководство?	12
Что такое финансовый контроль в секторе безопасности?	13
Кто принимает участие в финансовом контроле над сектором безопасности? .	13
Почему так важен финансовый контроль в секторе безопасности?	15
2. Понимание процесса формирования бюджета в секторе безопасности	17
Что такое бюджет?	17
Что такое годовой бюджетный цикл?	18
Каким образом бюджет охватывает все расходы на безопасность и оборону?.....	20
Что такое среднесрочное бюджетирование в секторе безопасности и обороны?	22
Как среднесрочное бюджетирование сектора безопасности и обороны соотносится с вопросом разработки политики в сфере национальной безопасности?	24
Что такое ориентированное на результат бюджетирование сектора безопасности и обороны?	25
Какие преимущества имеет ориентированное на результат бюджетирование для сектора безопасности?	27
3. Укрепление финансового контроля над сектором безопасности: роль парламента	29
Какова роль парламента в финансовом контроле над сектором безопасности?	29
Какие парламентские комитеты принимают участие в финансовом контроле сектора безопасности?	30
Какова роль парламента на этапе подготовки бюджета?.....	32
Какова роль парламента на этапе принятия бюджета?.....	32
Какая последовательность рассмотрения парламентом бюджета во время его принятия?	34
Какова роль парламента на этапе выполнения бюджета?	35
Какие существуют инструменты парламентского контроля на этапе выполнения бюджета?	36

Какова роль парламента на этапе оценки бюджета?	38
Как парламентские комитеты проводят оценку бюджетов в сфере безопасности и обороны?	40
В чем заключаются проблемы парламентского финансового контроля в сфере безопасности?	41
С кем парламент должен устанавливать отношения для усиления финансового контроля?	46
4. Усиление финансового контроля в секторе безопасности: роль Высших Аудиторских Учреждений (ВАУ) и гражданского общества ...	47
Что представляют собой Высшие Аудиторские Учреждения (ВАУ) и какова их роль в финансовом контроле в секторе безопасности?	47
Какие существуют разновидности моделей Высших Аудиторских Учреждений (ВАУ)?	49
Каковы виды аудитов, которые Высшие Аудиторские Учреждения (ВАУ) могут проводить в учреждениях сектора безопасности и обороны?	52
Какие проблемы независимых аудитов учреждений сектора безопасности и обороны?	52
Как можно усилить сотрудничество Высших Аудиторских Учреждений (ВАУ) с парламентом?	54
Какова роль общественных организаций в финансовом контроле в секторе безопасности?	56
Какие существуют другие способы усиления сотрудничества между парламентами, Высшими Аудиторскими Учреждениями (ВАУ) и общественными организациями?	59
5. Дальнейшие шаги по усилению финансового контроля в секторе безопасности	61
Каковы преимущества от разработки комплексных правовых рамок для финансовой отчетности?	61
Как можно способствовать процессам самооценки добропорядочности в учреждениях сектора безопасности и обороны?	62
Как позитивная практика может быть поддержана со стороны мирового содружества?	64
Как происходит подготовка органов финансового контроля?	66
6. Выводы	68
Библиография	69
Полезные веб-страницы	70
Примечания	71

СПИСОК ТАБЛИЦ И ВСТАВОК

Таблица 1. Какие институты в секторе безопасности и обороны имеют бюджетные статьи в государственном бюджете?	21
Таблица 2. Необходимые рабочие характеристики и бюджетные показатели: их применение для достижения политических целей	28
Таблица 3. Какие парламентские структуры в разных странах мира имеют дело с бюджетом в секторе безопасности и обороны?	33
Таблица 4. Последовательность рассмотрения бюджета в секторе безопасности и обороны	34
Таблица 5. Подходы к оценке парламентами разных стран национальных бюджетов в сфере безопасности и обороны	39
Таблица 6. Какие вопросы парламентские комитеты могут задавать на этапе оценки бюджета?	40
Таблица 7. Общественные организации вовлеченные в финансовый контроль: на примере различных стран мира	56
Вставка 1. Что такое сектор безопасности?	16
Вставка 2. Пять принципов качественного бюджетирования	20
Вставка 3. Структура среднесрочных расходов (ССР)	23
Вставка 4. Что такое национальная политика в секторе безопасности?	24
Вставка 5. Обзор военных закупок и процессов заключения контрактов в рамках Стратегии национальной безопасности на примере США	25
Вставка 6. Соотношение цены и качества	26
Вставка 7. Ориентированное на результат бюджетирование сектора безопасности и обороны: расходы, промежуточные и конечные результаты.	26
Вставка 8. Что составляет правовую основу финансовой отчетности в секторе безопасности?	30
Вставка 9. Какова роль парламентских комитетов по вопросам безопасности и обороны?	31
Вставка 10. Неограниченная власть относительно внесения изменений в бюджет в секторе безопасности и обороны: инициативы членов парламента Финляндии	35

Вставка 11. Проверка уполномоченного парламентского персонала, ответственного за контроль над учреждениями в секторе безопасности и обороны	37
Вставка 12. Публичные расследования оборонных расходов: на примере Великобритании	38
Вставка 13. Парламентская проверка бюджетов разведки: на примере Австралии	39
Вставка 14. Доступ парламента к разведывательной информации в США	43
Вставка 15. Эффективное использование средств: руководящие принципы Высших Аудиторских Учреждений (ВАУ)	48
Вставка 16. Парламентская аудиторская модель в сфере безопасности и обороны: на примере Перу.....	49
Вставка 17. Судебная аудиторская модель и аудит в секторе безопасности и обороны: на примере Франции	50
Вставка 18. Корпоративная аудиторская модель и нерациональное использование государственных расходов на военное оборудование: на примере Германии	50
Вставка 19. Что такое Лимская Декларация 1977 г. о руководящих принципах аудита?	51
Вставка 20. Какие преимущества получает парламент в случае привлечения к аудиту внешних аудиторских и контрольных учреждений?	55
Вставка 21. Роль гражданского общества в финансовом контроле в секторе безопасности: на примере пакистанского Института развития законодательства и прозрачности (PILDAT).....	57
Вставка 22. Переговоры между гражданским обществом и вооруженными силами о доступе к информации, касающейся безопасности: на примере Перу.....	58
Вставка 23. Женская бюджетная инициатива в ЮАР	59
Вставка 24. Последние тенденции в вопросе принятия законов о защите информаторов: на примере Канады	63
Вставка 25. Противодействие коррупции в учреждениях сектора безопасности и обороны: Рамки самооценки добропорядочности Транспаренси Интернешнел (Transparency International).....	64
Вставка 26. Что означает «общегосударственный подход» (WGA)?	66
Вставка 27. Пять основных принципов Парижской Декларации об эффективности помощи от 2005 года	66

ВВЕДЕНИЕ К СБОРНИКУ

Законотворческая деятельность в секторе безопасности является сложным и тяжелым процессом. Именно поэтому множество законодателей пытаются заимствовать нормативно-правовую базу других стран. Это ускоряет процесс разработки собственного законодательства особенно тогда, когда тексты документов доступны на языке оригинала. Однако чаще всего это не так, поэтому результат оставляет желать лучшего. Даже после того, как внесены поправки, заимствованные законы иногда теряют свою актуальность до вступления в силу. Они могут не отвечать или международным стандартам, или местным политическим и социальным особенностям, а иногда, даже противоречить национальному законодательству. Это имеет место в тех регионах, где публичное обсуждение сектора безопасности только недавно началось.

Учитывая это, трудно найти единую эффективную модель законодательства, которое бы обеспечивало демократический контроль над деятельностью полиции или спецслужб. Именно поэтому много законодателей в определённых странах чувствуют потребность в разработке собственной нормативно правовой базы для сектора безопасности. Некоторые обратились за помощью к ДКВС. Тогда практикующие специалисты начали искать существующие стандарты, нормы и типичные законы, которые должны были помочь разработать новое законодательство. Возникла идея создания практического пособия для законодателей. В результате эксперты и специалисты ДКВС объединились для реализации этой цели.

Для кого предназначен этот сборник?

Этот сборник, прежде всего, предназначен для всех тех, кто намеревается создавать новое или развивать действующее законодательство в сфере безопасности. В частности, речь идет о парламентариях, государственных служащих, юристах и неправительственных организациях. Пособие также может быть полезным для официальных представителей сектора безопасности, а также для исследователей и студентов, которые интересуются законотворчеством в этой сфере.

Что содержится в этом сборнике?

Изданный документ содержит нормы, стандарты, инструкции, а также практические примеры типичных законов в секторе безопасности. На сегодня были опубликованы или находятся на стадии печати следующие издания:

- законодательство в сфере деятельности полиции;
- законодательство в сфере деятельности разведывательных органов;
- законодательство в военной юстиции;
- статус соглашений в силовых структурах

Дополнительные тиражи будут изданы, если возникнет потребность. Существующая серия изданий может быть расширена за счет добавления новых буклетов, в случае наличия спроса со стороны стран арабского региона.

Каково предназначение этого сборника?

Сборник должен помочь законодателям получить ответы на этот вопрос в процессе создания такого законодательства в секторе безопасности, какое бы отвечало ожиданиям своих граждан. Граждане нуждаются в профессиональном обслуживании со стороны полиции и силовых структур, которые должны быть эффективными, действенными и отвечать их требованиям. Граждане заинтересованы в том, чтобы полиция и силовые структуры придерживались требований закона и прав человека, а также несли ответственность за результаты своей деятельности.

Пособие определяет международные стандарты законодательства в секторе безопасности, такие как демократический контроль, надлежащее управление и прозрачность власти.

Пособие предлагает легкий доступ к международным нормам, а также предлагает примеры законодательства. Это позволяет сравнивать опыт и практику.

Дефицит литературы по вопросам законодательства в секторе безопасности был проблематичным для многих законодателей. Пособие предназначено для заполнения этого пробела. Одна из его целей – это сокращение времени законодателей на поиск информации, что позволяет сосредоточиться на решении приоритетных заданий. С получением дополнительной информации много граждан и общественных организаций смогут предоставить собственное видение того, какую полицию, и сектор безопасности в

целом, они хотели бы видеть и внести свой вклад в развитие современной и сильной правовой базы в секторе безопасности.

Почему важно иметь сильную правовую основу для сектора безопасности?

Надежная правовая основа является необходимым условием для эффективного, действенного и ответственного управления в секторе безопасности исходя из следующего:

- определяет роль и задание разных организаций в секторе безопасности;
- устанавливает прерогативы и пределы полномочий силовых структур и их представителей;
- определяет роль и полномочия институтов, которые осуществляют контроль над структурами сектора безопасности;
- обеспечивает основу для подотчетности, создавая четкое разграничение между законным и незаконным поведением;
- усиливает общественное доверие и закрепляет легитимность правительства и силовых структур.

Поэтому реформа сектора безопасности часто начинается с полного обзора и полного пересмотра законодательства в национальном секторе безопасности. При этом акцент делается на выявлении и решении противоречий, а также отсутствии прозрачности относительно роли и полномочий разных учреждений.

1. ВВЕДЕНИЕ К ПОСОБИЮ

Изучение целей этого раздела

После ознакомления с этим разделом, читатели получают возможность:

- понять цель пособия и его назначение;
- определить, что представляет собой финансовый контроль в секторе безопасности;
- понять, кто является участниками процесса финансового контроля в секторе безопасности;
- определить основных субъектов в секторе безопасности;
- понять, почему финансовый контроль в секторе безопасности имеет важное значение.

Какова цель данного пособия?

Целью данного пособия является предоставление читателям информации относительно основных принципов, механизмов и участников в сфере финансового контроля в секторе безопасности. Руководство также является ресурсом для образования, создания возможностей и реформирования организации финансового контроля.

Оно позволяет читателям:

- понять, что такое финансовый контроль в секторе безопасности;
- определить формальных и неформальных субъектов финансового контроля в секторе безопасности;
- описать, как осуществляется бюджетирование сектора безопасности и обороны;
- понять, как субъекты могут взаимодействовать с целью повышения прозрачности и подотчетности в процессе управления сектором безопасности; а также
- объяснить, почему эффективное управление финансами в секторе безопасности содействует социально-экономическому развитию общества.

Какое содержание данного пособия?

Основное внимание в пособии сосредоточено на детальном описании роли парламента в финансовом контроле сектора безопасности. Кроме того, оно содержит практические советы формальным и неформальным субъектам, которые действуют в секторе безопасности.

Раздел 1 объясняет, что означает финансовый контроль и определяет его роль в обеспечении эффективного управления в секторе безопасности. Раздел 2 описывает основные принципы, концепции и подходы к бюджетированию сектора безопасности и обороны. Раздел 3 посвящен конкретной роли парламента в обеспечении финансового контроля в секторе безопасности. Раздел 4 определяет возможности парламента в сфере укрепления потенциала финансового контроля путем развития отношений с другими формальными и неформальными субъектами надзора в секторе безопасности. Наконец, в Разделе 5 описаны последующие действия относительно укрепления финансового контроля в секторе безопасности.

Для кого предназначено данное руководство?

Это руководство предназначено для людей, которые заинтересованы в финансовом контроле сектора безопасности. К лицам, для которых может быть полезна информация, содержащаяся в настоящем документе, относятся:

- парламентарии и их сотрудники, которые вовлечены в финансовый контроль и осуществление бюджетного контроля;
- члены аудиторских институтов и гражданского общества, которые предоставляют свой опыт и поддержку в процессе реализации финансового контроля;
- представители учреждений, которые отвечают за подготовку и выполнение бюджетов;
- представители министерств и органов исполнительной власти, которые отвечают за подготовку и выполнение бюджетов в секторе безопасности и обороны;
- преподаватели и студенты, которые желают получить общее представление о финансовом контроле сектора безопасности.

Материал этого пособия представлен в описательном виде, в форме серии простых вопросов и ответов. Он также предусматривает учебные цели для каждого раздела.

Что такое финансовый контроль в секторе безопасности?

Финансовый контроль в секторе безопасности является инструментом для обеспечения надзора за тем, как государственные средства, которые выделяются для обеспечения безопасности людей, расходуются в условиях прозрачности и подотчетности.

Эффективный финансовый контроль сектора безопасности гарантирует, что:

- формальные и неформальные учреждения надзора систематически контролировали использование государственных средств вооруженными силами, полицией и спецслужбами;
- парламентские, судебные и аудиторские органы выявляли, расследовали и указывали на недостатки и нарушение субъектами финансовой подотчетности;
- возбуждались административные или криминальные дела относительно представителей силовых структур виновных в коррупции; а также
- гражданское общество и академические центры проводили комплексные общественные обсуждения и исследования относительно определения потребностей человека, экономики и безопасности.

Кто принимает участие в финансовом контроле над сектором безопасности?

Субъекты, которые принимают участие в финансовом контроле делятся на две категории: формальные и неформальные. К формальным субъектам принадлежат правительства и их министерства, которые имеют особые правовые полномочия и несут главную ответственность за обеспечение финансового контроля в секторе безопасности. При этом, неформальные субъекты, такие как СМИ, правозащитные организации и мозговые центры, чаще дополняют работу формальных субъектов контроля.

К формальным субъектам, которые играют определенную роль в финансовом контроле сектора безопасности, в первую очередь, принадлежат:

- **Сотрудники внутреннего контроля и аудиторы, которые работают непосредственно в учреждениях в секторе безопасности и юстиции (правосудия).** К ним относятся генеральные инспекторы, внутренние

аудиторы или омбудсмены, чья роль заключается в укреплении процедур внутреннего контроля, проведении внутреннего аудита и расследований случаев нецелевого использования средств, финансовых махинаций и бесхозяйственности со стороны специальных служб и вооруженных сил.

- **Министерства.** К ним принадлежат Министерство финансов (или Казначейство) и его бюджетный департамент, Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Министерство юстиции и Министерство планирования. Эти министерства готовят бюджет и контролируют использование средств, которые выделяются на силовые структуры и органы правосудия. Кроме того, в их основные обязанности входит формулирование политики национальной безопасности и оценка ее стоимости, а также управление и контроль расходов субъектами сектора безопасности и юстиции (правосудия). Все они докладывают о своей деятельности Совету Министров (Кабинету Министров), а в некоторых случаях канцелярии президента.
- **Парламент и его комитеты.** К ним относятся избранные члены парламента и соответствующие комитеты. В парламенте могут быть созданы Комитет по вопросам обороны, Комитет по безопасности и внутренним делам, Комитет по вопросам бюджета и финансов, а также, если это приемлемо, Комитет по вопросам контроля расходов государственного бюджета. Члены парламента отвечают за создание правовой основы для повышения финансовой подотчетности силовых структур. Благодаря участию в комитетах члены парламента имеют возможность контроля за расходами в секторе безопасности, а также проводить расследование относительно злоупотреблений в использовании государственных средств.
- **Высшие органы финансового контроля.** Это национальные органы, ответственные за проведение внешней и независимой аудиторской проверки силовых структур. Они тщательным образом проверяют расходы в секторе безопасности и формируют независимую позицию относительно того, как и насколько эффективно используются финансовые ресурсы.

К неформальным относятся субъекты, которые исполняют роль финансовых наблюдателей в секторе безопасности, а именно:

- **Организации гражданского общества.** Это мозговые центры, академические и научно-исследовательские учреждения, организации по защите прав человека и другие аналогичные институции. Они могут:

- контролировать расходы государства, выделяемые на безопасность и оборону;
 - проводить независимый анализ бюджета силовых структур и его составляющих;
 - проверять бюджеты на предмет обеспечения заявленных приоритетов национальной безопасности;
 - лоббировать более прозрачное принятие оборонного бюджета;
 - разоблачать коррупцию или злоупотребление средствами в секторе безопасности и обороны;
 - обеспечивать подготовку государственных служащих и органов власти в вопросах финансового контроля в секторе безопасности.
- **Средства массовой информации.** К ним относятся советы по вопросам печати, печатная пресса, аудиовизуальные и Интернет организации, которые действуют в секторе СМИ. Средства массовой информации могут:
- проводить журналистские расследования процесса финансового менеджмента в силовых структурах;
 - повышать осведомленность граждан в вопросах бюджетирования сектора безопасности;
 - обеспечивать граждан критичной и независимой информацией относительно использования государственных средств в целях обороны и безопасности;
 - публиковать аудиторские отчеты относительно расходов на безопасность и оборону.

Почему так важен финансовый контроль в секторе безопасности?

Финансовый контроль в секторе безопасности является важным ввиду того, что он способствует ответственному отношению к использованию государственных средств со стороны поставщиков услуг в секторе безопасности и обороны. Если финансовый контроль реализован в стране правильно, он гарантирует:

- распределение ресурсов в соответствии с потребностями безопасности граждан;
- прозрачное и эффективное использование средств на безопасность и оборону;

- доступность для наблюдательных учреждений и общественности основных субъектов сектора безопасности и юстиции (правосудия);
 - содействие устойчивому социально-экономическому развитию и недопущение снижения уровня жизни граждан в результате использования государственных средств, которые выделяются на безопасность и оборону.
- Финансовые наблюдательные учреждения тщательным образом исследуют процесс бюджетирования сектора безопасности и обороны. В следующем разделе будет представлен обзор различных этапов бюджетирования сектора безопасности и обороны, а также роль институтов финансового контроля на каждом из них.

Вставка 1. Что такое сектор безопасности?

Юридическая и политическая структура

- гражданское общество
- законодательные органы контроля (надзора)
- органы исполнительной власти
- основные субъекты безопасности и правосудия

Сектор безопасности состоит из основных субъектов безопасности и юстиции (правосудия), а также их управленческих и контролирующих институций. В свою очередь правовая и политическая база определяет их задачи, органы и структуру.

Основные субъекты безопасности и юстиции (правосудия):

- Силы безопасности (вооруженные силы, полиция, разведка и службы госбезопасности, а также освободительные армии и повстанческие группировки);
- Юридические и правоохранительные структуры (суды, органы прокуратуры, тюрьмы, традиционные системы правосудия).

Учреждения управления и контроля:

- органы исполнительной власти и наблюдательные структуры (Администрация Президента, Совет Министров (Кабинет Министров), министерства обороны, внутренних дел, юстиции и финансов);
- органы законодательной власти и наблюдательные структуры (парламент и его комитеты, институт омбудсмена);
- неформальные контролирующие учреждения (организации гражданского общества, средства массовой информации, научно-исследовательские и правозащитные организации).

2. ПОНИМАНИЕ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

Учебные цели данного раздела

После прочтения этого раздела, читатели будут в состоянии:

- объяснить, что такое бюджет;
- описать этапы годового бюджетного цикла;
- понять роль разных субъектов, которые принимают участие в бюджетном цикле;
- определить, что охватывает бюджетирование сектора безопасности и обороны;
- понять, что означает среднесрочное бюджетирование в секторе безопасности и обороны; а также:
- объяснить, как ориентированный на результат бюджет может быть применен к сектору безопасности.

Что такое бюджет?

Бюджет – это подробный документ, который включает в себя предусмотренные расходы, доходы и дефицит, а также общий профицит и долг, которые ожидаются в течение одного финансового года. Годовой государственный бюджет представляет собой финансовые планы правительства во всех сферах деятельности государства на один финансовый год.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определяет роль бюджета следующим образом:

«Бюджет является ключевым программным документом правительства. Он должен носить всеобъемлющий характер и охватывать все государственные доходы и расходы так, чтобы отображать компромисс между разными вариантами политики». [1]

Таким образом, бюджет является не просто финансовым инструментом. Это всеобъемлющее политическое заявление, которое определяет, кроме

разных государственных расходов, финансовые расходы, связанные с сектором безопасности и обороны. Годовой бюджетный цикл, который описан ниже, позволяет осуществлять финансовый контроль на каждом из четырех основных этапах бюджетирования.

Что такое годовой бюджетный цикл?

Годовой бюджетный цикл состоит из четырех этапов, во время которых принимаются решения относительно государственного бюджета:

1. Подготовка бюджета
2. Принятие бюджета
3. Выполнение бюджета
4. Оценка бюджета

Ниже описывается процесс формирования расходов на безопасность и оборону на каждом из четырех этапов годового бюджетного цикла. Кроме того, раскрывается, кто является основными субъектами деятельности на каждом из этапов и их роль.

1. Подготовительный этап. Во время этапа подготовки бюджета происходит обсуждение государственного бюджета и составление его проекта органами исполнительной власти. Составляющие бюджета, которые касаются сектора безопасности и обороны, разрабатываются на основе данных от субъектов сектора безопасности и юстиции (правосудие), а также их органов по контролю и управлению (см. Вставку 1).

Ключевыми субъектами на этом этапе являются основные субъекты безопасности и юстиции (правосудия), а также министерства, которые имеют функции финансового контроля, – в основном это Министерство финансов, Министерство внутренних дел, Министерство планирования и Министерство юстиции.

В их обязанности входит:

- анализ расходов в предыдущем финансовом году;
- определение политики и направлений расходов на следующий год;
- планирование бюджетов на среднесрочный и долгосрочный периоды;
- согласование бюджета с финансовыми приоритетами правительства и возможностями государства; а также:
- составление бюджетного документа и его распространение вместе с разъяснительными дополнениями в парламенте.

2. Этап одобрения. На этапе утверждения или принятия бюджета, его проект подается правительством в парламент. Обычно [2], это происходит, по крайней мере, за три месяца до начала финансового года. В таком случае остается достаточно времени для парламента и его специализированным комитетам для тщательного исследования бюджетного документа, внесения в него изменений, если это уместно, и принятия.

Ключевыми субъектами на этом этапе является парламентский комитет по вопросам бюджета и финансовый комитет, а также специализированные комитеты (например, по вопросам национальной безопасности и обороны, разведки и тому подобное).

В их обязанности входит:

- рассмотрение бюджетного предложения;
- внесение изменений в бюджетный документ в результате переговоров с органами исполнительной власти; и в конечном итоге
- принятие бюджетного документа в качестве закона.

3. Исполнение бюджета. На этапе исполнения бюджета органы исполнительной власти и финансовые организации (например, основные субъекты сектора безопасности и юстиции (правосудия), исполнительные управления и наблюдательные органы) используют средства, которые выделяются на их деятельность.

Ключевыми субъектами на этом этапе являются основные субъекты сектора безопасности и юстиции (правосудия), исполнительные управления и наблюдательные органы, такие как Министерство финансов. В их обязанности входит:

- реализации закона о бюджете;
- управление ресурсами, а также
- реализация мероприятий и услуг.

4. Оценка бюджета. На этапе оценки бюджета высшие органы финансового контроля, парламент и организации гражданского общества проводят проверку и оценку государственных расходов. Она включает в себя, в том числе, аудит и оценку расходов в секторе безопасности и обороны.

Ключевыми субъектами здесь является Министерство финансов и другие министерства, парламент, аудиторские учреждения и организации гражданского общества.

В их обязанности входит:

- обеспечение экспертизы выполнения государственного бюджета на предмет соблюдения финансовых и производственных принципов;
- аудит институтов сектора безопасности и их программ, а также
- отчетность перед парламентом и гражданами.

Вставка 2. Пять принципов качественного бюджетирования

1. Полнота. Бюджет должен охватывать все финансовые операции правительства в сфере государственных расходов и доходов. Содержать полный и осознанный компромисс между разными вариантами политики.

2. Предсказуемость. Учреждения, которые тратят средства, должны быть уверены в своих ассигнованиях на среднесрочную перспективу, чтобы иметь возможность планировать свою деятельность. Стабильные потоки финансирования должны эффективно и действенно обеспечивать ведомственное планирование.

3. Состязательность. Ни одна из статей расходов бюджета не должна иметь претензий на преимущественное финансирование. Политика правительства в вопросах дополнительного финансирования должна регулярно пересматриваться и оцениваться, с целью обеспечения приоритетности и оптимальной производительности бюджетных организаций.

4. Прозрачность. Вся информация, необходимая для принятия решений относительно бюджета, должна быть представлена в доступном формате, своевременно и в систематизированном виде. Бюджетная информация должна быть точной, надежной и всеобъемлющей.

5. Периодичность. Бюджет должен охватывать определенный период времени (как правило, один год). Процесс составления бюджета должен следовать четкому и надежному графику, который должен быть предварительно согласован и опубликован.

Источник: «Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance», Всемирный банк: Программа учебы сотрудников парламента, 19 <http://www.parliamentarystrengthening.org/budgetmodule/index.html>

Каким образом бюджет охватывает все расходы на безопасность и оборону?

Проект государственного годового бюджета содержит конкретные пункты, которые определяют расчетную сумму средств, которые государство планирует потратить на безопасность и юстицию (правосудие).

Конкретные отделы или управления разнообразными институциями (учреждениями) в области безопасности и обороны несут ответственность за преобразование стратегических планов и их реализацию в четко определенные конкретные бюджетные статьи, размеры нужных расходов и тому подобное. Эти бюджетные расходы, как правило, включают в себя:

- расходы на персонал (оклады, надбавки, премии и вознаграждения);
- административные расходы (поддержка текущей деятельности, командировки, транспорт, членские взносы и регистрация, расходы на учебу и связь);
- расходы на обеспечение боеприпасами и взрывчатыми веществами, запасными частями и компонентами для осуществления нормального технического обслуживания, а также на строительство и строительные материалы, канцелярские принадлежности, топливо и одежду;
- расходы на транспортные средства, оружие, технику и комплектующие;
- расходы на аренду земли и зданий; а также
- профессиональные и специализированные услуги, такие как консультации, аутсорсинг и научные исследования и разработки. [3]

Таблица 1. Какие институты в секторе безопасности и обороны имеют бюджетные статьи в государственном бюджете?

Статья бюджета	Название государственной институции
Оборона	<ul style="list-style-type: none"> • Вооруженные силы (включая миротворческие силы, развернутые за рубежом). • Гражданская администрация военного сектора. В частности расходы на Министерство обороны и другие государственные институции, которые занимаются оборонной деятельностью, в том числе, производством оружия, его импортом и экспортом. • Военизированные формирования. Речь идет не о регулярных вооруженных силах, а о жандармерии или пограничниках. (Расходы на них могут быть указаны или в бюджете МО, или МВД, или отдельно)
Правоохранительные органы	<ul style="list-style-type: none"> • Полиция и правоохранительные органы, ответственные за общественный порядок. • Гражданская администрация полиции и других сил общественного правопорядка (МВД)
Пограничная служба (управление)/Таможня	<ul style="list-style-type: none"> • Администрации пограничной службы и таможни

Статья бюджета	Название государственной институции
Учреждения исполнения наказаний	<ul style="list-style-type: none"> Администрация тюрем. (Это может быть отмечено или в бюджете МВД, или Министерства юстиции)
Разведка	<ul style="list-style-type: none"> Разведывательные службы. Они могут быть военные или гражданские. Обычно разные агентства осуществляют разную разведывательную деятельность, а потому расходы на них могут быть отмечены в рамках или бюджетов министерств обороны, внутренних дел и юстиции, или вообще отдельно в качестве независимых служб подчиненных непосредственно органам исполнительной власти
Учреждения по вопросам чрезвычайных ситуаций	<ul style="list-style-type: none"> Гражданская оборона. Ведомства, которые отвечают за действия в условиях чрезвычайных ситуаций, использование специальной связи, защиту стратегической инфраструктуры, высших должностных лиц, и тому подобное
Стратегическое управление в секторе безопасности	<ul style="list-style-type: none"> Высший совет обороны или Совет национальной безопасности. Это могут быть также административно независимые учреждения или консультативные департаменты под руководством исполнительной власти

Взято из: Теодора Фьюор «Budget Analysis», DCAF-UNDP: Public Oversight of the Security Sector. Пособие для организаций гражданского общества (Женева, DCAF-UNDP, 2008).

Что такое среднесрочное бюджетирование в секторе безопасности и обороны?

Среднесрочное бюджетирование в секторе безопасности и обороны связывает финансовый менеджмент основных субъектов в секторе обороны и юстиции (правосудия) с процессом планирования и формирования политики в секторе безопасности и обороны государства.

Целью такого бюджетирования является прогнозирование финансовых потребностей субъектов безопасности и юстиции (правосудия) на среднесрочный период времени (преимущественно от двух до пяти лет).

Среднесрочное бюджетирование в секторе безопасности и обороны помогает сбалансировать финансовые планы отдельных субъектов с прогнозами относительно доходов государства. В результате, государственные ресурсы выделяются отдельным бюджетным организациям через среднесрочные бюджеты и соответствующие расчеты. Кроме того, все

должно происходить в соответствии с общими финансовыми целями государства. Среднесрочное бюджетирование в секторе безопасности и обороны часто необходимо в связи с:

- периодическими изменениями стратегической обстановки в сфере безопасности;
- уровнем имеющихся финансовых ресурсов;
- изменениями в потенциальных угрозах безопасности, которые стоят перед обществом в среднесрочной перспективе;
- возникновением непредсказуемых дорогостоящих операций, таких как миротворческие программы или войны; а также
- увеличением потребностей в других общественных секторах, таких как здравоохранение, образование или социальное развитие.

Во многих странах, среднесрочное бюджетирование в секторе безопасности и обороны происходит в рамках среднесрочных финансовых ограничений (Вставка 3).

Вставка 3. Структура среднесрочных расходов (ССР)

Среднесрочная структура расходов (ССР) предлагает комплексный подход к вопросам политики, планирования и бюджетирования. Она позволяет странам оценить расходы на протяжении трех лет. Цель формирования ССР заключается в сочетании среднесрочного стратегического планирования и ежегодного бюджетного процесса таким образом, чтобы позволить адаптировать расходы к четко определенным приоритетам и доступным ресурсам. Относительно основных субъектов в секторе безопасности и юстиции (правосудия) ССР предусматривает следующие действия:

- принятие четкого видения процесса основными субъектами в секторе безопасности и юстиции (правосудия);
- идентификация и получение согласия на реализацию целей и приоритетов;
- оценка того, что влияет на достижение целей и приоритетов;
- оценка расходов для выполнения такой деятельности; а также
- получение разрешения на расходование средств.

Смопроче: World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, Вашингтон, 1998, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.PDF>

Как среднесрочное бюджетирование сектора безопасности и обороны соотносится с вопросом разработки политики в сфере национальной безопасности?

Среднесрочное бюджетирование в секторе безопасности и обороны часто связано с разработкой политики в сфере национальной безопасности (известной как Стратегии национальной безопасности). Правительство может разработать политику национальной безопасности, чтобы реагировать на переменчивые внутренние и внешние вызовы с которыми сталкиваются государство. В рамках государственного процесса разработки политики национальной безопасности, среднесрочный бюджет позволяет планировать оптимальное использование ресурсов. Это также способствует определению предела, до которого государство может позволить себе расходовать средства на безопасность и оборону в среднесрочной перспективе.

Вставка 4. Что такое национальная политика в секторе безопасности?

Национальная политика в секторе безопасности является политикой высокого уровня, которая определяет, каким образом обеспечивается безопасность государства и его граждан. Она выполняет разные функции, в частности:

- обеспечение рассмотрения правительством всех угроз в случае их возникновения;
- определение критериев эффективности субъектов сектора безопасности и юстиции (правосудия);
- направление реализации конкретных стратегий безопасности государства и деятельности оборонных ведомств;
- развитие внутреннего консенсуса; а также
- укрепление регионального и международного доверия и сотрудничества по вопросам безопасности и обороны.

Взято из: ДКВС: Политика национальной безопасности (Женева, ДКВС, ноябрь 2005), ч.1 <http://www.dcaf.ch/Publications/National-Security-Policy>

Вставка 5. Обзор военных закупок и процессов заключения контрактов в рамках Стратегии национальной безопасности на примере США

В Стратегии национальной безопасности США от 2010 года Белый Дом объявил, что он будет укреплять механизмы финансового контроля в оборонном секторе: «Мы будем изучать наши программы и прекращать или реструктурировать те программы, которые являются устаревшими, дублируют друг друга, являются неэффективными или расточительными. Результатом станут более соответствующие реалиям эффективные программы и системы, которые будут соответствовать пожеланиям военных и их потребностям. Мы также реформируем федеральную систему контрактов и укрепим практику контроля над заключением контрактов и управленческой деятельности с целью сохранения \$40 млрд в год».

Источник: Стратегия национальной безопасности, (Вашингтон, Белый дом, май 2010 года), стр. 34-5'.

Что такое ориентированное на результат бюджетирование сектора безопасности и обороны?

Ориентированное на результат бюджетирование (также называют бюджетирование, ориентированное на конечный результат) является методом бюджетирования, когда доходы и расходы, связанные с конкретными государственными структурами, оцениваются через конкретные результаты, ожидаемые от этих структур. Этот метод бюджетирования гарантирует, что основные субъекты сектора безопасности и юстиции (правосудие) предоставляют налогоплательщикам за свои услуги оптимальное соотношение цены и качества (Вставка 6).

Ориентированное на результат бюджетирование позволяет расходы на учреждения в секторе безопасности и обороны сбалансировать с промежуточными и конечными результатами.

Следовательно, для институций в секторе безопасности важно:

- установить соизмеримые промежуточные и конечные результаты своей деятельности;
- определить, каким образом эти результаты должны быть оценены; а также
- определить их в своих бюджетных документах.

Вставка 6. Соотношение цены и качества

Соотношение цены и качества в секторе безопасности означает, что услуги, которые предоставляются основными субъектами в секторе безопасности и юстиции (правосудия), соответствуют средствам налогоплательщиков потраченным на них. Это гарантирует, что услуги предоставлены в соответствии с потребностями налогоплательщиков и приоритетов в секторе безопасности. Три основных вопроса, которые необходимо задать для того, чтобы проверить соотношение цены и качества:

- **Экономическое управление ресурсами:** Происходит ли приобретение учреждениями в секторе безопасности необходимых ресурсов (средств, персонала, зданий, оборудования и тому подобное) с наименьшими расходами?
- **Результативность:** Достигла ли деятельность учреждений в секторе безопасности и обороны максимальных результатов по сравнению с уровнем имеющихся ресурсов?
- **Эффективность:** Достигли ли учреждения сектора безопасности и обороны определенных для них целей в рамках выделенного бюджета?

Взято из: Ханс Борн, Филипп Флури Андерс Йонссон, *Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практика, Справочник для парламентариев (Женева, ДКВС, 2003), стр. 132.*

Вставка 7. Ориентированное на результат бюджетирование сектора безопасности и обороны: расходы, промежуточные и конечные результаты

- **Расходы.** К ним относятся ресурсы, которые организация или учреждение получает для того, чтобы выполнять свои функции. То есть оснащение, необходимое для выполнения правоохранительных задач. Например, радар для выявления превышения скорости транспортных средств.
- **Промежуточные результаты или результаты текущей деятельности.** К ним относятся измеримые результаты работы основных субъектов в секторе безопасности и юстиции (правосудия). Например, количество случаев превышения скорости водителями, которые были задержаны полицией во время целенаправленной работы.
- **Конечные результаты.** В данном случае имеется в виду цели, которые планируется достичь в конце. Например, более безопасное дорожное движение для его участников.

Эти результаты часто называют эффектами или последствиями. Конечные результаты являются более широким показателем эффективности, чем промежуточные результаты или результаты текущей деятельности, а потому их тяжелее измерять. Еще тяжелее оценить, какой вклад внесло то или другое учреждение в общем процессе.

Смотрите также: «*Final Glossary*», in *Budget Practices and Procedures Database* (Париж, OECD, 2007), с. 5.

Какие преимущества имеет ориентированное на результат бюджетирование для сектора безопасности?

С помощью метода бюджетирования ориентированного на результат, органы исполнительной власти, безопасности и обороны определяют цели для своей деятельности. Бюджетирование, ориентированное на конечный результат, дополняет более традиционный постатейный метод бюджетирования, который сосредоточен исключительно на расходах. Оно позволяет:

- сделать акцент на результатах деятельности институций в секторе безопасности, которые ожидается получить в обмен на потраченные государственные средства;
- определить, какие ресурсы необходимы для институций в секторе безопасности с целью выполнения своих функций;
- определить связи между запрошенными ресурсами и сформулированными заданиями;
- выделить бюджетные ресурсы на те виды деятельности/программы, которые должны дать лучшие результаты и эффект;
- предоставить целостное представление о деятельности и программах правительства, связанных с сектором безопасности, а также
- предоставить инструмент для мониторинга экономической эффективности деятельности по обеспечению безопасности.

В таблице ниже представлены примеры политических целей вместе с показателями эффективности, которые могут быть использованы при применении метода бюджетирования, ориентированного на результат.

Таблица 2. Необходимые рабочие характеристики и бюджетные показатели: их применение для достижения политических целей

Политические цели	Необходимые рабочие характеристики	Индикатор (показатель) производительности
Снижение преступности	Снижение случаев насилия в общественных местах на 25% в течение бюджетного года	Количество случаев насилия в общественных местах, зарегистрированных полицией в этом году по сравнению с прошлым годом
Более решительное снижение преступности	По меньшей мере, 27% от числа зарегистрированных преступлений, должны быть переданы в прокуратуру	Количество зарегистрированных полицией преступлений, которые переданы в прокуратуру по сравнению с количеством зарегистрированных преступлений
Прозрачность и доступность полиции	По меньшей мере, 85% граждан, которые находятся в контакте с полицией, должны быть довольны обслуживанием во время общения с полицией	<ul style="list-style-type: none"> • Время отзыва на обращение • Период ожидания для получения паспорта • Время, необходимое для выдачи лицензии на оружие

3. УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ: РОЛЬ ПАРЛАМЕНТА

Учебные цели данного раздела

После ознакомления с данным разделом, читатели получают возможность:

- понять роль парламента в вопросе финансового контроля над сектором безопасности;
- определить характерные действия парламента на каждом из этапов формирования годового бюджета;
- описать, что является парламентскими инструментами финансового контроля;
- объяснить функции и структуру парламентских комитетов, которые принимают участие в финансовом контроле; а также
- выявить и устранить основные проблемы в секторе парламентского финансового надзора.

Какова роль парламента в финансовом контроле над сектором безопасности?

Роль парламента заключается в том, чтобы потребности безопасности и интересы граждан учитывались в процессе формирования бюджета в секторе безопасности и обороны. Также парламента должен обеспечить ответственность исполнительных органов за использование государственных средств. Осуществляя финансовый контроль сектора безопасности, парламента выполняет две основные функции: законотворческую и контролирующую. Эти функции более детально можно описать следующим образом:

- **Законотворческая функция.** Парламент устанавливает и вносит изменения в нормативно-правовую базу по вопросам финансовой отчетности в секторе безопасности и обороны (смотри Вставку 8), принимает ежегодный государственный бюджет в форме закона, а также ряд других нормативных актов, которые регулируют рациональное использование человеческих и материальных ресурсов в секторе безопасности.

- **Контролирующая функция.** Парламент внимательно исследует бюджет органов безопасности. Во многих странах законодательный орган и его специализированные комитеты имеют право вносить изменения в государственный бюджет до его утверждения. Много парламентов регулярно обсуждают на пленарных заседаниях, насколько уместны запросы на увеличение финансирования, представленные правительством. Парламент также подключен к процессу сравнения угроз национальной безопасности и финансового состояния страны. Законодательный орган также может провести заслушивание лиц, которые служат в органах безопасности. С этой целью парламентарии могут организовать общественные слушания, во время которых чиновники, ответственные за отдельные расходы в секторе безопасности, могут объяснить, почему и как были потрачены государственные средства.

Вставка 8. Что составляет правовую основу финансовой отчетности в секторе безопасности?

Финансовое законодательство по вопросам подотчетности обеспечивает основу для управления государственными средствами и государственной ответственностью. Оно включает у себя:

- конституцию государства, которая определяет разделение властей и контролируемую роль парламента;
- законы по вопросу финансового менеджмента, которые определяют правила осуществления финансовых операций с государственными средствами;
- законы финансовой подотчетности, которые направлены на увеличение прозрачности механизмов государственных расходов;
- акты, которые выдают министерства, выполняющие контролирующие функции, такие как министерство финансов;
- акты, которые регламентируют деятельность счетной палаты или генерального аудитора;
- антикоррупционные законы; а также
- государственный бюджет, который принимается парламентом и имеет статус закона.

Какие парламентские комитеты принимают участие в финансовом контроле сектора безопасности?

Парламентский финансовый контроль сектора безопасности может подразумевать участие нескольких парламентских комитетов. Речь идет о двух типах парламентских комитетов:

Комитеты по финансовой экспертизе. Это специализированные органы парламента, которые разрабатывают рекомендации по управлению государственными ресурсами для пленарного заседания парламента. Они дают советы парламентариям, как обеспечить надлежащее выполнение законов или решений, которые касаются государственного бюджета и государственных расходов.

Комитеты по вопросам обороны и/или экспертной оценки в секторе безопасности. Парламентские комитеты по вопросам безопасности и обороны (Вставка 9) являются специализированными органами парламента. Они специализируются на вопросах связанных с вооруженными силами, национальной безопасностью, иностранными и внутренними делами, а также с разведкой. Они дают советы и рекомендации парламента на пленарном заседании. Эти советы касаются законов или решений, относящиеся к вопросам национальной безопасности и обороны, и которые могли бы повлиять на финансы государства.

Вставка 9. Какова роль парламентских комитетов по вопросам безопасности и обороны?

Парламентские комитеты по безопасности и обороне охватывают следующие направления деятельности:

- разработка законодательства в секторе безопасности и обороны;
- консультирование по вопросам бюджета и мониторинга расходов;
- рассмотрение правительственной оборонной политики и стратегии безопасности;
- консультирование по вопросам международных обязательств и договоров, которые были ратифицированы парламентом;
- консультирование парламента относительно применения силы и развертывания войск за рубежом;
- мониторинг оборонных закупок;
- рассмотрение назначений на высокие должности; а также
- мониторинг кадровой политики и соблюдения прав человека.

Источник: *Воспитание добропорядочности и борьба с коррупцией в оборонном секторе: Сборник позитивной практики (Женева, НАТО-ДКВС, 2010), стр. 222.*

Ниже приводится короткий обзор роли парламента в подготовке, принятии, выполнении и оценке бюджета страны, с акцентом на сектор безопасности и обороны.

Какова роль парламента на этапе подготовки бюджета?

Исполнительная власть, как правило, проводит этап принятия бюджета без официального участия парламента. Однако, подготовка бюджета происходит не за закрытыми дверями. Это все является частью открытых дебатов при участии парламентариев и представителей гражданского общества. Парламентское участие на этапе подготовки бюджета происходит в ходе пленарных дискуссий. Эти дебаты часто происходят в рамках политических партий, представленных в парламенте. Такие обсуждения могут повлиять на подготовку бюджета в случаях, когда:

- подготовка бюджета является частью более широкого процесса планирования, в частности разработки политики в сфере национальной безопасности;
- основные изменения в среде безопасности государства требуют парламентского участия в процессе планировании; или
- действия законодателей необходимы, исходя из обнаруженных недостатков в финансовом менеджменте, а также фактов коррупции среди субъектов сектора безопасности и юстиции (правосудие) и их наблюдательных органов.

Участие парламента на стадии подготовки бюджета может включать в себя рассмотрение бюджетного доклада за предшествующий период, который предоставляется правительством. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) рекомендует, чтобы этот бюджетный доклад имел «долгосрочные цели экономической и финансовой политики правительства, а также экономические и финансовые намерения относительно будущих бюджетов, по меньшей мере на два следующих года»[4].

Какова роль парламента на этапе принятия бюджета?

Парламент играет ключевую роль в процессе принятия бюджета. Он получает бюджетный документ от исполнительной власти и проводит его оценку. Количество изменений, которые может внести парламент в бюджет и его разные составляющие, в том числе, которые касаются сектора безопасности и обороны, является разным в разных странах. Все зависит от полномочий, которые предоставляются парламенту в соответствии с конституцией государства.

Полномочия парламента и его специализированных комитетов и подкомитетов варьируется от неограниченных до очень ограниченных. Об этом свидетельствует ряд примеров:

- **Неограниченные полномочия.** Парламенты Швеции и Финляндии, имеют право вносить изменения к любым статьям бюджета, в том числе тем, которые касаются сектора безопасности и обороны. Они могут это сделать даже если это приводит к увеличению общей суммы расходов или создания новых статей бюджета. В сравнении с большинством других парламентов, Конгресс США имеет наибольшие полномочия, чтобы решить вопрос перевода средств в рамках бюджета из одной статьи на другую, учитывая изменения в государственных приоритетах.
- **Ограниченные полномочия.** Парламенты Швейцарии и Испании могут внести поправки в государственный бюджет, но без изменений общего количества расходов.
- **Очень ограниченные полномочия.** Парламенты в Великобритании и Канаде могут только уменьшить бюджетные расходы.

В большинстве стран национальный бюджет, в том числе те его статьи, которые предусматривают расходы на безопасность и оборону, утверждаются парламентом лишь с небольшими изменениями. В нескольких странах, таких как Южная Африка, Новая Зеландия и Австралия, голосование парламента за закон о бюджете рассматривается как вотум недоверия правительству.

Таблица 3. Какие парламентские структуры в разных странах мира имеют дело с бюджетом в секторе безопасности и обороны?

Страна	Парламентские структуры, которые имеют отношение к бюджету в секторе безопасности и обороны
Франция	Лишь один комитет занимается всеми вопросами связанными с бюджетом. Отраслевые комитеты могут предоставлять рекомендации, но бюджетный комитет не должен им следовать. Члены соответствующих отраслевых комитетов присоединяются к бюджетному комитету во время обсуждения ассигнований, связанных с их сферой ответственности
Швеция	Партийные фракции и отдельные члены парламента могут представлять контрпредложения к бюджетным предложениям правительства, в том числе – в секторе безопасности. Все контрпредложения, а также бюджетные предложения правительства рассматриваются в парламентских комитетах (например, комитетах, которые связаны с вопросами обороны и безопасности). Финансовый комитет адаптирует предложения и компилирует их в единый бюджетный документ, который подлежит окончательному обсуждению и голосованию во время заседания

Страна	Парламентские структуры, которые имеют отношение к бюджету в секторе безопасности и обороны
Италия	Единственный бюджетный комитет занимается вопросами бюджета. Отраслевые комитеты, такие как Комитет по охране Республики, имеют дело с ассигнованиями только в соответствующем секторе
Нидерланды	В стране отсутствует бюджетный комитет. Отраслевые комитеты имеют дело с ассигнованиями в каждом соответствующем секторе экономики. Может быть создан специальный бюджетный комитет, но он может предлагать лишь техническую помощь отраслевым комитетам, когда они обсуждают свои части бюджета
Индия	Комитет по вопросам государственного бюджета создается парламентом ежегодно, чтобы тщательным образом проверять ассигнования правительства и доклады Генерального ревизора

Какая последовательность рассмотрения парламентом бюджета во время его принятия?

Этап принятия бюджета включает в себя несколько последовательных составляющих в рамках деятельности парламента. Процесс рассмотрения бюджета может в среднем длиться три-четыре месяца. Участие в нем принимает лишь бюджетный или финансовый комитеты. Однако они могут сотрудничать и с другими специализированными (или отраслевыми) комитетами, в частности, с комитетом по вопросам безопасности и обороны. В зависимости от полномочий и времени, предоставленного для специализированных комитетов, участники процесса, как правило, оценивают бюджет и предлагают поправки в него. Позже бюджетный или финансовый комитеты готовят свой сводный доклад, который заслушивается на пленарном заседании парламента.

Сам процесс приведен в Таблице 4.

Таблица 4. Последовательность рассмотрения бюджета в секторе безопасности и обороны

Последовательность	Действия
Изучение	Бюджетный или финансовый комитеты рассматривают оборонный бюджет, представленный исполнительной властью
Разработка поправок	Бюджетный или финансовый комитеты, совместно с профильными комитетами, разрабатывают поправки, относительно предлагаемого бюджетного документа

Последовательность	Действия
Заслушивание	Председатель парламентского бюджетного или финансового комитетов представляет консолидированный бюджетный доклад на пленарном заседании
Ответ	Правительство формально отвечает перед парламентом. Однако это не значит, что замечания бюджетного комитета будут учтены

Вставка 10. Неограниченная власть относительно внесения изменений в бюджет в секторе безопасности и обороны: инициативы членов парламента Финляндии

После того, как правительство представит свой проект бюджета, финские члены парламента могут в течение десяти дней представить собственные бюджетные инициативы. В бюджетной инициативе они могут предлагать правительству увеличить или уменьшить бюджет по отдельным статьям, или увеличить расходы на конкретные цели.

На голосование парламента предложенные поправки должны быть внесены снова в конце финансового года, когда во время пленарного заседания вновь будет обсуждаться государственный бюджет. В последние годы от 900 до 1500 бюджетных инициатив ежегодно подается на рассмотрение парламента.

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

Какова роль парламента на этапе выполнения бюджета?

Роль парламента на этапе выполнения бюджета заключается в том, чтобы гарантировать надлежащее выполнение органами исполнительной власти государственного бюджета. Парламент делает это путем мониторинга фактических расходов в течение финансового года.

Учитывая характер их работы, институции в секторе безопасности и обороны могут инициировать изменения в бюджет на протяжении года. Эти коррекции могут быть внесены в случае внезапного изменения в атмосфере безопасности, в частности, такого как: возникновение военных конфликтов, участие в операциях по поддержанию мира и стихийные бедствия.

В таких случаях, парламент вносит поправки в бюджет и корректирует его в соответствии с запросами.

Какие существуют инструменты парламентского контроля на этапе выполнения бюджета?

Парламенты используют несколько инструментов с целью контроля за выполнением бюджета. Что касается расходов в секторе безопасности и обороны, наиболее распространенными парламентскими инструментами контроля являются:

- **Вопросы и запросы.** Парламент проводит пленарные заседания по вопросам безопасности и обороны. В это время происходят, в том числе, заслушивания, посвященные обострению международной обстановки, начала войны, а также ситуаций, касающихся политических, экологических и экономических проблем. Такие события предусматривают значительную модификацию законодательства и перераспределения средств. На данном этапе, члены парламента и комитеты могут:
 - посылать официальные государственные запросы, в частности к министру внутренних дел или министру обороны, относительно планов и политических намерений правительства в соответствующих сферах деятельности;
 - проводить дискуссии и принимать бюджетные поправки, которые касаются безопасности и обороны, а также обсуждать аудиторские отчеты относительно выполнения бюджета; а также
 - предлагать или запрашивать проведение конкретных проверок Высшим органом финансового контроля.
- **Слушания парламентского комитета.** Слушания парламентского комитета является важнейшим инструментом парламентского финансового контроля. Например, специализированные комитеты Конгресса США часто проводят слушание по вопросам оборонного заказа. В зависимости от чувствительности обсуждаемых тем, они могут быть открытыми для общественности или проходить за закрытыми дверями. Когда заявлено, что определенная часть расходов оборонных бюджетов должна остаться в тайне, члены парламентских комитетов, которые проводят слушания, могут быть подданы проверке (Вставка 11). Слушания парламентского комитета позволяют:
 - проводить расследование конкретных вопросов, связанных с финансовым менеджментом в секторе безопасности и обороны;
 - осуществлять тщательное исследование деятельности правительства, в том числе, бюджетных ассигнований, направленных на обеспечение безопасности или обороны и связанных с этим операций;

- призывать правительство или институции в секторе безопасности к подотчетности за использование ими государственных средств.

Последние современные тенденции способствовали большей прозрачности и открытости парламента для общественности в вопросах, которые обсуждаются в ходе пленарных заседаний и слушаний в комитетах. Например, комитеты австралийского парламента систематически публикуют свои отчеты в Интернете.

Вставка 11. Проверка уполномоченного парламентского персонала, ответственного за контроль над учреждениями в секторе безопасности и обороны

В таких странах, как Германия, требуется проверка членов парламентских оборонных и разведывательных комитетов. Процедура проверки направлена на отбор государственных должностных лиц перед получением ими доступа к конфиденциальной информации. В соответствии с действующими требованиями, лишь один или несколько членов парламента и председатель комитета по безопасности, а также аудиторы, ответственные за ревизию органов, где циркулирует секретная информация, имеют доступ к секретным документам. Это гарантирует, что, по крайней мере, определенный уровень финансового контроля над секретными статьями бюджета, все же, осуществляется.

Взято из ДКВС: Проверки и сектор безопасности (Женева, ДКВС, октябрь 2006 года).

- **Специальные парламентские следственные комиссии.** Парламенты могут создавать специальные комиссии по расследованиям, которые объединяют членов парламента, владеющих специальными знаниями. Эти комиссии могут принимать доказательства относительно предмета расследований или свидетельств под присягой министров и/или государственных служащих соответствующих министерств. В некоторых случаях, высокопоставленные или полицейские командиры могут быть допрошены относительно использования ими государственных средств в рамках своих операций. В чувствительных случаях, связанных с безопасностью свидетелей, комитет может заседать за закрытыми дверями и придерживаться правил конфиденциальности.
- **Общественные запросы.** В Великобритании и Ирландии органы исполнительной власти могут также привлечь общественную комиссию, которая может расследовать любые действия, которые проводятся правительством.

Вставка 12. Публичные расследования оборонных расходов: на примере Великобритании

В июле 2009 г. тогдашний премьер-министр Великобритании Гордон Браун заявил о начале публичного расследования относительно участия Великобритании в войне в Ираке. Во время первой фазы войны в Ираке Гордон Браун занимал должность Канцлера казначейства.

Во время слушаний в рамках расследования по Ираку, которые проходили в начале 2010 г., Гордон Браун заявил, что расходы на оборону в Великобритании постепенно увеличивались в течение каждого года войны. Тем самым он опроверг факты задержки в поставке оборудования для вооруженных сил Великобритании во время его пребывания на посту канцлера. В процессе подготовки к парламентским выборам, оппозиция раскритиковала эти заявления и смогла доказать, что расходы на оборону Великобритании не увеличивались. Эти разоблачения заставили премьер-министра направить объяснительное письмо в Комитет Расследований по Ираку, в котором он представил подробную схему расходов на оборону Великобритании во время конфликта в Ираке. Однако, в результате, Гордон Браун все же отказался от своего заявления о том, что расходы на оборону увеличивались в течение каждого года войны в Ираке. Письмо Гордона Брауна в Комитет Расследований по Ираку доступно по ссылке: www.iraqinquiry.org.uk/news/100318-pmletter.aspx

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

Какова роль парламента на этапе оценки бюджета?

На этапе оценки бюджета, парламент рассматривает данные относительно государственных финансов, предоставленные генеральным аудитором или независимой аудиторской организацией. Это может повлечь за собой проведение дальнейших парламентских слушаний, которые позволят парламенту:

- предлагать реформы в финансовых управлениях учреждений сектора безопасности и обороны;
- учитывать эти предложения при принятии решений по бюджету в будущем;
- увеличить в дальнейшем подотчетность правительства, особенно в сферах безопасности и обороны;
- предлагать проведение уголовных расследований или применение дисциплинарных мер против коррумпированных чиновников.

Вставка 13. Парламентская проверка бюджетов разведки: на примере Австралии

Парламентский Объединенный Комитет по разведке и безопасности Австралии имеет установленную законом обязанность проверять финансовую отчетность всех шести управлений австралийского разведывательного сообщества.

В мае 2010 г. Комитет выпустил публичный отчет, в котором изложил результаты проведенных совместно с австралийскими разведывательными органами слушаний.

Среди прочего, доклад отображал рост бюджета Австралийской Организации по безопасности и разведке (ASIO), которая является одной из шести национальных спецслужб. В отчете комитета было отмечено, что в спецслужбе произошло увеличение штата с 584 чел. в 2001 г. до 1860 чел. в 2011 г. Расходы государственных средств увеличились соответственно с 66 млн. австралийских долл. в 2001 г. до 417 млн. австралийских долл. в 2008 г.

После опубликования данного доклада, австралийское правительство заявило, что в дальнейшем будет проводить более глубокое инспектирование разведывательного сообщества «с целью обеспечения его эффективности в процессе поддержки политики и оперативных потребностей правительства». Чиновники заявили, что необходимые для проведения инспектирования 3 млн австралийских долл. будут выделены из общего бюджета ASIO.

Таблица 5. Подходы к оценке парламентами разных стран национальных бюджетов в сфере безопасности и обороны

В данной таблице описаны подходы, применяемые парламентами разных стран для проверки исполнения национальных бюджетов в сфере безопасности и обороны.

Страна	Проверки парламентом национальных бюджетов в сфере безопасности и обороны
Австралия	В декабре 2009 г. Объединенный Комитет государственных счетов и аудита (ЖСРАА) при парламенте Австралии опубликовал свой пилотный доклад касательно основных проектов. В докладе была представлена оценка 15 основных проектов по приобретению оборудования и соответствующих финансовых отчетных процедур, проведенных министерством обороны в 2007-2008 гг. Проверка включает в себя информацию о стоимости, графике выполнения и возможностях выполнения индивидуальных военных проектов за прошлый финансовый год

Страна	Проверки парламентом национальных бюджетов в сфере безопасности и обороны
Франция	В 2009 г., Комитет по финансам, общей экономике и планированию при Национальном Собрании принял участие в парламентской оценке двух основных документов, которые касались национальной обороны. Результатом этой работы стало принятие в 2010 г. оперативного бюджета Вооруженных Сил и нового Закона о военном планировании (2009-2014 гг.)
США	В 2010 г. Комитет по военным вопросам при Палате представителей представил доклад под названием «Данные и рекомендации экспертной группы Комитета Палаты по военным вопросам касательно реформы оборонных закупок». Доклад был оценкой эффективности системы оборонных закупок США по отношению к военнослужащим и налогоплательщикам. Экспертная группа пришла к выводу, что система закупок министерства обороны должна иметь в своем составе орган управления эффективностью. Она показала неспособность министерства обороны обеспечивать точную и своевременную финансовую информацию для Палаты. В докладе говорилось о том, что министерство обороны неэффективно управляло своими программами закупок и поэтому не смогло провести настоящие реформы в сфере закупок. http://armedservices.house.gov/

Как парламентские комитеты проводят оценку бюджетов в сфере безопасности и обороны?

В некоторых странах специализированные парламентские комитеты в соответствии с законодательством обязаны проводить регулярные проверки управления, расходов и финансовой отчетности основных учреждений, обеспечивающих безопасность и правосудие. Например, согласно австралийскому закону «О разведывательных органах» от 2011 г., Объединенный Комитет по разведке и безопасности вправе спрашивать министра или глав разведорганов об использовании ими средств. В Таблице 6 представлен неполный список вопросов, которые может задавать парламентский комитет.

Таблица 6. Какие вопросы парламентские комитеты могут задавать на этапе оценки бюджета?

Тема	Вопросы
Расходы	<ul style="list-style-type: none"> • подсчитаны ли все источники финансирования? • соответствуют ли законодательству операции по закупке оборудования, выплаты заработной платы и продажи оружия?

Тема	Вопросы
Расходы	<ul style="list-style-type: none"> • опубликованы ли в прессе объявленные на тендерной основе процедуры закупки? • существуют ли профессиональные стандартные процедуры для обеспечения безопасности ресурсов, которыми обладают бюджетные организации и учреждения? • реализуют ли учреждения и организации свои программы в соответствии с установленными планами и стратегиями? • каковы гарантии того, что бюджетные учреждения и организации следуют этим профессиональным стандартам? • является ли соотношение различных видов затрат надлежащим и реалистичным? • были ли инвестиции в оборудование, программы или активы сделаны из выделенных для этого средств?
Результаты	<ul style="list-style-type: none"> • являются ли каталогизированными товары и услуги, приобретенные бюджетными организациями и учреждениями? • проведены ли обоснования инвестиций и крупных закупок? • каким документом подтверждаются предоставленные товары или услуги? • существуют ли процедуры, чтобы оценить эффективность действий военнослужащих или сил безопасности? • публикуют ли бюджетные учреждения и организации результаты своей деятельности?
Результаты и последствия	<ul style="list-style-type: none"> • как отвечают результаты и последствия политики безопасности бюджетных учреждений установленным целям и отчетности? • были ли показатели эффективности разработаны для того, чтобы оценить результаты и последствия этой политики безопасности? • проведен ли анализ того, насколько работа учреждения способствовала эффективным результатам и последствиям? • существуют ли процедуры, чтобы оценить эффективность деятельности военнослужащих или сил безопасности?

В чем заключаются проблемы парламентского финансового контроля в сфере безопасности?

Парламенты сталкиваются с многочисленными проблемами в процессе обеспечения эффективного финансового контроля в сфере безопасности.

Наиболее важными проблемами являются:

- 1. Отсутствие политической воли у власти.** Во многих случаях, большой опыт военного или однопартийного руководства, в сочетании с практикой ограниченной демократии, а также сильными руководителями дела-

ют финансовый контроль со стороны парламента практически невозможным. В таких условиях, правящие элиты вряд ли продемонстрируют необходимую политическую волю для того, чтобы помочь повышению уровня парламентского контроля над расходами на безопасность и оборону.

Что могут сделать парламентарии при отсутствии политической воли в органах исполнительной власти для проведения финансового контроля?

При отсутствии политической воли, парламентарии могут:

- организовывать и участвовать в обсуждениях рабочей группы по парламентскому финансовому контролю в сфере безопасности;
- способствовать проведению пленарных заседаний на тему необходимости оценивания военных расходов и социальных потребностей общества;
- поощрять правительство к следованию международным нормам и организациям, специализирующимся на государственном финансовом управлении, таким, как ОЭСР или ИНТОСАИ;
- обращаться за помощью к другим институтам, таким, как гражданское общество и средства массовой информации, для повышения уровня осведомленности о важности парламентского контроля над сектором безопасности.

2. Отсутствие четких конституционно-правовых рамок. Конституция и дополнительная нормативно-правовая база, как правило, предоставляют парламентариям право осуществлять контроль над бюджетами в сфере безопасности и обороны и расходами. Отсутствие четких конституционно-правовых рамок ограничивает роль парламента в процессе эффективного финансового контроля. В некоторых странах парламент может быть слишком слабым, чтобы способствовать правовым реформам, предназначенным для увеличения уровня финансовой подотчетности учреждений сектора безопасности и обороны.

Что могут сделать парламентарии при отсутствии четких конституционно-правовых рамок?

При отсутствии четких конституционно-правовых рамок, парламентарии могут:

- предлагать поправки к Конституции;
- поощрять принятие новых законов, обеспечивающих финансовый контроль в секторе безопасности;
- следить за выполнением таких законов.

3. Отсутствие доступа к информации. Часто органы исполнительной власти используют конфиденциальность как повод для того, чтобы избежать отчетности учреждений сектора безопасности и обороны перед парламентом. Так как они считаются специфическими, источники финансирования и расходы учреждений сектора безопасности и обороны могут выходить из бюджета и быть недоступными для парламентского контроля. В таких условиях, доступ парламентариев к финансовым отчетам учреждений сектора безопасности и обороны остается ограниченным.

Что могут сделать парламентарии при отсутствии информации?

В случае отсутствия парламентского и общественного доступа к информации, касающейся финансового управления вопросами учреждений сектора безопасности и обороны, парламентарии могут:

- способствовать проведению пленарных парламентских обсуждений на тему использования бюджетных средств в сфере безопасности и обороны;
- проводить периодические слушания для заслушивания отчетов высокопоставленных чиновников в сфере безопасности на предмет финансовой деятельности их учреждений;
- использовать свои полномочия в качестве рычага и предлагать сокращение или отказ от ежегодных бюджетных ассигнований как стимула к увеличению прозрачности служб безопасности;
- принимать законы о доступе к информации как стимул для повышения прозрачности финансового управления в секторе безопасности;
- принимать законы и нормы для защиты информаторов, действующих в учреждениях сектора безопасности.

Вставка 14. Доступ парламента к разведывательной информации в США

Конгресс США предпринял попытку расширить свои законные права для того, чтобы иметь лучший доступ к разведывательной информации. Правом контролировать расходы американских разведывательных учреждений наделены три комитета по контролю за деятельностью разведки при Конгрессе США, в частности:

- Постоянный Специальный Комитет по разведке при Палате Представителей;
- Подкомитет по контролю и расследованиям;
- Специальный Комитет по разведке при Сенате.

При этом в полномочиях комитетов Конгресса на доступ к информации существуют веские исключения.

В частности, они не могут получить доступ к информации с целью выявления:

- происхождения источников;
- средств, с помощью которых разведывательное сообщество получило и проанализировало информацию;
- необработанной разведывательной информации, требующей дальнейшего анализа;
- письменных разведывательных документов «подготовленных для Президента и других высокопоставленных чиновников исполнительной власти».

Источник: «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. Отсутствие показателей результативности и эффективности. В переходных и развивающихся условиях, парламентарии могут не иметь важных данных для оценки результативности и эффективности основных учреждений, обеспечивающих безопасность и правосудие.

Отдельные результаты, показанные учреждениями сектора безопасности и обороны, могут стать доступными только после нескольких лет работы.

При оценке экономической эффективности учреждений сектора безопасности и обороны, парламентарии сталкиваются со многими трудностями, касающимися четких финансовых показателей и показателей по предоставлению услуг гражданам.

Что могут сделать парламентарии при отсутствии показателей результативности и эффективности?

В случае отсутствия показателей результативности и эффективности, парламентарии могут:

- побуждать органы власти принимать среднесрочные и ориентированные на результат бюджеты для учреждений сектора безопасности и обороны;
- участвовать в определении точных данных о том, каковы затраты, результаты и последствия операций в сфере безопасности и обороны;
- способствовать общественным обсуждениям, касающимся оценок потребностей и приоритетов граждан в сфере безопасности.

5. Отсутствие компетенции и ресурсов в учреждениях финансового контроля. Во многих случаях работа учреждений финансового контроля и аудита может быть подорвана из-за слабых финансовых ресурсов и отсутствия компетенции у их сотрудников. Например, участникам парламентских комитетов может не хватать необходимых навыков и опыта в том, как провести слушания с чиновниками сектора безопасности и обороны. Кроме того, парламент и государственные аудиторские учреждения могут не иметь достаточно квалифицированных и подготовленных сотрудников для выполнения своих функций.

Что могут сделать парламентарии в случае отсутствия компетентности и ресурсов в учреждениях финансового контроля?

В случае отсутствия компетенции и ресурсов в учреждениях финансового контроля, парламентарии могут:

- побуждать членов парламента и специализированных парламентских сотрудников по вопросам финансового контроля в секторе безопасности к обучению и приобретению опыта;
- лоббировать в интересах правительства выделение дополнительных средств для развития функционального потенциала учреждений финансового контроля;
- убеждать международные финансирующие организации усиливать их программы по поддержке и приобретению опыта.

6. Несоответствие помощи и поддержки финансирующих организаций местным потребностям и приоритетам. В условиях, когда местная власть зависит от внешней финансовой помощи, важно, чтобы программы финансовой помощи отвечали потребностям и приоритетам общества. Однако, часто парламенты стран-реципиентов не являются информированными о пренебрежении этими приоритетами. Исполнительная власть и учреждения сектора безопасности и обороны в процессе распределения ресурсов финансирующих организаций на свои операции по обороне и безопасности часто обходят парламентский контроль.

Что могут сделать парламентарии в случае несоответствия помощи и поддержки финансирующих организаций местным потребностям и приоритетам?

В условиях, когда существует несоответствие помощи и поддержки финансирующих организаций, парламентарии могут:

- участвовать в координационных встречах и механизмах, организованных международными финансирующими организациями с местными органами исполнительной власти;
- способствовать проведению дебатов о необходимости уважать обязательства сообщества финансирующих организаций в соответствии с международными договорами такими, как Парижская Декларация об эффективности помощи;
- настаивать на рассмотрении механизмов международной помощи местными учреждениями по финансовому контролю.

С кем парламент должен устанавливать отношения для усиления финансового контроля?

Учитывая сложность финансового контроля в секторе безопасности, для его усиления парламенты и их специализированные комитеты могут обращаться к внешним аудиторским и контролирующим учреждениям. Этими учреждениями могут быть:

- Высшие Аудиторские Учреждения (ВАУ), с которыми парламенты, как правило, имеют процессуальные отношения;
- Общественные организации (ОО), исследовательские и мозговые центры, которые могли бы дополнять работу парламента в некоторых аспектах, связанных с бюджетом сектора безопасности.

Роль ВАУ и ОО и их отношения с парламентом в интересах усиления финансового контроля подробно описаны в следующем разделе.

4. УСИЛЕНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ: РОЛЬ ВЫСШИХ АУДИТОРСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ (ВАУ) И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Учебная цель этого раздела

Прочитав этот раздел, читатели должны уметь:

- объяснить, что представляют собой Высшие Аудиторские учреждения (ВАУ);
- описать роль Высших Аудиторских Учреждений в финансовом контроле в секторе безопасности;
- различать различные типы аудитов состояния безопасности и бюджетных аудитов;
- объяснить роль гражданского общества в организации финансового контроля в секторе безопасности;
- обсуждать повышение взаимодействия между парламентами, Высшими Аудиторскими Учреждениями и общественными организациями.

Что представляют собой Высшие Аудиторские Учреждения (ВАУ) и какова их роль в финансовом контроле в секторе безопасности?

Высшие Аудиторские Учреждения (ВАУ) являются национальными органами, ответственными за проведение внешнего и независимого аудита государственных учреждений.

Высшее Аудиторское Учреждение (иногда называется Генеральным аудитором, Государственным аудиторским управлением, Бюджетным управлением, Счетной палатой или Бюджетной палатой) создается согласно консти-

туционному праву как независимое от исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти учреждение.

Полномочия Высших Аудиторских Учреждений, как правило, не ограничиваются установлением контроля над конкретными государственными учреждениями. Учитывая это, ВАУ (см. Вставку 15) могут также использоваться для проведения проверок органов, обеспечивающих безопасность и правосудие, и их управленческих и контролирующих подразделений.

Роль ВАУ в финансовом контроле в сфере безопасности в основном заключается в:

- проверке точности и надежности финансовых отчетов, представленных основными учреждениями, обеспечивающими безопасность и правосудие, и их управленческими и контролируемыми подразделениями;
- обеспечение выполнения всех финансовых операций в сфере безопасности и обороны в соответствии с действующими законами и правилами;
- обеспечение подотчетности представителей основных учреждений, обеспечивающих безопасность и правосудие, и их управленческих и контролирующих подразделений в вопросе использования ими своих финансовых ресурсов;
- докладах парламенту и/или судебным органам о случаях коррупционных деяний.

**Вставка 15. Эффективное использование средств:
руководящие принципы Высших Аудиторских Учреждений (ВАУ)**

Работа Высших Аудиторских Учреждений (ВАУ) базируется на таких основных принципах:

- обеспечение надлежащего и эффективного использования государственных средств;
- разработка надежных механизмов финансового управления;
- правильное выполнение административных функций;
- предоставление информации, как общественным учреждениям, так и общественности в целом, путем публикации объективных отчетов.

Источник: *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)

Какие существуют разновидности моделей Высших Аудиторских Учреждений (ВАУ)?

Существует три основные модели Высших Аудиторских Учреждений. Каждая модель доказала свою способность усиливать подотчетность учреждений сектора безопасности и их представителей. Этими тремя моделями являются:

- 1. Парламентская аудиторская модель.** Эту модель еще называют Вестминстерской моделью, поскольку она чаще всего используется в англосаксонских странах. В этой модели, ВАУ напрямую связаны с парламентской системой финансового контроля (часто с парламентской бюджетной или общественной счетной комиссией). В такой системе, руководитель ВАУ называется генеральным аудитором и может быть служащим аппарата парламента.

Вставка 16. Парламентская аудиторская модель в сфере безопасности и обороны: на примере Перу

Перуанская Contraloría General de la República обеспечивает финансовую отчетность в секторе безопасности и в вооруженных силах. Среди четырех основных конституционных целей Contraloría, третья определяет ее роль в финансовом контроле основных перуанских органов, обеспечивающих безопасность и правосудие. Ее суть заключается в: «... осуществлении контроля за тем, чтобы средства, предназначенные для обеспечения логистических потребностей вооруженных сил и полиции использовались исключительно в интересах этих целей».

Источник: «La Contraloria генерал де ла Република», Republica дель Перу, www.contraloria.gob.pe.

- 2. Судебная аудиторская модель.** Эта модель также называется Судебная модель или Наполеоновская модель. Данная модель является самой распространенной моделью Высших Аудиторских Учреждений (ВАУ) в странах Латинской Америки, Европы и франкоязычных странах Африки и Азии. В этой модели, ВАУ является неотъемлемой частью судебной системы. ВАУ является судебным органом, работающим независимо от исполнительной и законодательной ветвей власти. Поэтому они преимущественно имеют лишь ограниченные отношения с парламентом. Они возглавляются магистратами, которые могут проводить собственные слушания и налагать штрафы или вносить поправки. Основное внимание аудиторов сосредоточено на проверке законности проведенных операций.

Вставка 17. Судебная аудиторская модель и аудит в секторе безопасности и обороны: на примере Франции

В своем ежегодном докладе, который касался 2009 финансового года, Cour des Comptes опубликовал аудиторский доклад по министерству обороны. В докладе было указано на серьезные дисфункции в финансовом управлении военными проектами министерства обороны. Особенно они касались дорогих долгосрочных программ.

Cour des Comptes выделил следующие лазейки в финансовом управлении государственными расходами на оборону в период между 2003 и 2008 гг.:

- постоянное несоответствие между необходимыми оборонительными кредитами и доступными кредитами;
- повторное участие в закупках и оснащении при отсутствии имеющихся средств;
- провалы в планировании и реализации дорогих военных программ;
- плохо подсчитанное или сомнительное финансирование будущих военных программ.

Источник: «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. Корпоративная аудиторская модель.** Эта модель используется в некоторых европейских странах, таких как Германия и Нидерланды, а также в некоторых странах Азии. Базовая структура этой модели очень похожа на парламентскую модель. Основные различия между ними заключаются во внутренней структуре аудиторского учреждения. Самое главное отличие заключается в том, что в этой модели Высшее Аудиторское Учреждение (ВАУ) имеет совет правления, состоящий из назначенных членов, и возглавляется президентом.

Вставка 18. Корпоративная аудиторская модель и нерациональное использование государственных расходов на военное оборудование: на примере Германии

В 2009 г. немецкие парламентарии открыто критиковали отсутствие контроля над государственными программами оборонных закупок. В частности, парламентарии сделали запрос относительно цели и стоимости программы беспилотного летательного аппарата (БПЛА), которая осуществлялась министерством обороны.

В ответ на запрос, правительство отказалось предоставить парламентариям подробную информацию о стоимости немецких программ развития БПЛА и компаний, принимающих в них участие [5].

Этот вопрос затем дополнительно рассматривался в ежегодном докладе Bundesrechnungshof – Высшего Аудиторского Учреждения Германии. Доклад показал, что Министерство обороны осуществило лишние расходы в интересах отмененного проекта разработки БПЛА. Было установлено, что министерство обороны нерационально использовало деньги немецких налогоплательщиков в размере до 168 млн евро.

На основе этого и других примеров, Bundesrechnungshof требовала от министерства обороны улучшить свои договорные механизмы таким образом, чтобы они обеспечивали заключение эффективных соглашений и предусматривали возмещения на случай отмены военных программ по развитию и закупкам [6].

Данная тема была также поднята в немецкой прессе, где ведущие издания (например, еженедельные журналы Der Spiegel и Focus) подвергли критике Министерство обороны за растрату государственных средств [7]. Использование БПЛА в боевых и правоохранительных операциях попало под усиленный парламентский и общественный контроль [8].

Вставка 19. Что такое Лимская Декларация 1977 г. о руководящих принципах аудита?

Лимская Декларация 1977 г. о руководящих принципах аудита была принята Международной Организацией Высших Аудиторских Учреждений (ИНТОСАИ). Декларация описывает стандарты и нормы проведения независимого аудита правительства и его структур. Она устанавливает полный список вопросов, целей и норм, регулирующих аудит государственных учреждений. В Декларации, в частности, говорится, что:

- аудиторские полномочия ВАУ должны отражаться в конституции и конкретных законах;
- ВАУ и их персонал должны быть независимыми от влияния со стороны организаций, которые они проверяют;
- ВАУ должны иметь уставные отношения с парламентом и ежегодно перед ним отчитываться;
- ВАУ должны иметь доступ ко всем документам и записям, имеющимся в государственных органах.

Каковы виды аудитов, которые Высшие Аудиторские Учреждения (ВАУ) могут проводить в учреждениях сектора безопасности и обороны?

ВАУ могут выполнять три основных вида аудита в учреждениях сектора безопасности и обороны: финансовый, соответствия и производительности. Данные аудиты можно описать так:

- 1. Финансовый аудит.** Это аудит финансовых отчетов, счетов и расходов, предоставленных учреждениями сектора безопасности или обороны за период одного финансового года. Цель финансового аудита заключается в обеспечении финансовой подотчетности учреждений, подлежащих аудиту. Кроме того, финансовый аудитор может высказывать аудиторское мнение относительно достоверности и объективности финансовой отчетности о финансовых операциях, которые выполнило определенное учреждение.
- 2. Аудит соответствия.** Данный аудит проводится для того, чтобы оценить соответствуют ли деятельность, операции и эксплуатационные расходы учреждений сектора безопасности или обороны большинству законов о бюджетной и финансовой подотчетности. Аудиты соответствия также оценивают придерживаются ли подотчетные учреждения сектора безопасности и обороны резолюций, общих стандартов и принципов качественного финансового управления в государственном секторе.
- 3. Аудит производительности (или аудит соотношения цены и качества).** Это аудит оценки соответствия человеческих, финансовых или других ресурсов учреждений сектора безопасности и обороны их уставным целям. Аудиты производительности изучают эффективность и производительность операций, проводимых этими учреждениями. Аудиты производительности могут способствовать формированию позитивного «соотношения цены и качества» в финансовом управлении учреждений сектора безопасности и обороны.

Какие проблемы независимых аудитов учреждений сектора безопасности и обороны?

Высшие Аудиторские Учреждения, участвующие в аудитах учреждений сектора безопасности и обороны могут столкнуться со многими пробле-

мами. Ниже представлены основные проблемы, с которыми ВАУ могут столкнуться и как они интерпретируются основными положениями Лимской Декларации:

- **Элементы национального бюджета освобождены от контроля.** Возможности ВАУ провести аудит всех государственных финансовых операций, в том числе в учреждениях сектора безопасности и обороны, могут быть ограничены запретами наложенными органами исполнительной власти на аудиты некоторых компонентов национального бюджета. Даже если аудиторские учреждения учреждены на устойчивой юридической базе, органы исполнительной власти учреждения сектора безопасности и обороны могут не допустить ВАУ к проведению аудита их счетов.

Что указано в Лимской Декларации?

«Все государственные финансовые операции, независимо от того, как они отражены в государственном бюджете, подлежат проведению аудита Высшими Аудиторскими Учреждениями. Исключения по финансовому управлению национальным бюджетом не должны приводить к освобождению от аудита Высшими Аудиторскими Учреждениями».

Лимская Декларация, Раздел 18, статья 3.

- **Отсутствие прозрачного и эффективного законодательства.** Некоторые страны не имеют эффективного законодательства для обеспечения независимости и свободы действий ВАУ. В этих условиях, ВАУ могут пострадать от вмешательства со стороны исполнительной власти, политических партий или конкретных министерств. Кроме того, многие национальные законы не предусматривают условий, при наличии которых основные учреждения, обеспечивающие безопасность и правосудие могут быть подвергнуты независимому аудиту.

Что указано в Лимской Декларации?

«Учреждение Высших Аудиторских Учреждений и обеспечение необходимого уровня их независимости должны быть указаны в Конституции, а детали могут быть изложены в законах. Верховным Судом должна быть гарантирована надлежащая правовая защита аудиторских полномочий Высших Аудиторских Учреждений от любого нарушения их независимости».

Лимская Декларация, Раздел 5, пункт 3.

- **Отсутствие доступа к информации.** ВАУ могут быть лишены доступа к актуальной и важной информации в целом и, в частности, к секретным документам, касающимся безопасности. Информация о том, чем были обоснованы решения об осуществлении расходов средств в интересах выполнения задач безопасности или обороны, может остаться конфиденциальной и недоступной для независимого аудита.

Что указано в Лимской Декларации?

«Высшие Аудиторские Учреждения должны иметь доступ ко всем материалам и документам, которые касаются финансового управления и должны быть уполномочены требовать любую устную или письменную информацию, которую они считают необходимой».

Лимская Декларация, Раздел 10, Статья 1.

- **Отсутствие потенциала и возможностей.** Во многих странах сотрудникам аудиторских учреждений не хватает технической квалификации и инструментов для осуществления своих аудиторских функций. Аудиторские учреждения часто страдают от недостатка финансовых и человеческих ресурсов, что затрудняет их способность выполнять свои функции.

Что указано в Лимской Декларации?

«Особое внимание должно быть уделено совершенствованию теоретических и практических профессиональных навыков аудита всех участников и специалистов ВАУ путем внутренних, университетских и международных программ (...). Профессиональное развитие должно выходить за рамки традиционной системы правовых, экономических и бухгалтерских знаний и включать в себя другие методы управления бизнесом, в частности, электронную обработку данных».

Лимская Декларация, Раздел 14, статья 3.

Как можно усилить сотрудничество Высших Аудиторских Учреждений (ВАУ) с парламентом?

Сотрудничество Высших Аудиторских Учреждений с парламентом, как правило, определено Конституциями этих стран. Конституция обычно требует от ВАУ ежегодно и самостоятельно представлять свои выводы перед пар-

ламентом и/или любыми другими государственными учреждениями, ответственными за подотчетность учреждений сектора безопасности и обороны (например, для специального государственного расследования).

Парламент должен быть достаточно обособленным от ВАУ для того, чтобы обеспечить автономность его работы. В то же время, парламент должен знать, что его интересы и участие в работе ВАУ способствуют укреплению финансового контроля. Если же сотрудничество парламента и ВАУ является неактивным, то парламент может игнорировать важные результаты аудита, а ВАУ – избегать отчетности перед парламентом.

Для усиления сотрудничества парламента и ВАУ, могут быть приняты следующие меры:

- проверки на предмет обеспечения высшим аудиторским законодательством независимости аудиторских учреждений от правительства и парламента;
- разработка четких процедур назначения руководителей ВАУ с обеспечением высокой степени доверия и поддержки парламента;
- определение в интересах контроля над бюджетом в сфере безопасности четких процедур рассмотрения парламентом аудиторских отчетов, в том числе назначение специальных парламентских комитетов (по безопасности, обороне, разведке, бюджетных или сочетания всех в одном);
- разработка процедур в интересах принятия соответствующим парламентским комитетом быстрых решений на основе аудиторских докладов;
- информирование ВАУ об интересах парламента, в том числе, о темах и учреждениях определенных для аудита, оставляя, при этом, за ними право на определение приоритетов в его проведении.

Вставка 20. Какие преимущества получает парламент в случае привлечения к аудиту внешних аудиторских и контрольных учреждений?

Устанавливая тесное сотрудничество с аудиторскими учреждениями и общественными организациями, парламент может обеспечить:

- проведение на государственном уровне дебатов по вопросам безопасности, которые больше всего интересуют граждан;
- расширение участия всех граждан, в том числе, наиболее незащищенных категорий общества, путем улучшения их знаний и понимания государственной политики в сфере безопасности;

- доступность для граждан актуальной информации о ведении расчетов в сфере безопасности путем сосредоточения их внимания и обнародования аудиторских отчетов, касающихся учреждений сектора безопасности; Активное участие гражданского общества, а также использование возможностей внешних аудиторских учреждений может помочь парламенту компенсировать любые ограничения в вопросе осуществления финансового контроля.

Какова роль общественных организаций в финансовом контроле в секторе безопасности?

Общественные организации стали важными неофициальными участниками финансового контроля в секторе безопасности. Расширенное участие гражданского общества в контроле за реализацией исполнительной властью бюджета, например, способствует сохранению подотчетности обществу основных учреждений, обеспечивающих безопасность и правосудие. Общественные организации могут помочь правительству и парламенту определить приоритеты в вопросе расходов государственных средств на наиболее актуальные потребности для развития общества.

Таблица 7. Общественные организации вовлеченные в финансовый контроль: на примере различных стран мира

Страна	Программы
Бразилия	Бюджетная программа в Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) направлена на укрепление потенциала других групп в вопросах анализа информации по бюджету
Хорватия	Институт государственных финансов (IPF) превратился в лидера по исследованиям государственных финансов и экономики с сильными связями с международными сетями
Индия	Инициатива по развитию социальной и гуманитарной деятельности (DISHA) использовала анализ бюджета как один из способов мобилизовать своих членов из беднейших общин для отстаивания своих прав
Мексика	Центр анализа и расследований (FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación) поддерживает общественное правосудие и права человека путем мониторинга государственной политики и расходов в рамках президентского бюджета. Он также сотрудничает в рамках Латиноамериканского Индекса прозрачности бюджета

Страна	Программы
ЮАР	Информационная служба по вопросам бюджета (BIS) контролирует наличие демократии в политике правительств пост-апартеидного периода. BIS приобрела безупречную репутацию благодаря проведению четкого анализа в различных областях бюджета, таких как, СПИД, дети, образование, местная власть и женщины
Уганда	Долговая сеть Уганды (ДСУ) является неправительственной организацией, которая проводит расширенные анализы бюджета, адвокатские и антикоррупционные меры. Она хорошо известна за свою беспристрастную позицию и приобрела безупречную репутацию благодаря совмещению деятельности по контролю над местным бюджетом и государственной политики
США	Международное партнерство по вопросам бюджета, которое находится в США, сотрудничает с широкой сетью общественных организаций во всем мире. Его цель заключается в борьбе с бедностью и повышении эффективности государственного управления путем реформирования государственных бюджетных систем и оказания воздействия на бюджетную политику. Основными в этой работе являются попытки сделать государственный бюджет более прозрачным, более соответствующим национальным приоритетам, способным противодействовать коррупции, а также более эффективным

Источник: 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 гражданского общества в финансовом контроле в секторе безопасности: на примере пакистанского Института развития законодательства и прозрачности (PILDAT)

Основанный в 2001 г., пакистанский Институт развития законодательства и прозрачности (PILDAT) является независимой, беспартийной и некоммерческой организацией. PILDAT работает для формирования компетенции выборных представителей и содействия широкому участию всех слоев общества Пакистана в демократических процессах.

В 2009 г. PILDAT опубликовал справочные материалы о том «Как контролировать военный бюджет». Это было сделано в рамках более широкой программы «Исследования и диалог по военно-гражданским отношениям для предотвращения конфликта в Пакистане».

В 2010 г., PILDAT организовал ряд семинаров с представителями бизнеса, СМИ и общественными организациями на тему «Как повлиять на бюджет в Пакистане».

Общественные организации (ОО) могут способствовать укреплению финансового контроля в секторе безопасности путем:

- **обеспечения доступа к информации.** Во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой, общественные организации играют важную роль в содействии развитию законодательства относительно свободного доступа к информации (СДИ) и контроля за его применением. Во многих случаях, общественные организации играют важную роль в обеспечении административной прозрачности и подотчетности. Эти попытки общественных организаций и СМИ помогают сделать информацию доступной для эффективного контроля за бюджетным процессом в секторе безопасности. Кроме того, привлечение силовых ведомств способствует эффективному внедрению принципов эффективного финансового управления в секторе безопасности и обороны.

Вставка 22. Переговоры между гражданским обществом и вооруженными силами о доступе к информации, касающейся безопасности: на примере Перу

В Перу, Совет перуанской прессы принял участие в предоставлении обществу комплексного доступа к информационному законодательству. Закон о свободном доступе к информации (СДИ) был разработан с широким привлечением гражданского общества. Процесс также поддерживался со стороны офиса национального омбудсмана.

Расширенные консультации с вооруженными силами Перу проводились в достаточно специфической манере. Переговоры между Советом прессы и вооруженными силами продолжались в течение нескольких месяцев и в результате была достигнута договоренность о внесении исключений, касающихся вопросов национальной безопасности в закон о СДИ, который был принят в 2002 г. Кроме того, Совет прессы контролирует саму реализацию закона о СДИ.

В результате такого привлечения общественности, перуанское аудиторское учреждение уточнило свои полномочия по осуществлению контроля над финансовыми счетами и деятельностью вооруженных сил.

- **Включение гендерного вопроса в бюджетные процессы в секторе безопасности.** Общественные организации играют важную роль в контроле за тем, как бюджетные расходы в секторе безопасности и обороны влияют на уязвимые социальные группы, такие как женщины.

Женские организации и группы по защите прав человека могут требовать от правительства отчетности и прозрачности с целью содействия развитию гендерно-ориентированных проектов. ОО могут также осуществлять контроль и оценку расходов правительства и, в случае необходимости, работать с директивными органами для того, чтобы сделать эти расходы более гендерно-ориентированными. Наконец, для того чтобы сделать бюджетные расходы в секторе безопасности ещё более гендерно-ориентированными в будущем, ОО могут сотрудничать также со своими партнерами.

Вставка 23. Женская бюджетная инициатива в ЮАР

Женская бюджетная инициатива (ЖБИ) была основана в 1995 г. и ознаменовала собой сотрудничество женщин-парламентариев и неправительственных организаций (НПО). НПО-партнеры отвечали за анализ бюджета и касающейся его политики в контексте влияния на женщин, тогда как политики использовали полученные данные для влияния на ход бюджетных дебатов в парламенте. Были опубликованы пять годовых комментариев относительно гендерных последствий бюджета, которые инициировали создание на экспериментальной основе подобной инициативы в рамках министерства финансов. ЖБИ также выпустила ряд упрощенных публикаций под названием «Сущность денег» направленных на широкую аудиторию, а также учебные материалы для законодателей и активистов гражданского общества в южноафриканском регионе.

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

Какие существуют другие способы усиления сотрудничества между парламентами, Высшими Аудиторскими Учреждениями (ВАУ) и общественными организациями?

Усиление сотрудничества между парламентами, Высшими Аудиторскими Учреждениями (ВАУ) и общественными организациями способствует более сильному финансовому контролю в секторе безопасности. Это позволяет проводить более комплексное управление в секторе безопасности путем:

- **Поддержка работы парламентов и Высших Аудиторских Учреждений.** Привлечение гражданского общества к финансовому контролю в секторе безопасности может компенсировать ограниченный потенциал парламента в проведении финансового анализа. Уровень привлечения гражданского общества к финансовому контролю в секторе безопасности может доходить до полного сотрудничества в процессе аудита сектора безопасности. Парламент может играть ведущую роль в выборе и/или балансировании взноса гражданского общества в соответствии с принятыми стандартами профессионализма и объективности.
- **Укрепление системы сдержек и противовесов.** Поощрение допуска экспертов, происходящих из гражданского общества, к проверке аудиторских отчетов ВАУ может позволить членам парламентского бюджетного комитета или комитета по государственным счетам услышать альтернативную позицию относительно государственного бюджета в секторе безопасности. Возможные недостатки или просчеты в отчете генерального аудитора могут быть исправлены с помощью дополнительного взноса со стороны гражданского общества. Так же ВАУ могут использовать группы активистов гражданского общества для опубликования своих отчетов, если парламент не уделяет им достаточного внимания.
- **Увеличение участия общественности в финансовом контроле.** Парламент может способствовать расширению участия общественности в оценке состояния безопасности и операций. Он может это сделать, находя помощь у финансовых и юридических экспертов, а также экспертов по правам человека среди местных общественных организаций. Таким образом, парламенты могут получить дополнительную консультацию по вопросам контроля над сектором безопасности и более наглядно показать уместность финансового управления в секторе безопасности.

5. ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ ПО УСИЛЕНИЮ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

Учебные цели этого раздела

После прочтения этого раздела, читатели должны:

- понимать дальнейшие шаги по усилению финансового контроля в секторе безопасности;
- описать преимущества от разработки комплексных национальных правовых рамок для финансовой отчетности;
- понимать пути содействия целостности процесса самооценки в учреждениях сектора безопасности;
- понимать и поощрять применение лучшей практики со стороны финансирующих организаций.

Каковы преимущества от разработки комплексных правовых рамок для финансовой отчетности?

Эффективное управление в секторе безопасности требует установления четкой правовой базы для финансовой отчетности и добропорядочности. Это позволяет:

- определять роли, полномочия и отношения между учреждениями финансового контроля;
- устанавливать лимиты на прерогативы и полномочия учреждений сектора безопасности и обороны по управлению государственными средствами;
- обеспечивать основу для отчетности путем определения того, что представляет собой незаконная финансовая операция;
- защищать информаторов, осуждающих коррупцию и злоупотребления государственными средствами (см. Вставку 25);

- повышать доверие общества и укреплять легитимность и добропорядочность учреждений сектора безопасности.

Как правило, правовые рамки для финансовой отчетности устанавливает парламент. Тем не менее, это не может происходить без участия исполнительной власти, устанавливающей подробные правила добропорядочности и принимающей эффективные меры для противодействия злоупотреблениям.

Дипломированные эксперты и общественные организации также могут осуждать случаи коррупции, отстаивать соответствующие правовые реформы и проводить государственные информационные кампании, направленные на улучшение правовой защиты так называемых «информаторов» (см. Вставку 24).

Как можно способствовать процессам самооценки добропорядочности в учреждениях сектора безопасности и обороны?

Во многих странах, органы исполнительной власти самостоятельно осуществляют анализ проблем коррупции, которые поражают учреждения сектора безопасности и обороны. Они часто являются частью правительственных анти-коррупционных кампаний. Процессы самооценки в учреждениях сектора безопасности и обороны допускают использование различных подходов для противодействия коррупции и включают:

- описание ведомственных отношений между всеми органами сектора безопасности, в том числе основными органами, обеспечивающими безопасность и правосудие, их исполнительной дирекцией и надзорными органами, парламентом, государственными аудиторскими учреждениями и гражданским обществом;
- отображение национальных правовых и институциональных рамок, включая все законы и учреждения, обеспечивающие финансовую отчетность;
- разработку контрольных точек проверки соблюдения государством международных договоров по борьбе с коррупцией, таких, как Конвенция ООН против коррупции;
- выявление высоких зон риска возникновения коррупции в учреждениях сектора безопасности и обороны;

- контроль за соблюдением правил поведения для усиления добропорядочности в поведении персонала сектора безопасности и обороны;
- увеличение прозрачности в сфере безопасности и военного планирования, бюджетировании, в процессах расходов и закупок.

Вставка 24. Последние тенденции в вопросе принятия законов о защите информаторов: на примере Канады

С начала 1990-х гг., канадские общественные организации и политические партии выступили за принятие эффективного законодательства о защите информаторов.

Принятый в 2005 г. Закон о защите от разоблачения государственных служащих установил порядок отчетности о нарушениях, которые осуществляются внутри учреждений. Однако Закон не предусматривает защиту информаторов и лишь в некоторой степени предусматривает проведение расследований на основе предоставленной ими информации.

Федеральная Инициатива ответственности за реформы (FAIR), благотворительная организация, в которую входят члены канадского парламента, ученые и граждане, лоббировали принятие закона о защите информаторов. Они делали это для того, чтобы способствовать прозрачности, подотчетности и добропорядочности на государственной службе. FAIR разработала такие 5 основных принципов оценки законов о защите информаторов:

- полные права свободы слова;
- право раскрывать все незаконные действия и проступки;
- недопущение давления на информаторов;
- суд совести для вынесения судебного решения (эффективный судебный процесс для информаторов);
- обязательные исправительные действия органов исполнительной власти в отношении правонарушителей.

Несмотря на эти шаги, Канада до сих пор не имеет эффективного законодательства, которое бы защищало информаторов. Однако совместное участие общественных организаций и членов парламента должно повысить уровень осведомленности общества о важности защиты информаторов.

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

Вставка 25. Противодействие коррупции в учреждениях сектора безопасности и обороны: Рамки самооценки добропорядочности Транспаренси Интернешнел (Transparency International)

Транспаренси Интернешнел создала рамки для выявления коррупционных рисков в учреждениях сектора безопасности и обороны. Согласно этим рамкам, коррупция в секторе безопасности и обороны может:

- 1. Быть политической.** Когда отдельные лица или группы могут влиять на оборонную политику безопасности в интересах одного лица или группы лиц.
- 2. Быть финансовой.** Когда происходит растрата или вывод оборонных и бюджетных средств в интересах определенных лиц.
- 3. Быть оперативной.** Когда экспедиторские или миротворческие силы сами по себе являются источником коррупции в стране, в которой они выполняют задачи, путем поощрения местного взяточничества и непрозрачной торговли.
- 4. Касаться закупок.** Когда процесс приобретения оборудования для учреждений сектора безопасности и обороны не контролируется должным образом.
- 5. Касаться персонала сектора безопасности и обороны.** Это когда управление процессом набора и выплаты заработной платы осуществляется в интересах определенных лиц, а не всех.

На основе этих рамок, Транспаренси Интернешнел разработала анкету для учреждений сектора безопасности и обороны для самостоятельной оценки рисков коррупции, с которыми они сталкиваются. Она также разработала пути использования учреждениями сектора безопасности и обороны анкет и исходных данных для контроля над прогрессом в процессе воспитания добропорядочности.

См.: 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.

Как позитивная практика может быть поддержана со стороны мирового сообщества?

Усиление финансового контроля в секторе безопасности часто требует совместных усилий развивающихся стран и спонсирующего их мирового сообщества. Во многих развивающихся странах, иностранные организации и программы международной помощи широко финансируют процессы управления и реформы в секторе безопасности.

Однако, внешняя финансовая помощь для реформ сектора безопасности часто «обходит» органы финансового контроля страны-получателя такие, как парламент или государственное бюро по аудиту. Этот «обход» имеет негативные последствия для страны-получателя и может помешать:

- развитию процессов демократического гражданского контроля;
- укреплению функциональных возможностей официальных органов финансового контроля;
- наращиванию их потенциала для создания собственных приоритетов в секторе безопасности и обороны.

Однако финансирующие органы все чаще пытаются сами укреплять местные подотчетные учреждения. Это было достигнуто финансирующими странами путем:

- обеспечения того, что их финансовая поддержка процесса управления сектором внутренней безопасности и программ реформ реализуется с целью усиления подхода «всестороннего управления» (см. Вставку 26) к реформам в секторе безопасности;
- организации своих программ по координации помощи на основе принципов Парижской Декларации об эффективности помощи 2005 г. (Вставка 27);
- обеспечения прозрачного контроля за их политикой финансовой помощи процессу управления сектором безопасности и реформ;
- помощи развивающимся странам в усилении процедур государственного управления финансами таких, как: бухгалтерский учет, аудит, закупки и мониторинг;
- поддержки инициатив гражданского общества, которые способствуют проведению независимого анализа бюджета безопасности, наблюдению за проведением операций по обеспечению безопасности и затратами, а также доступу к информации;
- повышения роли парламента, гражданского общества и местных СМИ в содействии проведению дебатов на тему государственной безопасности и ее стоимости.

Вставка 26. Что означает «общегосударственный подход» (WGA)?

«Общегосударственный подход» означает, что привлечение ведомств, которые отвечают за обеспечение безопасности и политической и экономической деятельности, а также тех, которые отвечают за гуманитарную помощь и помощь в развитии, происходит как на стратегическом, так и на оперативном уровнях. WGA означает, что государственная политическая, касающаяся безопасности, экономическая и социальная сферы являются взаимосвязанными. Одним из преимуществ этого подхода является то, что реформы в одной сфере поддерживаются и воспроизводятся в других.

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

Вставка 27. Пять основных принципов Парижской Декларации об эффективности помощи от 2005 года

Парижская Декларация сосредотачивается на пяти взаимоусиливающих принципах партнерских обязательств:

- 1. Право собственности.** Страны-партнеры осуществляют эффективное управление своей политикой и стратегиями по развитию, а также координируют свою деятельность на данном направлении.
- 2. Целеустремленность.** Финансирующие страны сосредоточивают свою всестороннюю поддержку на национальных стратегиях развития, учреждениях и процедурах стран-партнеров.
- 3. Гармонизация.** Финансирующие страны обязуются действовать согласованно, прозрачно и эффективно в отношении всех.
- 4. Управление, ориентированное на результаты.** Управление ресурсами и улучшения процесса принятия решений на местах ориентируется на результат.
- 5. Взаимная ответственность.** Финансирующие страны и партнеры являются взаимно ответственными за результаты развития.

Как происходит подготовка органов финансового контроля?

Подготовка и программы по приобретению опыта являются определяющими в процессе повышения эффективности официальных и неофициальных органов финансового контроля.

Довольно часто подготовкой этих органов занимаются специализированные местные или международные организации. Их программы подготовки могут быть направлены на следующие группы:

- Членов парламента. Подготовка и приобретение опыта должны быть направлены на повышение уровня осведомленности парламентариев в вопросах контроля в секторе безопасности и их обязанностей на каждом этапе бюджетного цикла;
- Парламентских специалистов. Подготовка и приобретение опыта должна быть направлена на то, чтобы парламентские специалисты могли предоставлять парламентариям профессиональную и комплексную поддержку и консультации;
- Сотрудников ВАУ. Подготовка и приобретение опыта должны быть направлены на повышение уровня компетентности сотрудников ВАУ для проведения проверок в учреждениях сектора безопасности и обороны;
- Общественные организации и СМИ. Подготовка и приобретение опыта должны быть направлены на максимальное улучшение качества участия гражданского общества и СМИ в процессах финансового контроля.

Учитывая высокий уровень взаимозависимости между всеми органами финансового контроля в секторе безопасности, учреждения, осуществляющие подготовку, считают, что к учебной деятельности привлекаются все заинтересованные стороны.

6. ВЫВОДЫ

Таким образом, данное руководство представило обзор процесса создания, функционирования и реформирования механизмов финансового контроля в секторе безопасности. В нем также представлены процессы усиления финансового контроля и необходимость сотрудничества официальных и неофициальных органов контроля таких, как парламенты, аудиторские учреждения, общественные организации и СМИ.

ДКВС остается открытым для поддержки национальных усилий в создании или реформировании своих органов и механизмов финансового контроля в соответствии с демократическими ценностями и международными стандартами.

Библиография

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>

Полезные веб-страницы

Commonwealth Parliamentary Association

<http://www.cpahq.org>

Congressional Budget Office, 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 Office, Uganda

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/>

Примечания

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. Смотри: 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. Смотри: «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.

Адрес центрального офиса:

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

Maison de la Paix

P.O. Box 1360

1211 Geneva 1

Швейцария

Тираж:

500 экз.

Дизайн обложки: Марк Канарский

Формат: 6,25х9

ISBN: 978-92-9222-182-9