Водопьянов Андрей Александрович. Повышение эффективности финансового контроля в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Ярославль, 2005 187 c. РГБ ОД, 61:05-8/2105

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖА ЩИХ: СУЩНОСТЬ, ПРИНЦИПЫ, КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

1.1. Сущность финансового контроля в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих

1.2. Принципы и основные требования к финансовому контролю в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих 35

1.3. Критерии эффективности финансового контроля в социальной сфере 51

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ 66

2.1. Особенности организации финансового контроля в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих 66

2.2. Формы и методы финансового контроля 90

ГЛАВА 3. НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ 108

3.1. Развитие нормативно-правового обеспечения контроля 108

3.2. Совершенствование структуры органов ведомственного финансового контроля 119

3.3. Совершенствование методики финансового контроля 133

3.4. Повышение квалификации специалистов контролирующих органов 143

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 152

ЛИТЕРАТУРА 157

ПРИЛОЖЕНИЯ 173

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Актуальность темы диссертации определяется назревшей необходимостью углубленного исследования теоретических и практических аспектов финансового контроля в сфере пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной службы, и их семей', а также разработки направлений повышения эффективности финансового контроля в изменяющихся социально-экономических условиях.

Переход российской экономики в девяностые годы двадцатого века к рынку потребовал переосмысления роли и места государственного финансового контроля в системе государственного регулирования и управления экономикой. Существовавшая ранее в стране система финансового контроля была ориентирована на экономику, в которой основная роль принадлежала государственной собственности, управляемой административно-командными методами. Экономические преобразования вызвали необходимость построения принципиально новой системы финансового контроля - эффективной, целостной, действующей на единых принципах, охватывающей все стороны экономической жизни. Особенно это относится к социальной сфере. Приоритетом финансово-бюджетной политики в социальной сфере должно быть неукоснительное соблюдение принципа адресности поступлений финансовых ресурсов для обеспечения условий достойной жизни граждан. В ходе реализации функций системы финансового контроля должно обеспечиваться решение широкого круга задач, способствующих эффективному развитию экономики. На базе научно обоснованного финансового контроля возможно целенаправленное воздействие на экономические процессы. Эти общие положения теории финансового контроля применимы с учетом отраслевой специфики и к финансам

В дальнейшем пенсионное обеспечение лиц, уволенных с военной службы, и их семей, для краткости будем именовать пенсионным обеспечением военнослужащих, а лиц, уволенных с военной службы военнослужащих - военнослужащими.

Вооруженных Сил Российской Федерации, подсистемой которых является финансовый контроль, включающий в себя финансовый контроль в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих. В связи с этим, к вопросам финансового контроля в Вооруженных Силах, в том числе в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих, необходимо разработать новые подходы.

Кроме того, актуальность темы диссертационного исследования обусловлена:

значимостью финансового контроля в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих в системе финансов Вооруженных Сил Российской Федерации. Финансовый контроль в данной сфере призван обеспечить целевое использование бюджетных средств, выделяемых на пенсионное обеспечение военнослужащих. Средства, выделяемые из федерального бюджета по виду расходов функциональной классификации 460 «Пенсии военнослужащим и членам их семей, а также лицам, приравненным к ним по пенсионному обеспечению», составляют не только существенные суммы в денежном выражении, но и значительную часть как расходов на социальную политику, так и всех расходов федерального бюджета (приложение 1);

особенностями источника средств для выплаты пенсий и пособий военнослужащим и особым порядком финансирования выплаты пенсий. Выплата пенсий военнослужащим производится за счет средств федерального бюджета в отличие от пенсий гражданских пенсионеров, выплачиваемых за счет средств, поступающих в качестве единого социального налога и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. Какие-либо налоги (страховые взносы) на денежное довольствие военнослужащих в период их военной службы не начисляются. Финансирование выплаты пенсий военнослужащих производится в централизованном порядке, при этом назначение и перерасчет пенсий производятся военными комиссариатами субъектов Российской Федерации, а выплата пенсий - учреждениями Сберегательного банка Российской Федерации;

спецификой субъектов финансового контроля в сфере пенсионного

5 обеспечения военнослужащих. Ведомственный финансовый контроль в данной сфере осуществляется органами социального обеспечения Министерства обороны Российской Федерации, а не организационно и функционально обособленными контрольными органами по типу финансовой инспекции Минобороны. В связи с этим возрастает значение внешнего (по отношению к Министерству обороны Российской Федерации) финансового контроля, а также координация деятельности органов внутреннего и внешнего контроля. Контрольные органы должны быть увязаны в единую систему, все элементы которой работали бы в одном ритме, преследовали бы одни и те же цели - обеспечение законности, эффективности и целевого использования государственных средств;

необходимостью разработки нормативных актов, определяющих права и обязанности каждого субъекта финансового контроля, целей, задач, сроков и порядка проведения контрольных мероприятий, координации деятельности контролирующих органов. Необходимость совершенствования нормативно-правового обеспечения финансового контроля вызвана также изменением структуры федеральных органов исполнительной власти, в т.ч. осуществляющих финансовый контроль;

необходимостью теоретического обоснования и выработки методических рекомендаций по проведению контрольных мероприятий каждым звеном системы финансового контроля, реализации эффективных форм и методов контроля;

возрастающей ролью человеческого фактора в решении сложных вопросов финансового обеспечения в целом и финансового контроля в частности, необходимостью создания системы подбора и подготовки квалифицированных специалистов для органов контроля с учетом специфики сферы пенсионного обеспечения военнослужащих.

Таким образом, актуальность темы исследования обусловлена необходимостью научного обоснования организации финансового контроля в области пенсионного обеспечения военнослужащих, поиска путей повышения его

эффективности в изменившихся социально-экономических условиях.

**Степень разработанности проблемы.**Проблемы повышения эффективности государственного финансового контроля рассматривались многими исследователями в различных аспектах. В последние 10-12 лет интерес к проблемам финансового контроля значительно возрос, что, учитывая изменения, произошедшие в стране в это время, вполне закономерно.

Рассмотрению контроля как функции управления посвятили свои работы В.Г. Афанасьев, И.В. Барсукова, В.И, Видяпин, Е.А. Кочерин, Г.А. Соловьев и др.

Исследование проблем финансового контроля в различных отраслях экономики при различных формах собственности провели И. А. Белобжецкий, И.Т. Белуха, Э.А. Вознесенский, Ю.А. Данилевский, Ю.М. Иткин и др.

Важнейшие научные результаты исследований в сфере государственного финансового контроля представлены в работах В.В. Бурцева, Е.Ю. Грачевой, В.А. Жукова, СП. Опенышева, Н.Д. Погосяна, В.М. Родионовой, А.Д. Соменкова, СВ. Степашина, П.В, Черноморда, В.И. Шлейникова, СО. Шохина и др. В работах этих ученых пристальное внимание уделено организации государственного (в особенности бюджетно-финансового) контроля. Наиболее полно освещены теоретические вопросы бюджетно-финансового контроля, выработаны практические рекомендации применительно к деятельности Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Проведено глубокое исследование взаимосвязей между звеньями государственного финансового контроля.

Существенный вклад в изучение проблем финансового контроля внесли военные ученые. Применение методов военно-экономического анализа к решению задач в сфере финансового контроля в системе финансов Вооруженных Сил обосновал С.Ф. Викулов. Изучению форм и методов финансового контроля в соединениях и воинских частях посвятил свои работы Ю.И. Фед-чишин. Вопросы организации и проведения ревизий финансово-хозяйственной деятельности военных комиссариатов областей рассмотрены в

работах В.М. Новака.

В то же время такая важная подсистема, как финансовый контроль в социальной сфере, на наш взгляд, еще не нашла своего глубокого всестороннего изучения, направленного на существенное повышение ее эффективности. Отдельным вопросам государственного финансового контроля в социальной сфере посвятили свои работы Ю.М. Воронин, проанализировавший проблемы контроля в здравоохранении, науке и культуре, Н.П. Ефимова, рассмотревшая особенности финансового контроля в социальной сфере вообще и в реализации целевых социальных программ в частности, В,А. Привезенцев, уделивший в своих исследованиях особое внимание совершенствованию финансового контроля в сфере образования, М.Б. Донюшко, исследовавшая финансовый контроль в государственном социальном страховании.

Актуальность проблемы и недостаточность ее научной разработанности предопределили выбор темы, обусловили цель и задачи исследования.

В связи с этим, **целью исследования**является анализ теоретических основ государственного финансового контроля и выработка на его основе направлений совершенствования финансового контроля в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих, что в определенной мере способствовало бы повышению эффективности финансового контроля в данной сфере.

Исходя из этого, были поставлены следующие **задачи исследования:**

на основе изучения теоретико-методологических основ государственного финансового контроля определить его специфику в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих;

оценить современное состояние системы финансового контроля за начислением, своевременностью и полнотой выплаты денежных средств военным пенсионерам;

выработать предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы финансового контроля;

разработать практические рекомендации пенсионным органам Министерства обороны по повышению эффективности финансового контроля за

начислением, своевременностью и полнотой выплаты денежных средств военным пенсионерам;

разработать направления повышения квалификации специалистов  
органов финансового контроля в сфере пенсионного обеспечения военнослу  
жащих.

**Объектом исследования**выступает подсистема финансового контроля за начислением, своевременностью и полнотой выплаты денежных средств военным пенсионерам в системе финансов Вооруженных Сил.

**Предметом исследования**является эффективность форм и методов финансового контроля в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих и направления ее повышения.

**Методологической основой**диссертационного исследования явились научные труды по проблемам финансового контроля, нормативно-правовые акты Российской Федерации. В процессе исследования использованы также фактические материалы, представленные в специализированных изданиях и средствах массовой информации, отчетность и документы финансового контроля Главного финансово-экономического управления Министерства обороны Российской Федерации, финансово-экономических управлений Московского и Северо-Кавказского военных округов.

В ходе исследования применялись общенаучные методы познания (индукция, дедукция, анализ и синтез, систематизация), методы экономико-математического моделирования (линейное программирование, теория игр).

Работа выполнена в соответствии с пунктом 2.12. «Финансы вооруженных сил» паспорта специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит».

**Научная новизна работы**состоит в следующем:

в результате анализа недостатков в организации финансового кон  
троля в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих разработаны на  
правления оптимизации структуры контрольных подразделений органов соци  
ального обеспечения Министерства обороны Российской Федерации;

разработана система показателей эффективности финансового контроля в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих;

разработана методика выборочной проверки законности назначения и перерасчета пенсий в военном комиссариате субъекта Российской Федерации на основе методов оптимизации и теории игр;

разработана методика оценки состояния системы финансового контроля военного комиссариата района (города) за законностью получения пенсий военными пенсионерами с использованием тестов;

определены направления развития нормативно-правовой базы финансового контроля, в т.ч. в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих;

обоснованы требования к квалификации и морально-деловым качествам работников органов финансового контроля.

На защиту выносятся следующие наиболее существенные **научные результаты;**

система показателей эффективности финансового контроля в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих;

методика выборочной проверки законности назначения и перерасчета пенсий в военном комиссариате субъекта Российской Федерации на основе методов оптимизации и теории игр;

методика оценки состояния системы финансового контроля военного комиссариата района (города) за законностью получения пенсий военными пенсионерами с использованием тестов.

**Практическая значимость**выполненного исследования заключается в возможности использования основных положений и выводов:

для разработки ведомственных нормативных актов, регламентирующих финансовый контроль в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих;

при проведении мероприятий по совершенствованию системы финансового контроля в Министерстве обороны и других силовых министерствах Российской Федерации;

в учебном процессе в высших учебных заведениях экономического профиля.

Рекомендации, содержащиеся в работе, носят целевую направленность и имеют практическую значимость.

**Апробация работы.**Результаты исследования реализованы финансово-экономическим управлением Северо-Кавказского военного округа при разработке методических рекомендаций по организации и проведению ревизий и проверок в военных комиссариатах по вопросам пенсионного обеспечения военнослужащих.

Основные положения диссертационного исследования докладывались на научно-практических конференциях в 2003 и 2004 годах, публиковались в научно-образовательном и информационном издании (журнал «Пенсия»). Материалы диссертации были использованы при разработке лекций и методических указаний для проведения практических занятий по дисциплинам «Денежное довольствие и социальное обеспечение военнослужащих» и «Организация финансового обеспечения в Вооруженных Силах» в Ярославском военном финансово-экономическом институте имени генерала армии А.В. Хрулева.

**Струїстура и**объем **диссертации.**Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка литературы и приложений. Основной текст изложен на 155 страницах компьютерного текста. В диссертации представлены 6 таблиц, 8 рисунков. Список литературы включает в себя 184 наименования. Объем приложений - 15 страниц.

## Сущность финансового контроля в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих

В современных условиях с изменением экономической и социальной политики государства значение финансов постоянно повышается. В связи с этим во всех сферах общественной жизни, в том числе в сфере финансов Вооруженных Сил, возрастает значимость финансового контроля, ужесточаются требования к его качеству в целях обеспечения строго целевого и эффективного использования бюджетных ассигнований.

Финансовый контроль является сложной и комплексной экономической категорией, рассмотрение которой, по нашему мнению, целесообразно начать с уяснения понятия «контроль» в наиболее общем смысле.

Понятие «контроль» тесно связано с понятием «управление» и произвол но от него. В целом процесс управления каким-либо объектом можно охарактеризовать как направленное воздействие на данный объект с целью его упорядочения, совершенствования и развития его внутренней структуры, а также для поддержания требуемого состояния или действия, направленного на реализацию какой-либо цели. Контроль же является одной из форм (стадий) управленческой деятельности. С точки зрения кибернетики контроль выступает как форма обратной связи, посредством которой управляющая система получает информацию о состоянии управляемого объекта и ходе исполнения управленческого решения.

При всей своей сложности и многогранности процесс управления всегда разделяется на несколько крупных стадии (управленческих функций) (рис. 1.1):

1) планирование, включающее в себя определение цели, выработку и принятие управленческого решения, проектирование мероприятий по достижению цели; 2) организация исполнения принятого решения, включая мотивацию и стимулирование, обеспечивающее заинтересованность людей в достижении цели;

3)контроль исполнения;

4) переход к новому циклу управления.

## Особенности организации финансового контроля в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих

Финансовый контроль в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих наряду с общими признаками, присущими финансовому контролю в целом, обладает особенностями, обусловленными спецификой социального обеспечения.

Социальная сфера представляет собой совокупность отраслей, организаций, учреждений, непосредственно определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояния и потребностей. В этой связи возрастает значимость финансового контроля в социальной сфере. Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» одним из главных приоритетов государственного финансового контроля определен «контроль за своевременным финансированием расходов на социальную сферу по объемам, структуре и целевому назначению, в том числе на оплату труда (денежное довольствие), выплату пенсий, стипендий, пособий и другие социальные выплаты» [20, п.З].

Финансовый контроль в социальной сфере - это контроль за законным, целевым и эффективным использованием средств, направляемых на финансирование социальной защиты населения, здравоохранения, физической культуры, образования, культуры и искусства.

Одно из ключевых мест в жизни государства и общества вообще и в социальной сфере в частности занимает социальное обеспечение как подсистема социальной защиты населения. Социальное обеспечение непосредственно зависит от развития экономики и теснейшим образом связано с политикой и социальным благополучием всех слоев населения.

Статья 39 Конституции Российской Федерации каждому человеку гарантирует социальное обеспечение по возрасту, в случае болезней, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законодательством [1, ст. 39].

С экономической точки зрения социальное обеспечение представляет собой систему распределительных отношений, в процессе которых за счет части национального дохода образуются и используются общественные фонды денежных средств для материального обеспечения граждан в вышеперечисленных случаях.

В этом широком смысле социальное обеспечение включает соответствующее обеспечение всех членов общества независимо от источников образования фондов и организации обеспечения.

В семантическом понимании социальное обеспечение означает «государственную систему материального обеспечения граждан в старости, а также в случае болезни или нетрудоспособности» [121, с. 752]. Иными словами, любые формы материальной помощи общества своим членам в этом определении трактуются как социальное обеспечение. Между тем формы и виды такой помощи могут быть самыми разнообразными. Исходя из этого, в науке сложились две основные концепции содержания этого понятия. Так, Т.В. Иванкина включает в социальное обеспечение все виды помощи членам общества за счет общественных фондов потребления (в том числе бесплатное среднее, среднее специальное и высшее образование, бесплатное предоставление жилья (либо жилищных субсидий), обслуживание учреждениями культуры, все виды пенсий, пособий, социальное обслуживание, медицинская помощь и лечение, а также различного рода льготы для отдельных категорий граждан) [90, с. 102]. Основу данного подхода составлял способ распределения благ через общественные фонды потребления.

## Развитие нормативно-правового обеспечения контроля

Нормативно-правовая база финансового контроля, соответствующая реалиям экономической обстановки в стране, — важнейшее условие его эффективного функционирования.

В современных условиях несовершенство нормативно-правовых актов, освещающих лишь отдельные вопросы финансового контроля, порождает правовой нигилизм контролируемых и, как следствие, многочисленные нарушения. С другой стороны, несовершенство правовой базы в сочетании с недостаточно высоким уровнем профессиональной подготовки специалистов значительно снижает эффективность финансового контроля ввиду неопределенности требований к порядку проведения контрольных мероприятий. Недостаточная регламентация в нормативных актах прав, обязанностей и ответственности субъектов контроля в условиях невыполнения требований профессиональной этики приводит в некоторых случаях к произволу проверяющих.

Для обеспечения системности финансового контроля необходимо создание единого комплекса нормативно-правовых актов. Система нормативно-правовых актов, регламентирующих финансовый контроль в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих, на наш взгляд, представлена нормативными документами пяти уровней (рис. 3.1). В данную систему в качестве четвертого уровня условно включены методические пособия, рекомендации и разъяснения, не обладающие в полном объеме признаками нормативно-правового акта (имеющие, как правило, рекомендательный, а не общеобязательный характер), но конкретизирующие положения нормативно-правовых актов и широко применяемые в практике.

Следует признать, что за последние годы правовая база финансового контроля расширилась ввиду принятия Бюджетного кодекса Российской Федерации и ряда законодательных актов о контрольных органах. Вместе с тем, данные правовые акты не взаимосвязаны друг с другом, определяют лишь отдельные стороны контроля. Так, Бюджетный кодекс определяет основные положения применительно к одному из видов государственного финансового контроля - бюджетно-финансовому. Нормативные же акты о контрольных органах отражают специфику их деятельности и носят локальный характер. Хотя руководство страны и принимает меры по совершенствованию нормативно-правовой базы контроля, данный процесс, по нашему мнению, идет неоправданно медленно.