

СОДЕРЖАНИЕ

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

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

Раздел 6

Бюджетный процесс и финансовый менеджмент в военной сфере

Бюджетный процесс – это процесс обеспечения оборонной деятельности необходимыми финансовыми ресурсами. Это комплексный процесс, который предусматривает планирование бюджета, его выполнение, предоставление соответствующих отчетов и проведение аудиторских проверок. Прозрачность бюджетного процесса и ответственный финансовый менеджмент в военном секторе являются главными предпосылками обеспечения целостности и добропорядочности всех видов оборонной деятельности и сокращения коррупционного потенциала в сфере обороны. Непрозрачность финансового менеджмента в оборонной сфере, и вместе с тем низкий уровень отчетности и ответственности, создают очень благоприятные условия для коррупционной практики. Неэффективное планирование, несогласованность процессов формирования стратегий, планирования, разработки и выполнения бюджетов, а также слабый контроль над расходами, даже при отсутствии очевидных проявлений коррупционного поведения, отрицательно влияют на эффективность деятельности оборонного сектора и снижают мотивацию личного состава – как военнослужащих, так и гражданских специалистов – к добросовестному выполнению своих обязанностей.

Этот Раздел рассказывает о принципах бюджетного процесса в военной сфере и его составляющих. Особое внимание отводится вопросам построения целостности и добропорядочности бюджетного процесса. Роль парламента, контрольно-ревизионного управления, общества и других участников бюджетного процесса рассматриваются в соответствующих разделах Части III.

Принципы и требования

Бюджетный процесс и финансовый менеджмент в сфере обороны осуществляются согласно бюджетным процедурам и правилам, существующим в государственном секторе. Поэтому анализ факторов военной коррупции, связанной с финансовым менеджментом, логично было бы начать с рассмотрения деятельности по реализации основных принципов эффективного бюджетирования в государственном секторе (см. Вставку 6.1). И хотя требования Мирового банка не касаются непосредственно секторов безопасности и обороны, эти принципы должны распространяться на процессы бюджетирования и финансового менеджмента и в военном секторе.

Бюджетный процесс в оборонной сфере в его современном понимании – т.е. ассигнование средств и, соответственно, распределение человеческих и материальных ресурсов и инфраструктуры, необходимых для осуществления оборонной деятельности, – непосредственно направлен на достижение

поставленных задач в сфере обороны и безопасности и реализацию военной стратегии государства. Как сказал когда-то президент США Гарри С. Трумэн, «стратегия, программы и бюджет являются составляющими одних и тех же базовых решений»¹

Вставка 6.1. Базовые принципы эффективного бюджетирования в государственном секторе

Мировой банк определяет следующие базовые принципы эффективного бюджетирования и финансового менеджмента, которые в полной мере касаются и бюджетного процесса в сфере обороны:

- *всесторонность и всеобъемлемость*: бюджетный процесс должен охватывать все виды финансово-бюджетных операций;
- *реалистичность*: решения должны приниматься с учетом финансовых реалий в среднесрочной перспективе; бюджет должен предусматривать ресурсное обеспечение только тех видов деятельности, которые необходимы для реализации направлений государственной политики;
- *последовательность*: изменять уже определенные стратегические концепции после начала их реализации могут только те политики, которые принимали участие в формировании этих концепций и соглашались с ними;
- *гибкость*: решения должны приниматься с учетом всей имеющейся информации;
- *прогнозируемость*: стабильность главных стратегических концепций; стабильность финансирования деятельности в рамках уже существующих концепций;
- *состязательность*: все секторы государственной деятельности должны иметь равные права в отстаивании своих финансовых потребностей во время планирования государственного бюджета;
- *объективность*: бюджет должен формироваться на основе объективных расчетов прогнозных показателей поступлений и расходов;
- *информация*: определение базового уровня общих расходов на среднесрочную перспективу, на фоне которого можно осуществлять оценку бюджетных изменений в соответствии с изменениями стратегических концепций; предоставление достоверной актуальной информации о суммах расходов, их эффективности и результативности;
- *прозрачность*: прежде чем принимать решения, политики должны тщательно изучить все соответствующие вопросы и информацию; о принимаемых решениях, а также обосновании этих решений необходимо информировать общество;
- *подотчетность и ответственность*: политики должны нести ответственность за реализацию предоставленных им полномочий.

Источник: Мировой банк, *Руководство по вопросам управления государственными расходами (Public Expenditure Management Handbook)*, (Вашингтон, Мировой банк, 1998), 1-2.

¹ *Официальные речи президентов США, Гарри Трумэн (Public Papers of the Presidents of the USA, Harry Truman)*, 1945 (Вашингтон, округ Колумбия: Агентство печати Правительства США, 1961), 551.

Однако, так было не всегда. В камеральных системах бюджетирования и бухгалтерского учета, которые были впервые внедрены в Европе в конце эпохи Средневековья, правитель имел право в течение финансового года использовать определенную сумму средств и, хотя расходы регистрировались и контролировались, осуществить объективную оценку результативности расходов было почти невозможно. Системы бюджетирования и финансового менеджмента камерального типа относят к системам управления бюджетными ресурсами (расходами), а не управления результатами. Такие системы до сих пор используются во многих странах для управления оборонными финансами. В этих странах парламенты просто утверждают бюджетные предложения правительства, которые подаются в виде сумм финансирования, требуемых, например, для содержания военного и гражданского персонала, военных операций и соответствующего материально-технического обеспечения, осуществления капитальных вложений, научных исследований или разработки новых видов оружия и военной техники. На практике, даже при условии предоставления детального обоснования соответствующих оборонных потребностей, разработка бюджетных предложений только в формате сумм финансирования не дает возможности обеспечить четкую связь между бюджетными требованиями и конкретными запланированными задачами.

Однако в условиях отсутствия четкой контролируемой связи между запланированными задачами, стратегиями и их реализацией невозможно осуществлять анализ и оценку полученных результатов и качества работы оборонной организации. Во Вставке 6.2 описаны параметры эффективности деятельности, которые наиболее важны в контексте анализа и оценки систем и практики финансового менеджмента в государственном секторе.

Целостность и добропорядочность процессов бюджетирования и финансового менеджмента

В отличие от систем управления бюджетными поступлениями и расходами, системы бюджетирования и финансового менеджмента, ориентированные на эффективность и результативность, позволяющие перевести плановые задачи в сфере безопасности и обороны на язык конкретных потребностей и соответствующих программ, и на их основе сформировать требования относительно бюджетного обеспечения. Наиболее известной из систем такого типа является Система планирования, программирования и бюджетирования (СППБ – PPBS), которую использует Министерство обороны США. Эта система была внедрена в начале 1960 годов Главным финансовым инспектором министерства обороны Чарльзом Хитчем (Charles O. Hitch) по приказу тогдашнего министра обороны Роберта Макнамары (Robert S. McNamara). Многие страны мира, в частности государства Центральной и Восточной Европы, а также посткоммунистические государства бывшего СССР стараются адаптировать уже существующие системы к механизмам СППБ или создать аналогичные системы для использования в качестве главного инструмента обеспечения эффективного и результативного менеджмента своих оборонных организаций, а также как необходимой предпосылки для осуществления эффективного демократического контроля над вооруженными силами.

Такие системы, как СППБ, позволяют обеспечить четкую взаимосвязь между задачами оборонной политики и военным бюджетом, а также между долгосрочными и среднесрочными планами, программами и существующей деятельностью. При условии существования такой связи лица, принимающие решения как на уровне законодательной, так и исполнительной ветвей власти, будут иметь возможность прогно-

Вставка 6.2. Наиболее важные параметры измерения эффективности финансового менеджмента в государственном секторе

Внедренный Мировым банком проект «Государственные расходы, финансовая отчетность и ответственность» (PEFA) определяет шесть основных параметров качества открытой и упорядоченной системы измерения эффективности бюджетной деятельности Performance Management Framework:

1. *Осуществимость бюджета*: бюджет должен быть реалистическим и расходоваться по назначению.
2. *Всеобъемлемость и прозрачность*: бюджет и управление бюджетными рисками должны быть всесторонними и всеобъемлющими, а информация о финансах и бюджете должна быть открытой для общества.
3. *Бюджетирование на основе политики правительства*: бюджет должен формироваться в соответствии с целями и приоритетами правительства.
4. *Прогнозируемость и контроль за выполнением бюджета*: деятельность по выполнению бюджета должна быть стабильной и прогнозируемой; должны существовать механизмы для осуществления руководства и контроля за использованием государственных средств.
5. *Финансовая отчетность, документирование информации и отчетность*: составление, ведение и распространение достоверной отчетной документации и информации с целью обеспечения контроля над процессами принятия решений, менеджмента и отчетности.
6. *Внешний контроль и аудит*: должны эффективно работать механизмы для осуществления контроля за использованием государственных средств и действиями исполнительной ветви власти в случае выявления нарушений в бюджетной сфере.

Источник: Мировой банк, Измерение эффективности финансового менеджмента в государственном секторе (Public Financial Management: Performance Measurement Framework), (Вашингтон, Секретариат PEFA, июнь 2005 г.), 2.

зирать эффект, который будут иметь принятые ими решения относительно общего финансирования сферы обороны и распределения бюджетных ресурсов среди разных видов оборонной деятельности и различных программ на возможность военной организации государства выполнить поставленные оборонные задачи и, соответственно, на риски для безопасности страны. Такие системы также обеспечивают механизмы гибкости, которые позволяют адаптировать бюджет соответственно изменению общей ситуации, не нарушая при этом стандартов прозрачности, отчетности и ответственности.

Тем не менее необходимо отметить, что сам по себе механизм СППБ, который является мощным вспомогательным инструментом принятия решений, не может обеспечить гарантий целостности и добропорядочности всего цикла оборонного менеджмента. Для этого его необходимо интегрировать с действенными механизмами надзора за выполнением бюджета, соблюдением стандартов отчетности и ответственности, процессами аудита и оценки эффективности/результативности менеджмента. Подобные меры недавно были внедрены в США, где в действующую в министерстве обороны систему СППБ была интегрирована

деятельность по надзору за выполнением бюджета (Execution) и оценке эффективности и результативности (Assessment). Таким образом, к аббревиатуре этой системы прибавились буквы «E» и «A», и теперь она носит название PPBEA System, т.е. система планирования, программирования, бюджетирования, выполнения и оценки. Модернизированная система создает механизмы для осуществления всестороннего всеобъемлющего контроля за расходами, соблюдением требований последовательности бюджетного процесса, а также механизмы оценки эффективности/результативности финансового менеджмента.²

Некоторые страны, ссылаясь на необходимость согласования оборонных задач, стратегии, планов и результатов их реализации, создают механизмы их согласования в соответствии с изменениями ситуации в рамках процесса стратегического оборонного менеджмента. Вставка 6.3 описывает опыт одного из государств по встраиванию процессов бюджетирования и финансового менеджмента в оборонной сфере в общий механизм стратегического оборонного менеджмента, который гарантирует соблюдение политических ориентиров, стандартов прозрачности и реалистичности и обеспечивает инструменты внутреннего и внешнего контроля в динамической среде, в котором происходит планирование и выполнение военного бюджета.³

Не менее важно обеспечить целостность и добропорядочность бюджетного процесса при изменении обстоятельств, в частности, в случаях, когда бюджет планируется не на один, а на два-три или более лет, как, например, в Великобритании, где бюджетный цикл составляет четыре года (см. Вставку 6.4), и вместе с тем когда полномочия по выполнению бюджета делегируются другим участникам бюджетного процесса. Например, в оборонной организации Нидерландов существует механизм краткосрочной адаптации бюджета к потребностям срочного обеспечения определенных возможностей в рамках существующей оперативной деятельности. Фактически это механизм осуществления военных закупок по упрощенным процедурам. Как правило, эти закупки осуществляются в рамках относительно небольших проектов, реализация которых передается в сферу компетенции соответствующих получателей бюджетных средств. Такая практика возможна при условии существования системы планирования, достаточно стабильной для обеспечения реалистичности и осуществимости планов и вместе с тем достаточно гибкой для реагирования на непредусмотренные обстоятельства. Но в любом случае эти бюджетные расходы, независимо от уровня срочности потребностей или их секретности, должны оставаться под постоянным внутренним и внешним контролем и подвергаться аудиторским проверкам.

² Франсуа Меле, «Инструменты измерения уровней отчетности, ответственности и прозрачности и контроль за расходами в сфере безопасности и обороны» (Francois Melese, "Instruments for Measuring Accountability, Transparency and Control of Expenditures in the Security and Defence Sector), выступление во время совместной конференции НАТО и Регионального центра контроля над вооружениями и верификации (RACVIAC) на тему: «Повышение качества менеджмента оборонных ресурсов, в том числе построение целостности и воспитание добропорядочности в вооруженных силах» (*Better Management of Defence Resources, Including Building Integrity in the Armed Forces*), Загреб, Хорватия (14-16 сентября 2009 г.).

³ Это пример процессного подхода к повышению эффективности бюджетного процесса и финансового менеджмента в сфере обороны. Пример опыта поддержания организационных изменений приведен во Вставке 17.1.

Вставка 6.3. Финансовый менеджмент как составляющая механизма стратегического оборонного менеджмента

С целью обеспечения реалистичности и осуществимости оборонного бюджета, стандартов прозрачности, а также соответствия планов, бюджетов и аудиторских проверок определенным политическим ориентирам, Министерство обороны Болгарии реализовывает новый комплексный механизм стратегического оборонного менеджмента. Этот механизм строится на пяти базовых процессах:

1. Анализ, оценка и пересмотр оборонной политики.
2. Политическое руководство процессами оборонного менеджмента.
3. Анализ, оценка и пересмотр потребностей в определенных оборонных возможностях.
4. Обеспечение необходимых оборонных возможностей.
5. Анализ и оценка эффективности и результатов деятельности.

Анализ, оценка и пересмотр оборонной политики осуществляются в начале каденции каждого нового правительства страны. Выводы и результаты этой работы публикуются в виде Белой книги по вопросам обороны, которая вносится на рассмотрение парламента страны. Анализ и пересмотр оборонной политики могут осуществляться с вышеупомянутым регулярным интервалом, учитывая значительные изменения, которые постоянно происходят в военной среде. Это могут быть такие изменения, как, например мировой финансово-экономический кризис или предоставление стране-партнеру НАТО, которая желает стать членом евроатлантического сообщества, приглашения присоединиться к альянсу. Министр обороны утверждает политические направления и руководящие принципы планирования в начале каждого цикла планирования бюджета на следующий финансовый год, а также в случаях, когда по результатам анализа и оценки бюджетного года определяется необходимость в реформировании запланированных задач, планов и ресурсных ограничений. Анализ и пересмотр потребностей в определенных оборонных возможностях осуществляются один раз в два года и согласовываются с процессами оборонного планирования НАТО и Евросоюза. В результате вырабатывается решение относительно пакета мер по обеспечению перспективных потребностей в определенных оборонных возможностях, которые должны быть комплексными и осуществимыми. Реализация отдельных направлений деятельности по этому пакету поручается руководителям соответствующих программ как задачи по обеспечению определенных возможностей, которые должны быть реализованы в рамках следующего базового процесса. Базовый процесс обеспечения необходимых оборонных возможностей состоит из этапов *разработки соответствующих программ, краткосрочного планирования и практической реализации*. После утверждения конкретной оборонной программы, первые один или два года программы посвящаются более детальной разработке ее отдельных компонентов (или видов ресурсов) и их согласованию с оборонным бюджетом, планом закупочной деятельности, а также программами пополнения, образования и подготовки личного состава, программами развития инфраструктуры и т.п. Со временем все эти планы реализуются в рамках конкретного бюджетного года.

Процесс анализа и оценки эффективности/результативности бюджетного процесса осуществляется с целью проверки законности бюджетных расходов, измерения качества, эффективности и оценки

результатов всех видов оборонной деятельности. Этот процесс осуществляется каждые четыре месяца и предусматривает, в том числе, анализ и пересмотр прогнозных параметров планирования. По результатам этого процесса политическое руководство государства может сделать определенные выводы. Это может быть, например, реформатирование плановых задач, стратегий и ресурсных ограничений путем пересмотра соответствующих планов или программ либо, в случае значительных изменений прогнозных параметров планирования, пересмотр определенных потребностей в определенных оборонных возможностях или даже самой оборонной политики государства.

Такой подход создан с учетом предыдущего опыта Министерства обороны, а также опыта применения Системы планирования, программирования и бюджетирования. Он обеспечивает формирование и выполнение военного бюджета согласно определенным главным плановым задачам и имеет несколько важных отличий от предыдущего подхода. (1) Он определяет оборонные возможности как совокупный результат всех видов деятельности оборонного менеджмента, в том числе и финансового менеджмента, а также как главный параметр измерения эффективности оборонной деятельности и ее результатов. (2) Система мер финансового контроля теперь предусматривает регулярный анализ и оценку бюджетных расходов с точки зрения эффективности/результативности. (3) Такой подход позволяет политикам гармонично согласовывать и сбалансировать оборонные задачи, планы и ресурсы и, что даже более важно, поддерживать необходимый баланс в условиях изменения обстоятельств. Внедрение такого подхода к стратегическому оборонному менеджменту позволяет повысить качество бюджета с точки зрения реалистичности и осуществимости, сделать более прогнозируемым и контролируемым процесс выполнения бюджета, обеспечить внешний контроль и аудит и создать благоприятные условия для постоянного усовершенствования бизнес-процессов и методов планирования.

Источники: подробнее о базовом процессе обеспечения необходимых оборонных возможностей читайте в статье Тодора Тагарева «Ознакомление с планированием развития вооруженных сил на основе программ» в сборнике «Оборонный менеджмент: Ознакомление» (Женева, Центр демократического контроля вооруженных сил, 2009 г.), 75-92; По вопросам главных направлений и практики стратегического оборонного менеджмента в других государствах рекомендуем обратиться к книге Стефана Де Шпигельайре (Stephan de Spiegeleire) и др. «Замкнутый цикл: На пути к стратегическому оборонному менеджменту» (*Closing the Loop: Towards Strategic Defence Management*), (Гаага, Гаагский центр стратегических исследований, апрель 2009 г.).

Делегирование полномочий, отчетность и ответственность

Одной из причин низкой эффективности бюджетных систем во многих государствах мира является централизация не только процессов планирования бюджетов, но и деятельности на этапе их выполнения. Чрезмерно высокий уровень централизации процессов принятия решений, которым отличается командно-административная система советского типа, еще до сих пор имеет серьезное влияние на стили управления, господствующие на постсоветском пространстве. Во многих государствах решения относительно ассигнования даже небольших сумм бюджетного финансирования должны утверждаться лично министром обороны. Такая чрезмерная централизация тормозит процесс принятия решений

и почти не оставляет времени для рассмотрения альтернативных решений. Но еще большую проблему при этом представляет снижение уровня прозрачности. Хотя бюджетные предложения согласовываются соответствующими инстанциями властной вертикали и утверждаются должностным лицом, которое несет ответственность за все структурные единицы на соответствующем уровне оборонной организации, при этом очень легко потерять контроль над тем, кто именно разработал конкретное бюджетное предложение и каким будет его влияние на другие виды оборонной деятельности. Оборонные организации с эффективным менеджментом решают эту проблему путем делегирования полномочий и ответственности другим участникам бюджетного процесса. Вставка 6.4 приводит пример делегирования полномочий и ответственности, но на условиях строгого контроля, отчетности и осуществления аудиторских проверок эффективности и результативности бюджетных расходов.

Реализуемость и всеобъемлемость бюджета

Для того, чтобы быть осуществимым, бюджет должен быть реалистичным и расходоваться исключительно по назначению. Для обеспечения осуществимости бюджета бюджетный процесс и сам военный бюджет должны быть всесторонними и всеобъемлющими, построенными на основе достоверных данных и информации. В данном контексте термин «осуществимость» рассматривается с трех точек зрения:

1. Предварительный расчет стоимости оборонных программ и проектов должен базироваться на достоверной статистической информации или, в случае отсутствия такой информации, на основе объективного анализа и оценки базовых контрольных параметров. Важной предпосылкой реалистичности и осуществимости любых бюджетных предложений является регулярное применение независимых оценок еще на этапе подготовки решений относительно ассигнования значительных ресурсов для выполнения конкретных программ и проектов.
2. Должна существовать эффективная система ответственности и предоставления отчетности. При этом сама эта система должна быть всесторонней и всеобъемлющей, обеспечивать своевременное предоставление необходимых отчетов и подвергаться регулярным аудиторским проверкам.
3. Должно быть четкое понимание рисков, связанных с выполнением всех базовых программ или проектов, а также эффективные инструменты и механизмы управления этими рисками.

При осуществлении оценки реалистичности и осуществимости бюджета главное внимание должно отводиться трем следующим составляющим комплексности и всеобъемлемости оборонного планирования:

1. *Деятельность по планированию бюджета должна охватывать все без исключения бюджетные операции и виды деятельности оборонной организации.* Все виды деятельности и ассигнование ресурсов могут осуществляться исключительно в пределах оборонного бюджета. В случаях, когда оборонная организация привлекается к экономической деятельности или получает полномочия на предоставление определенных услуг на платной основе, все соответствующие транзакции могут осуществляться в соответствии с установленными бюджетными процедурами. Это правило должно распространяться и на международные транзакции, перенесение средств с одного бюджетного года на другой, а также возможное возмещение оборонных расходов.

Вставка 6.4. Делегирование полномочий, отчетность и ответственность получателей бюджетных средств в системе Министерства обороны Великобритании

За менеджмент большинства из видов деятельности оборонной организации Великобритании отвечают восемь структур из числа главных распорядителей военного бюджета страны (Top Level Budget (TLB) holders). Ожидаемые результаты их деятельности, а также объем ресурсов, необходимых для получения этих результатов, прописываются в Оборонном плане. Постоянный заместитель Министра обороны наделяет каждого из главных распорядителей военного бюджета большими полномочиями в сфере кадровой политики, управления инфраструктурой и бюджетом. Каждый из главных распорядителей бюджета подписывает с постоянным заместителем Министра обороны и начальником Генштаба вооруженных сил Соглашение о предоставлении услуг (Service Delivery Agreement), которое, в частности, определяет:

- результаты деятельности, которые должен получить соответствующий главный распорядитель военного бюджета;
- ресурсы, выделяемые соответствующему главному распорядителю военного бюджета для получения определенных результатов;
- финансовые, кадровые, коммерческие и другие полномочия, которые предоставляются соответствующему главному распорядителю военного бюджета.

Соглашение также определяет плановые задачи деятельности главного распорядителя бюджета, которые формируются на основе запланированных задач и целей оборонной деятельности, зафиксированных в Оборонном плане. Главные распорядители бюджета несут ответственность за осуществление качественного менеджмента деятельности своих организаций, в том числе подчиненных им предприятий и ведомств. Руководители этих предприятий и ведомств получают необходимые полномочия и несут перед соответствующим главным распорядителем бюджета ответственность за использование выделенных им ресурсов. В свою очередь, главные распорядители бюджета, через Комитет обороны отчитываются перед постоянным заместителем Министра обороны и начальником Генштаба вооруженных сил за выполнение поставленных перед ними задач и использование предоставленных ресурсов, в то время, как постоянный заместитель Министра обороны (как должностное лицо, которое отвечает за финансовую сторону деятельности министерства) несет персональную ответственность перед парламентом страны за экономное, эффективное и результативное использование оборонных ресурсов государства, эффективность руководства, стабильность и оправданность оборонных расходов. Для обеспечения необходимого уровня отчетности и ответственности за использование делегированных полномочий в Министерстве обороны Великобритании существует специальный механизм, известный как «система сбалансированных показателей» (Balanced Scorecard). Это система стратегического оборонного планирования и менеджмента, имеющая целью согласование деловой деятельности всех уровней с идеологией и стратегией оборонной организации, упорядочение запланированных задач и контрольных параметров в соответствии с уровнем приоритетности, усовершенствование механизмов внешней и внутренней связи и контроль над организационной деятельностью на предмет соответствия стратегическим целям.

Источники: Министерство обороны Соединенного Королевства, *Как работает система обороны. Базовая структура оборонной деятельности* (Лондон: Министерство обороны, 2009 г.); Министерство обороны Соединенного Королевства, *Оборонный план 2007* (Лондон: Министерство обороны, 2007).

2. *Бюджетирование рассматривается как комплексный непрерывный процесс, начиная от определения главных плановых задач и разработки оборонных потребностей и программ, и заканчивая выполнением бюджета, предоставлением соответствующей отчетности и проведением аудиторских проверок предоставленных отчетов. Этот процесс должен оставаться целостным всегда и при любых обстоятельствах.*
3. *На определенных этапах процесса планирования бюджета должна предусматриваться возможность рассмотрения альтернативных решений. При планировании бюджета всегда необходимо искать и рассматривать все возможные альтернативные решения. В случае, если это невозможно за неимением необходимых аналитических возможностей, все же, когда речь идет об обеспечении потребности в конкретных оборонных возможностях, необходимо рассматривать и сравнивать как минимум два альтернативных решения. Тщательная проверка реализации и результатов конкретных программ или проектов позволяет получить необходимый опыт эффективного бюджетного планирования и финансового менеджмента в сфере обороны и разработать меры по их усовершенствованию. Предварительные проверки отдельных решений, которые осуществляются лицами, не имеющими непосредственного отношения к процессу планирования оборонного бюджета, и проводятся до того, как из бюджета будут выделены значительные финансовые ресурсы, рассматриваются как важный инструмент обеспечения целостности и добропорядочности и снижения коррупционного потенциала в сфере обороны.⁴*

Международные проекты по повышению стандартов прозрачности в оборонной сфере

На протяжении последних нескольких десятилетий прозрачность оборонного бюджета и процессов его формирования и выполнения рассматривается как один из важных инструментов обеспечения безопасности и укрепления доверия. Поэтому не удивительно, что одной из первых инициатив в рамках Пакта о стабильности в Юго-Восточной Европе, начатой после прекращения военного противостояния на территории бывшей Югославии в конце последнего десятилетия XX столетия, был проект «Прозрачность бюджета» (Budget Transparency Initiative, BTI). Содержание этой инициативы коротко изложено во Вставке 6.5. Одной из задач этого проекта является обмен информацией по вопросам бюджетного процесса, его содержания и принципов, а также обмен сведениями оборонных бюджетов. Уже на протяжении многих лет секретариат проекта осуществляет подготовку и публикацию двух ежегодных справочных изданий, которые служат для стран Юго-Восточной Европы наиболее полными и авторитетными источниками информации по вопросам бюджетных процессов в военной сфере и являются открытыми для доступа широких слоев общества.⁵

⁴ Валери Ратчев, «Осуществление эффективной оборонной политики посредством комплексной стратегии менеджмента, прозрачности, отчетности и ответственности», в сборнике *«Целостность и добропорядочность в оборонной сфере: Эффективный, прозрачный и ответственный менеджмент»* (София, Проект евроатлантического образования, 2009 г.), 1-94.

⁵ Секретариат проекта «Прозрачность бюджета», *Ежегодный справочник по вопросам оборонных расходов в государствах Юго-Восточной Европы – 2001 (Budget Transparency Initiative Secretariat, Yearbook on Defence Spending in South-Eastern Europe)*, (София, Секретариат проекта «Прозрачность бюджета», 2002).

Вставка 6.5. Пример регионального механизма содействия прозрачности бюджетного процесса в военной сфере

На протяжении 1990-х годов юго-восточный регион европейского континента переживал не самые лучшие времена своей истории. Государства этого региона страдали от войн и конфликтов, и в то же время переживали всю сложность переходного периода от плановой экономики к рыночной. После прекращения военных конфликтов был осуществлен ряд демократических реформ. Результатом этих реформ была радикальная реструктуризация вооруженных сил, которая привела к изменению места и роли военных организаций в политических системах государств этого региона. Все государства Юго-Восточной Европы начали работу по созданию механизмов эффективного демократического контроля над вооруженными силами. Целью этих мер было внедрение в системе государственного управления, в том числе и в сфере обороны, высоких стандартов прозрачности, отчетности и ответственности. Поэтому одна из первейших инициатив, начатых в рамках Пакта о стабильности в Юго-Восточной Европе (Stability Pact for South Eastern Europe), была направлена на повышение уровня прозрачности бюджетного процесса в военном секторе. В данном случае термин «прозрачность» рассматривается не только с точки зрения предоставления информации о бюджетах и их выполнении, но и с точки зрения открытости процесса принятия решений на основе определенных стратегических концепций (т.е. открытости с точки зрения возможности, в зависимости от конкретных обстоятельств, участия в нем общества). Учитывая, что прозрачность процессов формирования и выполнения военных бюджетов является необходимой предпосылкой демократического контроля над вооруженными силами и надежного обеспечения региональной стабильности, в рамках «Пакта о стабильности» был создан проект «Прозрачность бюджета». Цель этого проекта состоит в повышении – как на международном уровне, так и на уровне отдельных государств – стандартов прозрачности военных бюджетов и процессов их формирования и выполнения во всех государствах Юго-Восточной Европы, а также в распространении положительного опыта в сфере принятия решений по вопросам обороны (формирование стратегических концепций, планирование, программирование и бюджетирование), где особое внимание отводится вопросам отчетности и ответственности.

Другой целью этого проекта было создание положительной практики, исходя из опыта отдельных государств, которые занимаются решением аналогичных проблем, а также содействие деятельности по повышению эффективности управления в оборонном секторе. Одним из инструментов создания и распространения положительного опыта в сфере формирования и выполнения военных бюджетов были разработка и утверждение общей методологии. Эта методология, которая была официально утверждена в 2003 году, состоит из эталонных параметров для осуществления сравнительных оценок, информационной анкеты и процессов определения сфер деятельности, наиболее несовершенных с точки зрения прозрачности, отчетности и ответственности, а также определения источников консультационной поддержки по соответствующим вопросам. Рассмотрению эталонных параметров прозрачности бюджетных процессов посвящен следующий параграф этого раздела. Реализация такого подхода в рамках региональных или других международных проектов предусматривает проведение взаимных экспертиз и оценок, а также неустанное пропагандирование необходимости распространения сведений о бюджетах, обмена опытом в сфере бюджетирования и вкладывания необходимых ресурсов и усилий в меры по повышению стандартов прозрачности и ответственности.

Существуют практические доказательства того, что применение международных механизмов такого типа позволяет существенно повысить эффективность мер по внедрению положительного опыта в сферах оборонного бюджетирования и финансового менеджмента. Такой механизм также создает эффективный путь к укреплению целостности и добропорядочности и снижению коррупционного потенциала в военной сфере.

Эталонные параметры бюджетного процесса для государств Юго-Восточной Европы

Методология оценки прозрачности бюджетного процесса в государствах Юго-Восточной Европы предусматривает осуществление сравнительных оценок конкретных требований и процедур на фоне теоретически идеальной системы, служащей эталоном⁶.

Но в реальности такой идеальной системы может не существовать. Бюджетную систему, которая описывается ниже, можно считать «наилучшей» с точки зрения таких параметров «эффективного государственного управления», как эффективность, прозрачность, отчетность и ответственность, но она не учитывает такие иногда очень важные ограничения, как уровень конфиденциальности информации, секретность и ограничение доступа к определенным видам информации. Описание эталонной системы дается с точки зрения пяти основных категорий оценочных критериев: (1) целевая ориентация бюджетного процесса; (2) масштаб и эффективность процесса планирования бюджета; (3) выполнение бюджета и эффективный надзор; (4) прозрачность оборонного бюджетирования и оборонных бюджетов; (5) обеспечение целостности и добропорядочности бюджетного процесса в оборонной сфере.

1. Бюджетный процесс в военной сфере как неотъемлемая составляющая политики безопасности и обороны

а. Цели, концепция, стратегия

Процесс планирования военного бюджета является составляющей общего процесса оборонного планирования, гарантирующего реализацию четко определенных направлений оборонной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективы. Государство имеет четко определенные цели своей политики безопасности и обороны, зафиксированные в нескольких тесно связанных между собой законодательных актах. Также существует комплексная стратегия достижения определенных целей политики безопасности и обороны, например вступление в военный альянс. Эта стратегия, которая разрабатывается и утверждается в виде законодательного акта, в целом считается реалистической и осуществимой. Государство имеет стратегическую концепцию развития сил и средств своих вооруженных сил, рассчитанную на период от десяти лет и более. Эта концепция реалистична и осуществима. Кроме того, она достаточно детальна для того, чтобы определять главные направления политики в сфере научных исследований, создания новых видов вооружений и военной техники и закупочной

⁶ Такая методология, вместе с соответствующими эталонными параметрами для осуществления сравнительных оценок и информационной анкетой, детально описаны в статье Тодора Тагарева «Средства осуществления сравнительной оценки процессов формирования и выполнения военных бюджетов в государствах Юго-Восточной Европы», *Information & Security: An International Journal* 11 (2003): 95-135.

деятельности вооруженных сил. Реализация стратегической концепции осуществляется на основе перспективного плана развития сил и средств, где определены приблизительные стоимостные параметры соответствующих программ и проектов. Стратегическая концепция и перспективный план развития сил и средств утверждаются на уровне правительства или парламента государства.

б. Программный подход

Государство имеет официально утвержденные требования к процессу разработки перспективного плана или программы⁷ развития сил и средств вооруженных сил, направленных на достижение определенных целей оборонной политики. Оборонная программа и ее компоненты четко ориентированы на выполнение задач оборонной политики и определяют комплекс разнообразных потребностей и требований, в частности, к оборонному планированию на уровне собственных вооруженных сил или коалиции с другими государствами. Оборонная программа также определяет программы и проекты, которые считаются наиболее приоритетными с точки зрения выполнения задач оборонной политики.

Оборонная программа является комплексным документом, который детально определяет все виды оборонной деятельности и соответствующие стоимостные параметры, в том числе в сфере кадровой политики; операций и их материально-технического обеспечения; закупок; утилизации; воспитания, образования и подготовки личного состава; научных исследований; разработки новых видов вооружений и военной техники и т.п. Оборонная программа разрабатывается с учетом прогнозируемых параметров ресурсных ограничений. Программа также ограничивает уровень потребностей в обеспечении определенных оборонных возможностей, которые определены, например, в закупочных программах или планах оперативной деятельности. Она предусматривает альтернативные решения на случай возникновения особых обстоятельств, которые должны быть четко определены и детально описаны. Оборонная программа фактически определяет параметры эффективности и результативности военной деятельности. Уровень детализации первого планового года оборонной программы⁸ достаточен для создания на его основе проекта военного бюджета на соответствующий год.

в. Риски, связанные с планированием оборонных мероприятий и развития сил и средств

Существует четкое понимание масштаба рисков, связанных с созданием предусмотренных военным бюджетом структуры сил и средств и системы обороны, как в краткосрочной, так и среднесрочной перспективе.⁹

⁷ Например, в США используется термин «Оборонная программа на последующие годы» (Future Years Defense Program). Ряд стран Юго-Восточной Европы также используют термин «программа», когда речь идет о *среднесрочном плане развития сектора обороны и вооруженных сил с учетом ограниченности ресурсов*.

⁸ Или двух первых плановых лет, если в стране существует двухлетний бюджетный цикл.

⁹ За более детальной информацией относительно управления рисками в сфере оборонного менеджмента рекомендуем обратиться к книге под редакцией Гари Букур-Марку, Филиппа Флури и Тодора Тагарева «Оборонный менеджмент: Ознакомление» (Женева, Центр демократического контроля над вооруженными силами, 2009), 67-71, www.DK3C.ch/publications/kms/details.cmf?or d279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5.

В государстве существует методология оценки рисков, связанных с планированием оборонных мероприятий и структуры сил и средств, и эта методология адекватно отображает потребности страны. Государство имеет установленные процедуры для: разработки планов применения сил и средств в соответствии с конкретными обстоятельствами; оценки достоверности возникновения тех или иных обстоятельств на основе четко определенных критериев достоверности; моделирования результатов деятельности сил и средств запланированной структуры; анализа и оценки результатов моделирования и снижения определенных рисков. Оценка рисков осуществляется с помощью соответствующих инструментов, а задействованные в этом процессе специалисты обладают необходимыми знаниями и опытом. И, в конце концов, анализ и оценка рисков является неотъемлемой частью циклов планирования оборонной деятельности и планирования развития сил и средств.

г. Формирование и выполнение военного бюджета в соответствии с поставленными оборонными задачами

Бюджетный процесс четко направлен на выполнение определенных стратегических задач и программных решений. Он позволяет эффективно и результативно воплощать в бюджеты определенные стратегические задачи и программные решения.

2. Планирование бюджета

а. Планирование военного бюджета

Роли и обязанности органов исполнительной власти и ветвей власти, относящиеся к сфере формирования и выполнения военного бюджета, очень четко определены. Это касается распределения функций и обязанностей между: исполнительной ветвью власти, законодательной ветвью власти и главой государства (главнокомандующим вооруженных сил); высшим военным руководством, гражданскими должностными лицами Министерства обороны и Министерством финансов; структурами государственного сектора, коммерческими предприятиями и лоббистскими группами, особенно на уровне отношений между должностными лицами и коммерческими структурами, которые находятся в управлении министерства обороны и других министерств и ведомств.

б. Гибкость

Роли и обязанности, связанные с ключевыми бюджетными процессами в военной сфере, четко прописаны в соответствующих законах и нормативно-правовых актах, которые являются составляющими общего законодательного механизма регулирования бюджетной системы государства. Структуры исполнительной власти обладают определенными полномочиями, которые дают возможность гибко подходить к использованию бюджетных средств в зависимости от конкретных обстоятельств. Программы и военный бюджет можно изменять вне рамок стандартного цикла планирования. Вместе с тем, соответствующие полномочия структур исполнительной власти четко регулируются законодательными актами. Положения бюджетного законодательства, регулирующие выделение государственных средств в случае возникновения «особых обстоятельств», четко определяют условия, при которых возможно использование средств из резервной части бюджета. Отчеты структур исполнительной власти об использовании средств резервного фонда бюджета подвергаются независимым аудиторским проверкам.

в. Военные бюджеты

Военный бюджет предусматривает все без исключения доходы (субвенции и поступления/доходы) и расходы военного сектора. Военный бюджет имеет четко определенные источники поступлений и четко определенные задачи, которые должно решить финансирование соответствующих программ и проектов. Бюджет учитывает: субвенции из государственного бюджета для Министерства обороны; субвенции из государственного бюджета для других организаций, принимающих участие в оборонной деятельности или мероприятиях, имеющих отношение к сфере обороны (например, материально-техническое обеспечение и обслуживание резервных ресурсов военного времени); финансирование, поступающее из бюджетов других национальных программ (например, подготовка к вступлению в НАТО); финансирование, осуществляемое через международные или двусторонние программы (при условии существования четких правил относительно использования средств, полученных на условиях возмещения); поступления от реализации избыточного оборудования, техники, инфраструктуры и т.п.; поступления от прибылей подчиненных (частично или полностью) Министерству обороны коммерческих структур и организаций, которые занимаются поставкой товаров и услуг сторонним организациям.

Государство обладает возможностями (методология, необходимые знания и квалифицированные специалисты) для точного прогнозирования стоимости всех будущих оборонных расходов, в том числе: расходов, которые попадают под действие определенных ООН стандартных процедур отчетности о военных расходах (*UN Instrument for Standardised Reporting of Military Expenditures*); налогов; расходов на социальное и медицинское страхование; расходов на пенсионное обеспечение и перекалфикацию военнослужащих, уволенных в связи с сокращением вооруженных сил; расходов на утилизацию вооружений, военной техники и инфраструктуры; расходов на обслуживание уже существующих контрактов и долговых обязательств; а также расходов, которые могут возникнуть в связи с непредусмотренными обстоятельствами. Все поступления и расходы классифицируются согласно существующим международным стандартам, например стандарта GFS¹⁰ или UN Instrument. Процедуры предоставления сведений о бюджете позволяют осуществлять анализ расходов на предмет соответствия поставленным стратегическим задачам, а также способствуют повышению уровня отчетности и ответственности. Военный бюджет составляется в виде списка ассигнований под каждую конкретную статью расходов с достаточно высоким уровнем детализации. В бюджете детально расписано распределение средств как на уровне оборонных структур, так и конкретных оборонных программ и проектов. В последнем случае, бюджет четко определяет объем ресурсов, выделенных на обеспечение всех программ и их отдельных элементов, а именно: мер по подготовке личного состава, материально-технического обеспечения, закупок, научных исследований, конструкторских разработок и т.п.

3. Выполнение бюджета и надзор

а. Выполнение бюджета

Государство имеет комплексную систему бухгалтерского учета отчетности, которая создает надежный базовый механизм для оценки объема просроченных платежей. Бухгалтерская система учета отчет-

¹⁰ 10 GFS или Государственная финансовая статистика (Government Finance Statistics). Подробнее об определенной ООН классификации читайте на сайте <http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?CI=218>.

ности имеет возможность создавать необходимые данные на всех этапах поступления доходов или осуществления выплат в рамках бюджетных ассигнований, а также на уровне оборонных организаций и программ. Нормативно-правовая база по вопросам персонала, операций и их материально-технического обеспечения, закупок, научных исследований и конструкторских разработок в военной сфере является стандартизированной и открытой для доступа всех заинтересованных сторон. Существуют четкие критерии, которые определяют полномочия руководителей оборонных структур по вопросам приема на работу новых сотрудников, трудовых отношений и условий оплаты труда, и позволяют пополнять личный состав вооруженных сил на конкурсных началах. Нормативно-правовая база, регулирующая проведение открытых конкурсных соревнований за право обеспечения военных потребностей, осуществление научных исследований и конструкторских разработок и предоставление других подрядных услуг, является четкой, комплексной и полной, а специалисты, отвечающие за организацию и проведение конкурсов, обладают необходимыми знаниями и квалификацией. Все требования относительно тендерных процедур четко и полностью выполняются на практике.

б. Аудиторские проверки

В оборонной организации и/или структурах исполнительной власти существуют мощные возможности для осуществления внутренних аудиторских проверок. Процедуры внутреннего аудита четко определены, а их соблюдение строго контролируется со стороны органов внешнего аудита. Существуют мощные возможности для осуществления аудиторских проверок как в сфере соблюдения установленных финансовых процедур, так и эффективности и результативности деятельности (аудиторские проверки на предмет эффективности использования бюджетных средств). Кроме того, существуют мощные возможности для осуществления внешних аудиторских проверок, например, со стороны Государственного контрольно-ревизионного управления, непосредственно подчиненного парламенту. Требования и процедуры независимых аудиторских проверок четко прописаны в соответствующих законодательных актах. Существуют мощные возможности для осуществления независимых аудиторских проверок на предмет соблюдения требований финансового законодательства и выявления случаев недобропорядочного поведения или неэффективного управления, а также для проверок эффективности использования бюджетных средств. Независимые экспертные организации (университеты, научные учреждения и другие неправительственные организации) могут, со своей стороны, проводить проверки эффективности расходования бюджетных средств в конкретных сферах, принадлежащих к их компетенции, например, программ модернизации сил и средств вооруженных сил. Неправительственные организации обладают соответствующими возможностями и опытом успешной деятельности в сфере анализа и оценки эффективности и результативности. Их оценки имеют значительное влияние на процессы принятия решений и настроения в обществе.

в. Отчетность

Правительство регулярно отчитывается перед парламентом и обществом по вопросам использования бюджетных средств. В середине года на рассмотрение парламента подается проект бюджета на следующий финансовый год, а отчеты об использовании бюджетных средств по отдельным направлениям подаются раз в квартал или ежемесячно. Общий отчет о выполнении бюджета подается в парламент не позднее, чем через шесть месяцев после

окончания предыдущего финансового года. Вместе с бюджетными отчетами предоставляются результаты комплексного глубокого анализа деятельности по выполнению главных оборонных программ.¹¹

4. Прозрачность бюджетного процесса в военной сфере

а. Прозрачность процесса принятия решений

Все составляющие бюджетного процесса в военной сфере (планирование, выполнение, анализ и оценка эффективности/результативности использования бюджетных средств) являются прозрачными для руководства государства и общества. Все участники бюджетного процесса (гражданские и военные структуры, отвечающие за планирование бюджетов, министры обороны и финансов, органы государственной власти, парламент и его комитеты, глава государства, государственное контрольно-ревизионное управление, лоббистские группы, неправительственные коммерческие и некоммерческие организации, средства массовой информации и широкие слои общества) осуществляют влияние на бюджетные процессы согласно четко определенным законодательным нормам, хорошо понимают все составляющие бюджетного процесса в военной сфере и придерживаются принципов верховенства демократии.

б. Предоставление необходимой информации

Общество имеет свободный доступ к публикациям по вопросам военного бюджета и связанной с ним информации – т.е. документов, которые определяют главные направления государственной политики в сфере безопасности и обороны, а также оборонных программ, отчетов о выполнении бюджетов и результаты аудиторских проверок. Нормы, регулирующие предоставление информации о военном бюджете и содержании соответствующих документов, также должны быть открытыми для общества. Эти нормы должны быть четко определены в соответствующих законодательных актах и оставлять очень мало простора для принятия ограничительных решений со стороны структур исполнительной власти. Правительство и соответствующие министерства и ведомства по закону обязаны публиковать детальную информацию о военном бюджете в объеме, который дает возможность экспертам по соответствующим вопросам осуществлять полноценный анализ всех составляющих бюджета. Информация предоставляется в печатном виде или через Интернет и публикуется на государственном языке, а также языках международного общения, в частности английском. Кроме того, представители исполнительной власти, в том числе министр обороны, по закону обязаны предоставлять письменные ответы на информационные запросы. Если какая-то из частей соответствующего документа предназначена только для служебного пользования¹², эта часть удаляется, а остальная часть документа предоставля-

¹¹ Например, в Болгарии закон обязывает руководителя правительства ежегодно отчитываться перед парламентом по вопросам обороны и деятельности вооруженных сил. В частности, в этом отчете (хотя закон непосредственно этого не требует) предоставляются сведения о результатах оборонной деятельности в соотношении к фактическим расходам оборонного бюджета.

¹² Присвоение грифа секретности не является общим правилом, а осуществляется только на основе отдельного решения об ограничении доступа к конкретной информации.

ется для ознакомления по информационным запросам организаций или отдельных лиц. Обобщенные сведения о бюджете, фактических и запланированных результатах выполнения бюджета за два предыдущих бюджетных года, а также обобщенная информация о бюджетных предложениях на следующие пять или более лет после окончания текущего бюджетного года находятся в свободном доступе для всех заинтересованных сторон. Государство придерживается своих обязательств в рамках международных организаций (ООН, ОБСЕ) и соглашений (проекты в рамках Пакта о стабильности в Европе и т.п.), которые требуют предоставления сведений о военном бюджете, регулярно и своевременно предоставляет полную и достоверную информацию по соответствующим вопросам.

5. Обеспечение целостности бюджетного процесса

Процессы формирования и выполнения военного бюджета построены на основе реалистических прогнозных оценок бюджетных ограничений и осуществляются в рамках единого комплексного механизма количественной оценки прогнозных макроэкономических показателей. Все базовые расчеты для планирования бюджета (например, главные бюджетные риски; стоимостные показатели, которые невозможно определить заранее; отдельные расходные обязательства и т.п.) четко фиксируются в соответствующих документах и обосновываются. Кроме того, базовые расчеты главных параметров, например, прогнозных макроэкономических или финансовых показатели, подвергаются независимой экспертной оценке. Расчеты стоимости всех оборонных программ осуществляются с использованием единого комплекса стоимостных факторов, четко определенных на основе результатов исследований государственного статистического ведомства, которое имеет независимый статус. Проверки на предмет соблюдения требований целостности бюджетного процесса осуществляются с помощью информационной системы. Процессы формирования оборонных программ и бюджета систематически осуществляются с помощью информационной системы с использованием инструментов автоматизированных расчетов и поддержки процессов принятия решений, которые создают благоприятные условия для совместной работы. Система бухгалтерского учета отчетности базируется на четко определенных основах, а также требованиях относительно своевременного и полного информирования участников бюджетного процесса о любых изменениях, которые внедряются в практике или существующей политике бухгалтерского учета.

Альтернативные программы и бюджеты, которые формируются на основе разнообразных альтернативных расчетов, четко классифицируются и отражаются в соответствующих документах. Существуют четко определенные процедуры, регулирующие переход от одного альтернативного варианта к другому, а моменты отказа от одного варианта в пользу другого также фиксируются в соответствующих документах. Сведения о планах, результатах и оценке их выполнения доступны для всех заинтересованных сторон. Показатели финансовой отчетности не противоречат друг другу и сверяются на соответствие аналогичным показателям, которые содержатся в других источниках. Сведения бухгалтерских отчетов эффективно и своевременно сверяются с показателями бюджетных ассигнований и банковских счетов. Аудиторские проверки бухгалтерской отчетности также являются своевременными и эффективными. Бюджетные и финансовые сведения четко и полностью согласованы между собой. Государственное статистическое ведомство имеет независимый организационный статус, который дает ему возможность объективно оценивать качество и достоверность предоставленных сведений об использовании государственных средств. Государство полностью придерживается международных стандартов в сфере целостности и достоверности сведений о бюджетах.