Гогоберишвили Георгий Шермадинович. Финансовое обеспечение Вооруженных Сил Грузии : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10. - Москва, 2007. - 198 с. РГБ ОД, 61:07-8/2234

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. СОДЕРЖАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ ГРУЗИИ

1.1. Военно-экономическое содержание финансового обеспечения Вооруженных Сил Грузии 15

1.2. Организация финансового обеспечения Вооруженных Сил Грузии 48

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ ГРУЗИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

2.1. Анализ состояния финансового планирования и финансирования Вооруженных Сил Грузии 69

2.2 Анализ организации финансового контроля в Вооруженных Силах Грузии 92

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ ГРУЗИИ

3.1. Совершенствования финансового планирования и организации финансирования войск (сил) 111

3.2. Обоснование направлений усиления действенности финансового контроля в Вооруженных Силах Грузии 135

Заключение 150

Список литературы 154

Приложения 171

**Введение к работе**

После распада СССР в Грузии произошли значительные перемены, как в политическом, так и в социально-экономическом и других направлениях. Объём валового внутреннего продукта (ВВП) с 1990 г. по 1995 г. снизился на 70%. Наступившая в дальнейшем стабилизация экономики сопровождалась уверенными темпами роста (4,5% в 2001 г. и 5,4% в 2002 г.) Курс национальной валюты - лари (введен в 1995 г.) по отношению доллару США на конец 2000 г. составил 1:2.' В 2002 г. ВВП составил по паритету покупательной способностью (ППС) 11 миллиардов долларов США (2210 долларов США на душу населения). К 2003 г. Грузии удалось выйти лишь на 57% объёма производства от уровня 1991 г. Вместе с тем, более 60% жителей имеют доход ниже минимального потребительского бюджета, 40% трудоспособных не имеют работы, собираемость налогов одна из самых низких в мире .

Функционирование армии и флота обусловлено существованием государства и наличием у него функции обороны страны. В этой связи объективно возникает необходимость финансово-экономического обеспечения национальной обороны путем выделения ассигнований Министерству обороны Грузии (МО Грузии). Главной задачей финансово-экономического обеспечения военного строительства Грузии является своевременное и полное удовлетворение потребностей военных сил в денежных ресурсах. Структура, численность, оснащенность вооружением и военной техникой (ВВТ) армии и флота, создание условий для их функционирования зависят от объема выделяемых государством на эти цели финансовых ресурсов.

В настоящее время выделяемые бюджетные ассигнования в определённой мере обеспечивают потребности войск (сил). Однако предусмотренный законом «О бюджетной системе Грузии» порядок разра-

1 Булатова А. С, Страны и регионы мира. - M., 2005,- С. 52 - 54

2 Папава В. Международный Валютный Фонд в Грузии, достижение и ошибки.-Тбилиси, 200).-С 57.

ботки государственного бюджета исключает рассмотрение при формировании бюджета бюджетных заявок бюджетополучателей, в которых обосновываются потребности этих органов в бюджетных средствах. Им устанавливаются предельные объемы бюджетного финансирования по разделам и подразделам экономической классификации расходов.

В связи с этим МО Грузии обязано представить распределение уже установленных предельных объемов бюджетного финансирования по показателям функциональной и экономической классификации с соответствующими расчетами и обоснованиями потребности на эти цели. Однако механизма приведения задач, возлагаемых на Вооруженные Силы, к выделяемым ассигнованиям, не предусматривается.

В начале этого столетия расходы на строительство армии и флота законодательно утверждались в суммах, значительно меньших действительной потребности, что видно из таблицы 1.

Таблица 1. - Динамика удовлетворения потребностей Вооруженных Сил Грузии в 2001 -2003 гг.

Примечание. Таблица составлена на основании Законов «О государственном бюджете Грузии» и финансово-плановых документов ДУФ МО Грузии на соответствующие годы.

Из отпущенных сумм до 80% - это расходы на обеспечение личного состава, причем, 90% из них - на денежное довольствие и питание. Расходы на боевую подготовку и материально-техническое обеспечение (МТО) составляли около 20% из выделяемых ассигнований, в которых почти 92% - это квартирно-эксплуатационные, транспортные расходы, расходы на оплату специального топлива и горючего. В результате не в полном объеме выполнялись планы боевой подготовки войск (сил), не

**7**обеспечивалось техническое обслуживание ВВТ и т.д.

Существенные перемены, произошедшие 2003 г в экономике страны, позволили сформировать перспективную государственную бюджетную политику в отношении строительства Вооруженных Сил Грузии (ВС Грузии). В 2004 г. Законом «О государственном бюджете Грузии на 2004 г.» на МО Грузии было выделено 173,8 млн. лари (или 1,7% от валового внутреннего продукта - ВВП). В 2005 г. - 368 млн. лари (или 3,2% от ВВП), а на 2006 г. согласно Закону «О государственном бюджете Грузии на 2006 г.» утверждено выделить 392,5 млн. лари (3,1% от ВВП).

Рост финансирования с 2001 г. более чем в 12 раз свидетельствует о приоритетной заботе руководства страны об обороне. Однако резкое увеличение ассигнований не сопровождается аналогичным повышением обороноспособности страны, поскольку ее уровень зависит от поступления в Вооруженные Силы современного вооружения, укомплектованности войск личным составом, организации боевой подготовки личного состава и других факторов. В обеспечении решения этих проблем принимают участие многочисленные службы, в том числе и финансово-экономические.

Одной из основных задач в организации финансового обеспечения является правильное определение приоритетов в использовании отпускаемых средств на решение имеющихся проблем, а также обеспечение гармоничного развития как видов Вооруженных Сил и родов войск, так и служб обеспечения. Решение этой непростой задачи в такой сложной системе как Вооруженные Силы в современных условиях требует новых подходов. Прежде всего, они должны закладываться в процессе финансового планирования и контроля за целевым использованием отпускаемых средств.

От качества финансового обеспечения в значительной степени зависит полное и своевременное удовлетворение потребности войск (сил).

8 Современные условия обусловливают необходимость уточнить теоретические положения и обосновать практические рекомендации по совершенствованию финансового обеспечения ВС Грузии, проанализировать процессы образования, использования и контроля финансовых ресурсов в МО Грузии и определить возможные пути их развития.

При выработке практических мероприятий по совершенствованию финансового обеспечения армии и флота одной из важнейших проблем представляется обеспечение решения стоящих перед ними задач. Величина расходов на строительство Вооруженных Сил должна быть увязана с задачами, и опираться на экономические и финансовые возможности государства. На это же нацеливают и требования Закона «О бюджетной системе Грузии» являющегося основным нормативно-правовым документом, определяющим порядок и правила финансового обеспечения расходов на содержание ВС Грузии.

Одно из основных требований этого документа гласит, что мероприятия, не обеспеченные денежными средствами, проводить запрещается. Всё это требует развития перспективного планирования потребностей на функционирование Вооруженных Сил в соответствии с перспективными планами и программами их развития. Реализация этого требования предполагает переход на программно-целевое планирование.

Финансовое обеспечение Вооруженных Сил не возможно реализовать без финансового контроля, роль которого в условиях программно-целевого планирования возрастает. Он является формой обратной связи, благодаря которой руководство получает информацию о состоянии финансового обеспечения строительства и содержания армии и флота, что позволяет ему правильно оценить реальное положение дел, выявить отклонения и устранить недостатки.

Необходимо отметить, что в данный период из-за расширения полномочий других органов вневедомственного финансового контроля

9 (ВНФК), МО Грузии не имеет органов ведомственного финансового и хозяйственного контроля (ВФХК).

Исходя из этого, в исследовании предполагается рассмотреть вопросы организации и правового регулирования деятельности органов, осуществляющих финансовый контроль в ВС Грузии, обосновать направления усиления действенности этих органов в МО Грузии.

Данное исследование построено на анализе бюджетного процесса в Министерстве обороны, в рамках которого осуществляется финансовое обеспечение расходов на строительство Вооруженных Сил.

Актуальность исследования определяется следующими факторами:

во-первых, изменениями в финансово-экономическом механизме страны и Вооруженных Сил, обусловленными развитием рыночных отношений и сопровождающими их трудностями;

во-вторых, строительством и содержанием ВС Грузии, как при недостаточном, так и при приоритетном финансировании и отсутствием исследований состояния их финансового обеспечения в этих условиях;

в-третьих, противоречиями в нормативно-правовом регулировании финансово-экономического обеспечения ВС Грузии и многочисленными нарушениями в использовании бюджетных средств.

**Цель**диссертационной работы - выявление особенностей содержания финансового обеспечения ВС Грузии в современных условиях, анализ его состояния, причин имеющихся проблем и разработка практических рекомендаций по его совершенствованию.

Поставленная цель обусловила логику изложения и определила следующие основные задачи диссертационной работы:

проведение анализа содержания и состояния финансового обеспечения ВС Грузии на современном этапе;

изучение и обобщение опыта финансового обеспечения вооруженных сил зарубежных государств;

- обоснование необходимости определения пороговых значений  
расходов на содержание ВС Грузии;

обоснование путей совершенствования финансового планирования в ВС Грузии на принципах программно-целевого планирования;

обоснование внедрения бухгалтерского учета в войсках на региональной основе;

обоснование путей совершенствования финансирования войск (сил);

разработка направлений усиления действенности финансового контроля в ВС Грузии.

**Объектом**исследования данной работы является система финансово-экономического обеспечения ВС Грузии.

Исходя из цели и задач диссертационной работы, **предметом**исследования являются финансовые отношения, возникающие в процессе финансового обеспечения ВС Грузии.

**Теоретической**и **методологической основой**исследования послужили положения и практические рекомендации, содержащиеся в трудах видных ученых Г.Б. Поляка, Р.А. Фарамазяна, К Месхиа, а также в работах военных экономистов С.Ф. Викулова, В.В. Воробьева, Л. К. Куделина, Г.П. Жукова, СМ. Ермакова, А.И. Пожарова, П.Ф. Савин-ского, М.К. Смирнова, В. В. Сторонина, А.С. Сисоева, В.В. Тиванова, В.Н. Ткачева, Н. В. Воровского, Н.З. Кунца, В.И. Цемы, В.М. Цымбала, Ю.И. Федчишина, В.А. Петренко, В.П. Островский, К.Н. Мингалиева, К.В. Бондаренко, В.А. Чистякова и других.

Для обоснования положений диссертации в процессе исследования использована, как национальная, так и зарубежная законодательная база, регламентирующая порядок финансового обеспечения армии и флота, учтены реалии существующей экономической ситуации в стране, опыт практических работников финансово-экономических органов других армий.

В процессе работы над диссертацией использованы статистические данные Департамента управления финансами МО Грузии (ДУФ МО Грузии), финансово-экономических органов видов ВС Грузии (ФЭО ВС Грузии) и главных управлений МО Грузии, Департамента статистики Министерства экономического развития Грузии, Министерства финансов Грузии (МФ Грузии), научные работы и материалы научно-исследовательских работ по теме диссертации, а также данные и фактические материалы, опубликованные в экономической и военно-экономической литературе и в периодической печати.

Научная новизна диссертационной работы заключается в следующем:

выявлены особенности содержания финансового обеспечения ВС Грузии в условиях реализации требований Закона «О бюджетной системе Грузии», которые заключаются в централизации финансового планирования и финансовых отношений с поставщиками не только ВВТ, но и материальных ценностей, продовольствия, горючесмазочных материалов и услуг (работ);

научно обоснованы необходимость минимальных и максимальных пороговых значений оборонных расходов и внедрения программно-целевого метода при разработке оборонного бюджета;

разработаны пути совершенствования перспективного финансового планирования на основе программно-целевого подхода;

обосновано внедрение бухгалтерского учета в войсках по региональному принципу.

В работе также обоснована необходимость создания органов внутриведомственного финансового и хозяйственного контроля в целях повышения эффективности управления финансово-экономической деятельностью в ВС Грузии.

В ходе решения поставленных в диссертационной работе задач получены следующие основные результаты (положения), которые выно-

12 сятся на защиту:

особенности содержания и состояния финансового обеспечения ВС Грузии в современных условиях;

необходимость определения пороговых значений оборонных расходов на содержание ВС Грузии;

обоснование внедрения программно-целевого подхода в финансовое планирование в ВС Грузии;

предложение по внедрению бухгалтерского учета в войска на региональной основе;

пути совершенствования финансирования войск (сил);

обоснование необходимости восстановления ведомственного финансового и хозяйственного контроля.

Практическая значимость и апробация работы заключается в том, что предложения, внесенные на основании анализа системы финансового обеспечения, доведены до модели методики программно-целевого бюджетного планирования, предложена и обоснована система ведомственного финансового и хозяйственного контроля (ВФХК) в МО Грузии.

Реализация результатов исследования.

Результаты работы реализованы:

в Бюджетном управлении Департамента управления финансами МО Грузии - рекомендации по установлению пороговых значений расходов на строительство ВС Грузии и применению программно-целевого планирования учтены при разработке предложений по совершенствованию финансового обеспечения армии и флота Грузии (акт реализации Бюджетного управления Департамента управления финансами МО Грузии от 25 апреля 2006 г.);

в Финансовом управлении Департамента управления финансами МО Грузии - учтены при разработке предложений по переработке нормативно-правовых актов по вопросам перехода на обезличенное

13 финансирование и выделение объёмов финансирования в пределах квартальной потребности (акт реализации Финансового управления Департамента управления финансами МО Грузии от 25 апреля 2006 г.);

в Департаменте логистики МО Грузии - учтены при разработке методических рекомендаций по планированию расходов на оперативность войск и оперативность техники на 2007 год и по осуществлению внутреннего контроля и проведению проверочных работ (акт реализации Департамента логистики МО Грузии от 24 апреля 2006 г.);

в учебном процессе Военного университета Министерства обороны Российской Федерации. Материалы исследования включены в лекции по дисциплине «Актуальные вопросы финансов» (акт реализации Военного финансово-экономического университете Министерства обороны Российской Федерации от 31 августа 2006 г.).

Публикации по теме диссертации. По теме исследования опубликованы четыре статьи общим объемом 1,3 п.л., в том числе:

1. Гогоберишвили Г.Ш. Совершенствование финансового обеспечения Вооруженных Сил Грузии // Вестник ВФЭУ МО РФ № 1(5). - М.: 2006. -С.27-30.-0,4п.л.
2. Гогоберишвили Г.Ш. Проблемы повышения действенности финансового контроля в Вооруженных Силах Грузии // Проблемы программно-целевого планирования затрат. Сборник материалов научно-практической конференции ВФЭУ МО РФ. - М.: ВФЭУ, 2006. - С. 132 -138.-0,2п.л.
3. Гогоберишвили Г.Ш. Проблемы финансового обеспечения Вооруженных Сил Грузии // Научные труды Вольного экономического общества России. Москва - Ярославль. 2006. - С. 103-109. - 0,3 п.л.

4. Савинский П. Ф., Гогоберишвили Г.Ш. Проблемы финансового  
обеспечения Вооруженных Сил Грузии, // Центр ВНИ МО РФ (дата  
депонирования 12.12.06,. инв. № Б6070). СРДР, Серия Б. Выпуск № 78.  
- М.; ЦВНИ МО РФ, 2007- 0,9/0,4 п.л.

Объем диссертации и ее структура.

Материалы диссертации представлены введением, тремя главами и заключением.

Во введении указана актуальность, цели и задачи исследования.

В первой главе, исходя из анализа состояния финансового обеспечения ВС Грузии в условиях неполного, а также приоритетного финансирования их потребностей, обоснована необходимость установления пороговых значений расходов на оборону, выявлены особенности содержания и состояния финансового обеспечения ВС Грузии, отличающегося высокой степенью финансовой централизации, ведением финансового учета в войсках и отсутствием ведомственного последующего контроля, что усложняет управление финансовым обеспечением Вооруженных Сил Грузии.

Во второй главе представлены результаты анализа действующего порядка финансового планирования, финансирования и финансового контроля расходов на строительство ВС Грузии в условиях финансовых ограничений, выявлены проблемы и их причины.

В третьей главе обосновано внедрение в практику бюджетного планирования расходов на содержание армии и флота программно-целевого подхода, переход на бухгалтерский учет по региональному принципу, предложения по совершенствованию процесса финансирования и исполнения госбюджета в части расходов на содержание войск (сил), обоснована необходимость восстановления ВФХК в МО Грузии, предложена и обоснована его система и пути повышения его эффективности.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования.

## Военно-экономическое содержание финансового обеспечения Вооруженных Сил Грузии

Любое государство, в том числе и Грузия, нуждается в единой, сильной и надежной военной системе, которая при необходимости станет опорой военной безопасности страны. «С целью зашиты независимости, суверенитета и территориальной целостности, а также выполнения международных обязательств Грузия имеет Военные Силы. Состав и виды Военных Сил определяются законом. Структуру Военных Сил утверждает Президент, а их количество, по представлению Совета Безопасности, - Парламент»3. Военные Силы государства включают в себя ВС Грузии, составляющие основу обеспечения военной безопасности, подведомственные структуры Министерства внутренних дел и Пограничные войска Департамента Пограничных войск, другие войска.4

Согласно Концепции национальной безопасности Грузии в качестве «приоритетов военной безопасности» определены основные направления развития оборонной сферы страны с целью повышения эффективности бюджетных расходов и обеспечения военной безопасности:

- проведение перестройки в структуре Вооруженных Сил;

- оптимизация системы управления Военными Силами;

- обеспечение гражданского контроля в Силовых структурах;

- внедрение демократических принципов в процесс формирования армии;

- повышение профессионализма и боевой выучки военных кадров;

- улучшение социальных и иных условий жизни военнослужащих;

- приближение к современным международным стандартам систем обороны и безопасности.

Важное место в обеспечении возложенных на ВС Грузии задач отводится военно-экономической политике (ВЭП).

ВЭП включает в себя такие частные категории, как военно-техническая политика, военно-промышленная политика, военно-финансовая политика и военно-бюджетная политики.

Военно-финансовая политика (ВФП) - составная часть ВЭП государства, непосредственно связанная с финансовым обеспечением военного строительства, содержания и боевого применения Вооруженных Сил и других войск.6

Представляется, что ВФП в основном, реализуется в военно-бюджетной политике страны, основными принципами которой являются:

- оптимизация выделяемых финансовых средств между Военными Силами;

- допустимый уровень открытости военных расходов страны;

- жесткий контроль за целевым и эффективным использованием выделенных финансовых средств на всех уровнях военно-экономической деятельности и другие.

Для реализации ВФП используется военный бюджет. Бюджет военный (оборонный) - централизованный фонд денежных средств (ассигнований), выделяемый в законодательном порядке на военные (оборонные) нужды.

## Анализ состояния финансового планирования и финансирования Вооруженных Сил Грузии

Согласно оценке Международного Валютного Фонда, сделанной в сентябре 2003 года, Грузия преодолела последствия тяжелого экономического кризиса 1997-2000 годов. Рост ВВП в 2001 году составил 4,7%, В целом макроэкономические показатели за 2002 - 2010 гг. представлены в таблице 3.

В 2005г. реальный рост ВВП составил 8,2%, а номинальный ВВП увеличился на 16,4% и достиг 11,6 млрд. лари. В 2006 году рост ВВП запланирован на уровне 7,5% и должен превысить 13,0 млрд. лари. Этот показатель соответствует намеченному росту ВВП по государственной программе «Преодоление бедности» и экономического развития страны. Достижение намеченного темпа роста экономики и в дальнейшем его сохранение возможно лишь с увеличением объёмов и при повышении эффективности использования частных и государственных инвестиций. Для реализации ожидаемого роста ВВП необходимо, чтобы в 2006 г. объём инвестиций в госбюджете составил 30,9%.

Для достижения стабильного экономического развития одним из основных условий является сохранение низкого темпа инфляции. В 2005 г. потребительские цены в Грузии выросли на 7,4% в связи с ростом цен на горючее и табачные изделия. На эти товары цены поднялись соответственно на 31,1% и 42,3%. В 2005 г. намечалось, что средней годовой показатель инфляции (по потребительским ценам) составит 7,4%. В 2006 - 2010 г.г. рост потребительских цен запланирован на уровне 5%, а это возможно лишь в условиях проведения жесткой денежно-кредитной и бюджетной политики. В 2005 г. годовой обменный курс лари составил 1,82 лари за 1 доллар США. Аналогичный курс запланирован и на 2006-2010 г.г.

Следует отметить определенную инерционность высших органов государственной власти в осознании происходящих процессов, поскольку бюджетные назначения 2000-2003 годов продолжали оставаться традиционно низкими, несмотря на очевидное уже в 2000 г. отставание реального финансирования ВС Грузии от бюджетных назначений. Фактическое финансирование ВС Грузии в 2000-2003 годах характеризовалось хроническим отставанием от плановых бюджетных назначений.

Как представляется, это было связано с происходившими в этот период серьезными процессами реформирования всей системы государственного управления и экономической нестабильности.

В 2000 - 2003 годах для жизнедеятельности войск из государственного бюджета выделялись средства в объеме менее 1 % от ВВП (таблица 4).

Несмотря на то, что бюджеты МО Грузии этих лет приобрели ярко выраженную социальную окраску (основные средства расходовались на выплаты денежного довольствия, пенсий, пособий увольняемым в запас военнослужащим, обеспечение их жильем и т.д.), при таком финансировании личный состав не в полной мере обеспечивался продовольствием, вещевым имуществом, денежным довольствием и заработной платой, страховыми и компенсационными выплатами; в войска не поступало ВВТ, ремонтные материалы и запасные части; не осуществлялся ремонт основных средств и ВВТ; не велось капитальное строительство и не приобреталось жилье для военнослужащих

## Совершенствования финансового планирования и организации финансирования войск (сил)

Выявленные недочеты в организации финансового обеспечения Вооруженных Сил Грузии затрудняют как реальную оценку объема и структуры ассигнований, которые необходимы и могут быть выделены для их функционирования, так и обеспечение рационального использования бюджетных средств.

Одной из существенных проблем в финансовом обеспечении армии и флота является отсутствие тесной увязки между планированием строительства Вооруженных Сил и экономическими возможностями государства. Сохранившийся подход к планированию расходов МО Грузии без истребования бюджетной заявки оправдан был при остаточном принципе финансирования армии и флота, но не в условиях приоритетного финансирования.

В целях совершенствования процесса разработки, рассмотрения, утверждения и исполнения оборонного бюджета, в частности, процесса составления бюджета, необходимо восстановить представление заявки МО Грузии на свои потребности в бюджетных средствах, которая должна учитываться при определении предельных объемов финансирования на очередной год и, тем более, на среднесрочную перспективу.

Следует, отметить, что в России заявка восстановлена в форме доклада главного распорядителя о результатах и основных направлениях своей деятельности, которая представляется в Министерство финансов и Министерство экономического развития до определения предельных объемов финансирования на очередной финансовый год. Это позволяет МФ РФ более взвешено подходить к определению предельных объемов финансирования главным распорядителям средств федерального бюджета на очередной год.

Непосредственной задачей подготовки докладов является обеспечение Правительства Российской Федерации (Правительство РФ) и МФ РФ информацией, необходимой для разработки проектов перспективного финансового плана и федерального бюджета на очередной финансовый год.

Доклад включает следующие разделы:

1. Цели, задачи и показатели деятельности;

2. Расходные обязательства и формирование доходов;

3. Бюджетные целевые программы и не программная деятельность;

4. Распределение расходов по целям, задачам и программам;

5. Результативность бюджетных расходов.

Графиком разработки перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год41 установлены следующие сроки представления субъектами бюджетного планирования докладов в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов, МФ РФ и Министерство экономического развития и торговли РФ, которые увязаны с этапами разработки бюджета:

до 15 февраля-разделы:

1. Цели, задачи и показатели деятельности;

2. Расходные обязательства и формирование доходов;

- до 1 апреля - первая часть доклада, в которой не предусмотрено представление второго раздела: расходные обязательства и формирование доходов;