

На правах рукописи

Подкопаева Екатерина Вячеславовна

**РАЗВИТИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ
ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

**Санкт-Петербург
2020**

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»

Научный руководитель – кандидат экономических наук, доцент

Морунова Галина Владимировна

Официальные

оппоненты:

Жуков Владимир Николаевич

доктор экономических наук, доцент,

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», доцент кафедры бухгалтерского учета и налогообложения

Волков Андрей Юрьевич

доктор экономических наук, доцент,

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова», доцент кафедры финансов и кредита

Ведущая организация –

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Защита диссертации состоится «___» _____ 2020 года в _____ часов на заседании диссертационного совета Д 212.354.22 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» по адресу: 191023, Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 21, ауд. _____.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте <https://uneson.ru/dis-sovety> федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет».

Автореферат разослан «___» _____ 2020 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета А.Б. Камышова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования

На сегодняшний день развитие отечественного государственного управления на практике требует формирования единой генеральной линии при выстраивании целостной иерархической конструкции органов внутреннего государственного финансового контроля (далее - ВГФК). Отсутствие на практике такого представления о ВГФК детерминирует перманентное изменение нормативной правовой базы, регулирующей осуществление функции ВГФК.

С расформированием Росфиннадзора, органа ранее специально созданного для осуществления полномочий по ВГФК, его функционал по последующему ВГФК передан Федеральному казначейству, которое также в настоящее время осуществляет функции по предварительному ВГФК и функции «централизованной бухгалтерии» государственных организаций. Концентрация таких полномочий у одного органа власти приводит к внутренним противоречиям при осуществлении последующего ВГФК.

Потребность в развитии ВГФК признана на законодательном уровне. Однако на практике решение этой задачи осуществляется в условиях ограниченности финансирования и сталкивается не только с отсутствием единой методологической базы, но и с наличием антистимулов в деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля. Все это может привести к неэффективности ВГФК.

Все перечисленные выше факторы детерминируют необходимость комплексного анализа факторов, влияющих на эффективность деятельности органов ВГФК, а также учитывая особенности генезиса этих органов в условиях социально-экономического развития нашего государства, необходимость разработки предложений по совершенствованию деятельности указанных органов, в том числе путем рассмотрения необходимости и возможности преобразования институциональной структуры органов ВГФК.

Степень разработанности исследуемой проблемы

Среди специалистов, комплексно исследовавших вопросы государственного финансового контроля, чьи труды, приобрели особую значимость для настоящего исследования, автор выделяет Белявского Ф., Воронова В. А., Дудиеву И. Р., Колесова Р. В., Конюхову Т. В., Лукина А. Г., Соколовскую Е. А., Тарасова А. М., Фадейкину Н.В., Шевлокова В. З., Юрченко А. В. и др.

Труды Веблена Т., Димаджио П. Дж., Коммонса Дж. Р. И., Норта Д., Пауэлла У. В., Ротстайн Б. послужили основой для рассмотрения вопросов

понятийного аппарата, связанного с исследуемой проблематикой и структурной организацией органов власти.

Вопросам развития ВГФК в России посвящены работы Белобжецкого И. А., Булаева С., Бурцева В. В., Валеева А. Р., Грачевой Е. Ю., Ларина С.Е., Мешкова Ю., Начинкина Д., Федотовой Г.В., и др.

Существенный вклад в изучение темы организации системы органов ВГФК внесли Бурмистров А. С., Васильева М. В., Ицкович Б. Ф., Кудряшов В. С., Степашин С. В., Утицких А. В. и др.

Исследованию вопросов развития теории институциональной экономики посвящены труды Вольчика В.А., Грошева В.В., Коуз Р., Миэринь Л.А.

Изучению проблем оценки эффективности органов государственного финансового контроля уделяли внимание Бармин А. А., Егоров И. И., Ломакин С. И., Шарин В. И., Шохин С. О.

Не оспаривая значительный вклад Опенышева С. П. и Жукова В. А. в теорию оценки эффективности органов госфинконтроля, Геймур О. Г. и Двуреченских В. А. подвергли серьезной критики их некоторые подходы к такой оценке.

Среди отечественных ученых и практиков, в том числе современников, изучающих подходы к организации и повышению эффективности деятельности органов, осуществляющих функции ВГФК, следует выделить Беганова А.В., Грачева Е.Ю., Зиновьеву Е.В., Исаева Э.А., Канкулову М.И., Ковтуна Л.Р., Литвинцева В.В., Морунову Г.В., Писклюкову Е.В., Прокофьева С.Е., Усенко О.И., Черяпина В.В., Чулину К.Ю. и др.

Несмотря на то, что отдельные аспекты рассматриваемой темы нередко обсуждаются как в научной среде, так и на практике, комплексный анализ системных проблем, препятствующих повышению эффективности деятельности органов, осуществляющих последующий ВГФК до настоящего времени отсутствует. При этом, относительно частое обращение в научной среде к вопросам контроля и надзора, в том числе к вопросам государственного финансового контроля, формирует мнение о достаточной изученности данных явлений. Тем не менее, последующий ВГФК в России имеет свою специфику в том числе, вытекающую из исторического развития нашего государства, и сужение исследования только до одной проблемы, препятствующей повышению эффективности деятельности органов последующего ВГФК, является субстанциональным заблуждением.

Таким образом, анализ последующего ВГФК с учетом современных изменений в структуре органов государственной власти и перераспределения «точек управления» в настоящее время приобретает особую значимость для достижения целей социально-экономического развития государства.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретических положений и организационно-методических рекомендаций по совершенствованию институциональной структуры внутреннего государственного финансового контроля.

В развитие указанной цели в процессе исследования поставлены следующие **задачи**:

1) выявить значение теоретических категорий в сфере ВГФК с целью уточнения понятийного аппарата;

2) установить основные институциональные факторы, оказывающие негативное влияние на эффективность деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля в России;

3) предложить рекомендации по совершенствованию применяемых на практике методик оценки эффективности деятельности органов, осуществляющих функции ВГФК;

4) разработать и обосновать методические подходы к оценке качества осуществляемых контрольных мероприятий в рамках последующего ВГФК;

5) предложить и обосновать механизм ответственности и стимулирования в рамках внедрения эффективного контракта с ревизорским составом органа, осуществляющего функции последующего ВГФК;

6) разработать предложения по совершенствованию институциональной структуры ВГФК;

7) выработать рекомендации по совершенствованию планирования финансового обеспечения контрольных мероприятий последующего ВГФК на основании анализ действующих методик.

Объектом настоящего исследования выступает внутренний государственный финансовый контроль, общегосударственные и территориальные взаимосвязи и взаимозависимости возникающие в процессе его осуществления.

Предметом исследования является система финансово-экономических и организационных отношений, связанных с функционированием органов внутреннего государственного финансового контроля.

Теоретическая основа. Настоящая диссертация основана на исследованиях авторов отечественной и зарубежной научной литературы в сфере государственного финансового контроля в целом, и ВГФК в частности; на концепциях и теориях, имеющих отношение к оценке эффективности деятельности органов ВГФК; на отечественной и зарубежной практике построения институциональной структуры органов государственного финансового контроля, в том числе ВГФК.

Методологическая основа настоящей диссертации включает общенаучные методы исследования. В процессе исследования применялись методы сравнительного, логического и статистического анализа, аналогии,

формальной логики, индукции и дедукции. В диссертации также использованы частные методы анализа: исторический, причинно-следственный, экспертный и структурно-функциональный.

Информационной базой исследования послужили действующие нормативные документы (Бюджетный кодекс Российской Федерации, федеральные законы и подзаконные акты) и информация, размещенная на официальных сайтах государственных органов не только Российской Федерации, но и зарубежных органов власти, а также материалы научных конференций и форумов, результаты научной систематизации данных, полученных автором в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности в Управлении Росфиннадзора по Ленинградской области.

Обоснованность результатов исследования обеспечена корректностью применения аналитического аппарата, анализом большого массива данных органов государственного финансового контроля в целом и органов ВГФК в частности, а также оценкой актуальной статистической информации.

Достоверность результатов исследования подтверждена использованием современных методологических подходов, соответствующих целям и задачам диссертации, достоверностью официальной информации российских и зарубежных органов власти, динамикой исследованной статистической информации, а также обоснована публикацией основных выводов.

Соответствие диссертации Паспорту научной специальности. Содержание диссертационного исследования соответствует паспорту научной специальности ВАК 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит» в рамках пунктов 2.13 «Финансирование государственных услуг», 2.19 «Казначейство и казначейская система исполнения бюджетов», 2.22 «Институциональные основы развития государственного финансового мониторинга и контроля».

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке комплекса теоретических положений и организационно-методических рекомендаций, направленных на совершенствование институциональной структуры ВГФК.

Наиболее существенные результаты исследования, обладающие научной новизной и полученные лично соискателем, состоят в следующем:

1. Уточнен понятийный аппарат ВГФК, сформулировано новое понятие «институциональная система ВГФК» как система органов и организаций, осуществляющих функции ВГФК, полномочия и

взаимодействие которых определяются в зависимости от занимаемой позиции в общей иерархии ВГФК.

2. Выявлены основные факторы, оказывающие негативное влияние на эффективность деятельности органов ВГФК в России: экономические (сокращение и неравномерность бюджетного финансирования функции ВГФК) и организационно-управленческие (формализм, коррупционность, низкая оперативность деятельности), которые позволили обосновать необходимость изменения концептуальных подходов к построению и финансированию институциональной структуры ВГФК.

3. Сформулирован и обоснован концептуально новый подход к оценке эффективности деятельности органов, осуществляющих функции ВГФК, в основе которого заложен критерий оценки степени достижения цели деятельности органов ВГФК; принципы формирования системы показателей, ранжированные категории результатов деятельности; разработана формула оценки эффективности деятельности органов, осуществляющих функции последующего ВГФК, с учетом коэффициента превенции, что будет способствовать повышению объективности оценки эффективности деятельности органов ВГФК.

4. Предложен методический подход к оценке качества осуществляемых контрольных мероприятий, основанный на использовании балльно-матричной системы оценки, при этом стандарт Федерального казначейства выбран в качестве эталона, позволяющего осуществить сравнительный анализ показателей, что является необходимым инструментом оценки качества контрольно-надзорной деятельности.

5. Представлен механизм стимулирования в рамках внедрения эффективного контракта с ревизорским составом, предусматривающий прямую зависимость размера стимулирующих выплат от показателей объема выявленных финансовых и нефинансовых нарушений. Данный механизм предусматривает усиление мер ответственности за снижение качества работы ревизора, при увеличении показателя объема выявленных нарушений, признанных в досудебном и судебном порядке недействительными.

6. Разработаны предложения по совершенствованию модели институциональной структуры ВГФК, которые заключаются в административном обособлении последующего ВГФК, путем создания самостоятельного федерального органа исполнительной власти, структура управления которого позволит обеспечить единство подходов при организации внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

7. Представлены рекомендации по совершенствованию финансового обеспечения контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере в рамках функции последующего ВГФК, основанные на применении методики

калькуляции затрат при определении объемов финансирования функции последующего ВГФК по проведению контрольно-надзорных мероприятий.

Теоретическая значимость исследования заключается в развитии теории общественных финансов в части совершенствования ВГФК и включает разработку: модели институциональной структуры ВГФК; новых подходов к оценке эффективности деятельности органов, осуществляющих функции ВГФК; балльно-матричной системы оценки качества контрольного мероприятия; новой методики планирования финансового обеспечения контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере последующего ВГФК.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования результатов работы в области последующего внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля Федеральным казначейством России, а также иными органами исполнительной власти, осуществляющими функции последующего внутреннего государственного финансового контроля в России.

Апробация результатов исследования.

Основные положения диссертационного исследования докладывались, обсуждались и были одобрены на научной конференции аспирантов СПбГЭУ «Россия в современном мире: экономические, правовые и социальные аспекты развития» (Санкт-Петербург, 2017), IV Научном конгрессе студентов и аспирантов СПбГЭУ (Санкт-Петербург, 2017), IX Международной научно-практической конференции «Архитектура финансов: новые решения в условиях цифровой экономики» (Санкт-Петербург, 2018), на международных научно-практических форумах «Государственный финансовый контроль, как основа повышения качества и эффективности управления общественными финансами» (Санкт-Петербург, 2017), «Государственный финансовый контроль, как основа повышения качества и эффективности управления общественными финансами» (Санкт-Петербург, 2018), «Государственный финансовый контроль, как основа повышения качества и эффективности управления общественными финансами» (Санкт-Петербург, 2019), а также на семинаре Федерального казначейства «Государственная финансовая стратегия: курс на экономический рост» (Санкт-Петербург, 2018). Результаты исследования были апробированы при реализации инновационных методов обучения, в том числе посредством разработки методического материала для организации ролевой игры «Нецелевое/неэффективное использование бюджетных средств» в рамках изучения учебной дисциплины «Финансы».

Публикация результатов исследования

Основные результаты диссертационного исследования опубликованы в 10 научных работах общим объемом 5,1 п.л. (весь объем авторский), в том

числе 4 научные работы объемом 2,44 п.л. опубликованы в рецензируемых научных изданиях из перечня, утвержденного Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертации, включающая введение, три главы, заключение, библиографический список, обусловлена логикой исследования и соответствует цели, задачам исследования.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Уточнен понятийный аппарат ВГФК, сформулировано новое понятие «институциональная система ВГФК» как система органов и организаций, осуществляющих функции ВГФК, полномочия и взаимодействие которых определяются в зависимости от занимаемой позиции в общей иерархии ВГФК.

На основе анализа существующих в научной литературе подходов к дефиниции понятия «институт», а также с учетом того, что ВГФК является не только сводом правил поведения при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, но и структурированной системой органов, правила поведения которых отличаются в зависимости от занимаемой позиции в иерархии органов ВГФК, автором сделан вывод, что ВГФК следует признать институтом, как учреждением, структурированной организацией, сообществом органов, лиц, осуществляющих контрольно – надзорные функции в финансово-бюджетной сфере.

На сегодняшний день полномочия по ВГФК в России осуществляется совокупностью органов власти: Федеральным казначейством, региональными органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления.

В рамках исследования, автором уточнено, что поскольку совокупность, понимаемая как набор чего-либо по определенному признаку (в рассматриваемом случае признак – функция ВГФК), без учета взаимодействия отдельных элементов между собой, то определение ВГФК как совокупности органов является неполным.

На основании изложенного, принимая во внимание определение системы как совокупности элементов, находящихся в определённых отношениях друг с другом, автором сформулировано понятие институциональной системы ВГФК, под которой автор предлагает понимать систему органов (должностных лиц) и иных организаций, осуществляющих функции ВГФК, полномочия и взаимодействие которых определяются в зависимости от занимаемой позиции в общей иерархии ВГФК.

Научная значимость изложенной дефиниции заключается в том, что она дополняет научные познания о внутреннем государственном финансовом контроле в целом, и о деятельности органов, осуществляющих такой контроль, в частности.

2. Выявлены основные факторы, оказывающие негативное влияние на эффективность деятельности органов ВГФК в России: экономические (сокращение и неравномерность бюджетного финансирования функции ВГФК) и организационно-управленческие (формализм, коррупционность, низкая оперативность деятельности), которые позволили обосновать необходимость изменения концептуальных подходов к построению и финансированию институциональной структуры ВГФК

Ретроспективный анализ данных об объеме финансирования органов осуществляющих функцию ВГФК в России позволил сделать вывод, что одним из основных факторов, оказывающих негативное влияние на эффективность деятельности органов ВГФК в России на протяжении всего периода их существования, является экономический фактор – тенденция к сокращению финансирования деятельности, а также неравномерность финансирования по сравнению с другими ведомствами, осуществляющими те или иные функции государственного контроля.

Экономический фактор, в свою очередь, детерминирует формирование организационно-управленческих факторов, препятствующих повышению эффективности деятельности органов, осуществляющих функции ВГФК:

1) Нехватка квалифицированных кадров (нежелание специалистов идти на низкооплачиваемую работу; утечка кадров в иные государственные органы, в которых оплата труда специалистов гораздо выше).

2) Формализм - фактор обусловлен нехваткой квалифицированных кадров (отсутствие глубокого анализа результатов проверочных мероприятий, причин совершения нарушений, не применение санкций за совершенные нарушения. В связи с кадровым голодом формализм также проявляется в качестве проверочных мероприятий).

3) Медлительность осуществления контрольных мероприятий - фактор обусловлен нехваткой квалифицированных кадров (невыполнение/несвоевременное выполнение запланированных проверочных мероприятий, затягивание процедуры применения санкций за совершенное нарушение и т.д.).

Автором обосновано, что последний организационно-управленческий фактор может быть нивелирован за счет концентрации объема второго организационно-управленческого фактора – увеличение объема формальных

проверочных мероприятий может способствовать увеличению оперативности контрольной деятельности.

Автором доказано, что к организационно-управленческим факторам, системно обусловленных недостаточностью финансирования, относится наличие антистимулов в деятельности ревизоров: формализм при проведении проверок, обусловленный коррупциогенным фактором. Последняя проблема косвенно приводит к проблеме закрытости результатов осуществления функции ВГФК.

С учетом изложенного на основании исторического анализа изменений институциональной структуры государственного финансового контроля в России, в частности ВГФК, автором сделан вывод, что недостаток финансирования является системным недостатком и решение отдельных проблем приведет только к эпизодическому повышению эффективности деятельности органов ВГФК.

3. Сформулирован и обоснован концептуально новый подход к оценке эффективности деятельности органов, осуществляющих функции ВГФК, в основе которого заложены: критерий оценки степени достижения цели деятельности органов ВГФК; принципы формирования системы показателей; ранжированные категории результатов деятельности; формула оценки эффективности деятельности органов, осуществляющих функции последующего ВГФК, с учетом коэффициента превенции. Это будет способствовать повышению объективности оценки эффективности деятельности органов ВГФК.

По результатам анализа подходов к оценке эффективности деятельности органов государственного финансового контроля, изложенных в научной литературе, а также применяемых на практике, установлено отсутствие в методиках оценки показателей и критериев, связанных с целью деятельности таких органов и/или отражающих степень ее достижения.

Цель осуществления ВГФК закреплена Бюджетным кодексом РФ – положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. Однозначное толкование указанной цели обуславливает то обстоятельство, что оценка только динамики выявляемых нарушений не может объективно отразить степень достижения вышеуказанной цели. При достижении цели деятельности ВГФК необходимо одновременное осуществление мероприятий в двух векторах: нивелирование причиненного бюджету ущерба и предотвращение причинения ущерба бюджету, то есть достижение превентивного эффекта.

Следовательно результатом деятельности органа ВГФК должно быть отсутствие финансово-бюджетных нарушений. То есть, уменьшение объема

нарушений бюджетного законодательства, свидетельствует о повышении степени его соблюдения, и, соответственно, о высоком показателе достижения цели деятельности органа ВГФК. Иными словами отсутствие нарушений бюджетного законодательства прямопропорционально степени достижения цели деятельности органа ВГФК.

Поскольку, отсутствие нарушений может быть следствием положительного результата предыдущего контрольного мероприятия, то уменьшение объема нарушений в этом случае должно свидетельствовать о повышении эффективности контроля в целом.

Изложенные выводы послужили основанием для разработки концептуально нового подхода к оценке эффективности деятельности органов, осуществляющих функции ФГФК, основанного на применении критерия оценки степени достижения цели деятельности органов ВГФК

Эффект превенции от предыдущих контрольных мероприятий, выраженный в сокращении объема нарушений, предложено оценивать на основании поправочного коэффициента – «коэффициента превенции». Указанный поправочный коэффициент предлагается применять к проверочным мероприятиям в отношении организаций, которые ранее подвергались аналогичным проверкам. В развитие такого подхода автором разработана формула коэффициента превенции:

$$\text{КфПр} = \frac{\text{Пп} - \text{ППсн}}{\text{Пп}} \times 100 \quad (1)$$

где:

КфПр - коэффициент превенции;

Пп - проверки, осуществленные в текущем периоде, в отношении объектов проверок, которые ранее были подвергнуты аналогичным проверкам (повторные проверки);

ППсн - повторные проверки, в рамках которых выявлены нарушения.

Степень эффективности деятельности органа ВГФК предлагается определять как сумму баллов значений показателя результативности и коэффициента превенции, для чего полученные значения показателей результативности и коэффициента превенции предварительно необходимо конвертировать, используя бальную систему оценки.

Таблица 1 – Конвертация фактических значений показателей результативности и коэффициента превенции

Значение показателя результативности/ коэффициента превенции	Рейтинговый балл
90-100	5
80-89	4
50-79	3
20-49	2
10-19	1
0-9	0

Предложенный автором подход, учитывающего превентивный эффект от ранее осуществленных контрольных мероприятий рамках последующего ВГФК, является необходимым условием объективной оценки эффективности деятельности органа ВГФК, с учетом цели деятельности такого органа.

4. Предложен методический подход к оценке качества осуществляемых контрольных мероприятий, основанный на использовании балльно-матричной системы оценки, при этом стандарт Федерального казначейства выбран в качестве эталона, что позволило осуществить сравнительный анализ показателей оценки качества контрольно-надзорной деятельности.

С учетом того, что оценка качества предполагает наличие определенного эталона, относительно которого возможно осуществление сравнительной оценки, Стандарт по ВГФК, утвержденный Федеральным казначейством в 2017 году, в этом ключе является реперной точкой, позволяющей выстраивать систему оценки качества контрольно-надзорного деятельности.

По результатам анализа Стандарта по ВГФК автором сделан вывод, что рассматриваемый Стандарт впервые закрепил минимальный перечень необходимых контрольных действий, ранжировав их по признаку предмета и объекта проверки. Перечень контрольных мероприятий будет отличаться в зависимости от организационно-правовой формы или формы собственности объекта проверки, а также в зависимости от того, какую область деятельности орган ВГФК намерен подвергнуть проверке.

Для оценки качества контрольного мероприятия предложено использование балльной системы оценки качества. Каждому контрольному действию, закрепленному в Стандарте по ВГФК, предложено присвоить максимально возможный балл в зависимости от предмета (проверяемая область деятельности объекта проверки), объекта проверки и сложности выполняемого действия.

Фактически выполненные в ходе осуществления проверки действия по сумме присвоенных баллов по предмету и объекту проверки конвертируются в оценку степени качества, отражающую высокий, средний и низкий уровень качества проверки.

Используя матричный способ, показатели степени качества проверки по предмету и объекту в совокупности дают возможность определить степень качества контрольного мероприятия в целом.

Качество по предмету проверки / качество по объекту проверки	Высокое	Среднее	Низкое
Высокое	<i>Высокое</i>	<i>Высокое</i>	<i>Стандартное</i>
Среднее	<i>Стандартное</i>	<i>Стандартное</i>	<i>Низкое</i>
Низкое	<i>Стандартное</i>	<i>Низкое</i>	<i>Низкое</i>

Рисунок 1 - Матрица определения степени качества проверки по Стандарту ВГФК

Предложенный подход оценки качества проверок, осуществляемых в рамках последующего ВГФК, является обязательным условием объективной оценки эффективности деятельности органа ВГФК в целом и позволяет дополнить применяемую на практике органами ВГФК систему количественной оценки результатов деятельности оценкой ее качества.

5. Представлен механизм стимулирования в рамках внедрения эффективного контракта с ревизорским составом, предусматривающий прямую зависимость размера стимулирующих выплат от показателей объема выявленных финансовых и нефинансовых нарушений, и предусматривающий усиление мер ответственности за снижение качества работы ревизора при увеличении показателя объема выявленных нарушений, признанных недействительными в досудебном и судебном порядке.

Ключевым моментом в процессе внедрения эффективного контракта является разработка показателей оценки деятельности должностного лица с целью определения размера стимулирующих выплат.

Процессу выстраивания иерархии количественных показателей, отражающих достижение целей деятельности как конкретного ревизора, так и органа ВГФК, препятствует наличие «обратных показателей», то есть таких показателей увеличение которых будет свидетельствовать о снижении эффективности деятельности органа власти в целом, но, при этом, и снижение

таких показателей может свидетельствовать о снижении эффективности деятельности самого гражданского служащего. Поэтому одной из немаловажных проблем выбора критериев для оценки деятельности ревизоров, основанной на количественных показателях, когда количество выявленных нарушений или размер финансового нарушения признается положительным показателем в системе оценки деятельности органов государственного финансового контроля, является проблема мотивации ревизоров.

Для решения обозначенной проблемы предложен механизм ответственности и поощрения в рамках внедрения эффективного контракта с ревизорским составом, предусматривающий прямую зависимость размера стимулирующих выплат от показателей объема, выявленных ревизором, финансовых и нефинансовых нарушений, а также зависимость «штрафных санкций» от показателя объема ранее выявленных ревизором нарушений, признанных впоследствии недействительными.

Установление вознаграждения в процентном соотношении от суммы выявленного нарушения будет стимулировать ревизора к выявлению большего количества финансовых нарушений, поскольку такая сумма будет гарантировано выплачена такому ревизору в рамках вознаграждения.

Для нарушений, которые нельзя выразить в суммовом выражении в рамках системы поощрений автором предложено установить фиксированную сумму выплаты. В случае же возбуждения уголовного дела по выявленному нарушению дополнительная фиксированная сумма поощрения также может быть выплачена в качестве поощрения ревизора.

Во избежание искусственного завышения количественных показателей, предложен механизм ответственности: в случае, если выявленное ревизором нарушение отменено или признано недействительным в связи с недоказанностью/необоснованностью целесообразно установление «штрафа» в сумме двукратного размера выплаченного ранее поощрения (сумма уже ранее перечисленная в качестве вознаграждения + сумма в качестве «штрафа») для ревизора по результатам служебной проверки в качестве материального взыскания видится достаточно справедливым.

Предложенные меры поощрения и ответственности, предусмотренные в эффективном контракте, безусловно, будут стимулировать ревизоров ориентироваться на качество работы, что, в свою очередь, отразится и на эффективности деятельности органа ВГФК в целом.

6. Разработаны и обоснованы предложения по совершенствованию модели институциональной структуры ВГФК, которые заключаются в административном обособлении последующего ВГФК, путем создания самостоятельного федерального органа исполнительной власти,

структура управления которого позволит обеспечить единство подходов при организации внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Проведенный автором анализ полномочий Федерального казначейства в рамках ВГФК через призму последних преобразований институциональной структуры ВГФК, позволил выявить противоречивость полномочий Федерального казначейства по осуществлению функций предварительного, последующего ВГФК и функции «централизованной бухгалтерии» органов исполнительной власти и государственных учреждений.

Автором установлено, что функция последующего ВГФК, осуществляемая органом Федерального казначейства, носит характер «переконтроля» финансовых операций, санкционированных ранее этим же органом Федерального казначейства в рамках предварительного ВГФК. То есть в деятельности органа ВГФК присутствуют антистимулы эффективной деятельности в рамках последующего ВГФК, поскольку выявление определенного вида нарушений будет свидетельствовать о нарушениях в деятельности самого органа ВГФК в рамках предварительного ВГФК.

Сложившаяся ситуация обостряется тем, что в 2018 году начался процесс передачи Федеральному казначейству полномочий по ведению учета и формированию бюджетной отчетности государственных организаций (создание централизованной бухгалтерии для государственных структур - прим. автора). По результатам исследования, установлена тенденция к внутреннему конфликту интересов органа ВГФК – Федерального казначейства – при одновременном осуществлении функции «централизованной бухгалтерии» потенциальных объектов проверок – органов государственной власти и государственных учреждений – и полномочий по ВГФК, поскольку при выявлении последующим ВГФК нарушений в деятельности таких объектов, показатели эффективности деятельности самого Федерального казначейства как органа государственной власти будут снижаться.

С целью нивелирования отрицательных последствий такой концентрации полномочий в одном органе власти автором сделан вывод о целесообразности обособления функции ВГФК от функции, выполнение которой детерминирует внутренние противоречия при осуществлении проверок в рамках последующего ВГФК.

Исследование практических результатов осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля выявило отрицательную динамику качества внутреннего финансового контроля и на муниципальном и на региональном уровнях бюджета РФ, что свидетельствует об усугублении проблемы эффективного ВГФК в целом в стране. Региональные органы ВГФК и органы муниципального финансового

контроля являются функционально независимыми в своей деятельности, устранение нарушений и недостатков их деятельности, приводящих к низкой эффективности ВГФК, остаются на их усмотрение.

Автором установлено, что отсутствие собственных свободных финансовых ресурсов у местного самоуправления приводит к потенциальной проблеме кадрового голода при осуществлении внутреннего муниципального финансового контроля.

Полученные выводы послужили основанием для усовершенствования модели институциональной структуры ВГФК, предусматривающую создание самостоятельного федерального органа исполнительной власти, который будет наделен функциями последующего ВГФК и находится в непосредственном подчинении Министерства финансов РФ. В развитие указанного подхода, одновременно учитывая проблемы финансирования и низкого качества осуществления функций ВГФК на уровне субъекта и на местных уровнях, автором предложено предусмотреть возможность осуществления единым органом ВГФК полномочий последующего ВГФК всех уровней бюджета. Автором обосновано, что передачу полномочий региональных органов ВГФК и полномочий внутреннего муниципального финансового контроля возможно осуществлять на основании соглашений о передаче таких полномочий.

Такой подход к построению институциональной структуры ВГФК на только обеспечит усиление интегративных свойств институциональной системы ВГФК, а также связей между ее элементами, но и, на практике, - единство методологической базы, полноту информации о нарушениях в сфере бюджетных правоотношений, повышение ответственности за некачественное осуществление проверочных мероприятия в рамках ВГФК.

Подобный принцип используется с 2019 года при осуществлении полномочий внешнего государственного финансового контроля: на основании соглашений с региональными органами внешнего ГФК муниципальные образования вправе передавать вышеуказанные полномочия органам субъекта Российской Федерации.

Согласно предложенной модели, непосредственные функции по осуществлению проверочных мероприятий, предлагается возложить на федеральные государственные казенные учреждения, учредителями которых являются соответствующие территориальные органы вновь создаваемого федерального органа исполнительной власти.

В развитие авторского концептуального подхода ранжированы полномочия между территориальными органами и их подведомственными учреждениями.

В рамках проблемы транспарентности деятельности органов, осуществляющих функции последующего ВГФК автором аргументирована

возможность привлечения населения к проверочным мероприятиям, адаптировав практику обучения граждан, применяемую администрацией города Санкт-Петербурга в рамках привлечения населения к партисипаторному бюджетированию.

7. Представлены рекомендации по совершенствованию финансового обеспечения контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере в рамках функции последующего ВГФК, основанные на применении новой методики калькуляции затрат при определении объемов финансирования функции последующего ВГФК по проведению контрольно-надзорных мероприятий

В 2014 году Правительство РФ утвердило правила определения затрат на осуществление функций госорганов. В целях повышения эффективности бюджетных расходов и организации бюджетного планирования на основании вышеуказанных Общих правил Федеральным казначейством утверждены нормативные затраты на обеспечение своих функций (далее – Приказ ФК), где закреплены формулы расчетов объема ресурсов, необходимых для обеспечения выполнения функций Федерального казначейства.

По результатам проведенного комплексного анализа функции ВГФК, автором обосновано, что финансирование функции последующего ВГФК должно быть рассчитано с учетом специфики контрольно-надзорной деятельности.

Установлено, что поскольку проверочные мероприятия проводятся на основании планов контрольно-надзорной деятельности, то объем финансирования функции по осуществлению контрольных мероприятий в рамках ВГФК предложено рассчитывать исходя из запланированного объема проверок и объема ресурсов, необходимых для их осуществления.

В развитие предложенного подхода автором доказано, что для расчета оптимального объема расходов федерального бюджета на осуществление функции последующего ВГФК с учетом специфики контрольной деятельности необходимо определить стоимость затрачиваемых ресурсов на каждое контрольное мероприятие, используя метод калькуляции затрат.

Использование такого метода финансирования контрольной деятельности будет способствовать не только объективному отражению сумм расходов федерального бюджета на обеспечение функции последующего ВГФК, но и эффективному использованию средств федерального бюджета, поскольку такое финансирование с учетом затрат на конкретный вид контрольного мероприятия, а также объема запланированных проверок будет отвечать принципу объективности.

С целью калькуляции затрат на осуществление проверок, необходимо рассчитать затраты, непосредственно связанные с осуществлением

контрольного мероприятия, затраты на общехозяйственные нужды, а также учесть затраты на уплату налогов на имущество.

Основываясь на нормах потребности, утвержденных Федеральным казначейством, а также учитывая длительность проверочных мероприятий, автором доказана возможность определения оптимального объема необходимых затрат на одно контрольное мероприятие, на основании чего, с учетом планируемого объема проверок на очередной финансовый год - осуществление финансирования функции последующего ВГФК.

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Поскольку ВГФК не только свод правил поведения при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, но и структурированная система органов, правила поведения которых отличаются в зависимости от занимаемой позиции в иерархии органов ВГФК, по мнению автора, ВГФК следует признать институтом, как учреждением, структурированной организацией, сообществом органов, лиц, которые осуществляют функции контроля и надзора в области бюджетных правоотношений

Предложенные в рамках настоящего исследования принципиальные изменения в институциональной структуре ВГФК и мероприятия внутриорганизационного характера позволят обеспечить независимость последующего ВГФК, оптимизацию финансирования функции последующего ВГФК, единство методического и методологического обеспечения органов, осуществляющих последующий ВГФК, единый горизонт информационного поля о нарушениях в сфере бюджетных правоотношений в целом по стране.

Результаты проведенного авторского исследования позволили сформулировать рекомендации по совершенствованию институциональной структуры ВГФК по следующим направлениям:

- разработка и утверждение стандартов деятельности государственного финансового контроля, распространяющих свое действие на все органы внешнего, внутреннего государственного финансового контроля, на органы муниципального финансового контроля, как предпосылка гармонизации взаимодействия вышеуказанных органов, унификации методологической, организационной и методической базы, а также как необходимое условие осуществления оценки качества контрольно-надзорной деятельности;

- осуществление оценки деятельности органов ВГФК с учетом положительного эффекта от предыдущих контрольных мероприятий, как условие формирования объективной картины влияния деятельности органов ВГФК на состояние финансовой дисциплины в бюджетном секторе;

- внедрение эффективного контракта с ревизорским составом, где необходимо предусмотреть положения, направленные на мотивацию должностных лиц к эффективному выполнению работы;
- обособление функции ВГФК от органа, осуществляющего функции, которые детерминируют возникновению внутренних противоречий при проведении контрольно-надзорных мероприятий;
- изменение порядка финансирования функции ВГФК, исходя из калькуляции затрат на контрольные мероприятия, обеспечив, тем самым, оптимальный объем расходов федерального бюджета на осуществление функции ВГФК.

Совершенствование деятельности органов ВГФК посредством применения совокупности вышеперечисленных мероприятий будет достигнут синергетический эффект, который станет катализатором в повышении эффективности ВГФК.

IV. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Подкопаева, Е.В. Генезис внутреннего государственного финансового контроля в России / Е.В. Подкопаева// Финансовая экономика. – 2018. – №4. – 0,81 п. л.

2. Подкопаева, Е.В. Стандартизация деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля, как условие оценки качества контрольной деятельности / Е.В. Подкопаева// Бизнес. Образование Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2019. – №2 (47). – 0,81 п. л.

3. Подкопаева, Е.В. Контрадикторность отдельных полномочий Федерального казначейства / Е.В. Подкопаева// Экономические науки. – 2018. – №9. – 0,35 п. л.

4. Подкопаева, Е.В. Централизация функции последующего внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля / Е.В. Подкопаева// Проблемы современной экономики. – 2019. – №1 (69). – 0,47 п.л.

5. Подкопаева Е.В. Системные проблемы на пути повышения эффективности последующего ВГФК / Е.В. Подкопаева// Экономика и социология. – 2018. – №4 (40). – 0,58 п. л.

6. Подкопаева, Е.В. Оценка рисков нарушений в финансово-бюджетной сфере / Е.В. Подкопаева// Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2017. – №9 (ч. 2). – 0,58 п. л.

7. Подкопаева, Е.В. Применение эффективного контракта в системе органов государственного финансового контроля/ Е.В. Подкопаева //

Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии». –2018. – №2. – 0,35 п. л.

8. Подкопаева, Е.В. Коэффициент превенции при оценке эффективности деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля // Россия в современном мире: экономические, правовые и социальные аспекты развития: материалы научной конференции аспирантов СПбГЭУ. 25 апреля 2017 / Е.В. Подкопаева; под науч. ред. Е. А. Горбашко. – СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2017. – 0,17 п. л.

9. Подкопаева Е.В., Нормирование затрат на осуществление Федеральным казначейством функции последующего внутреннего государственного финансового контроля // Управление государственными и муниципальными финансами: теория и современная практика: монография / Е.В. Подкопаева; под ред. Н.Г. Ивановой. – СПб.: Издат-во СПбГЭУ, 2018. – 0,81 п.л.

10. Подкопаева Е.В., Понятия «контроль» и «надзор» в финансово-бюджетной сфере // Архитектура финансов: новые решения в условиях цифровой экономики: сборник материалов IX Международной научной конференции 22-24 марта 2018 / Е.В. Подкопаева; под науч. ред. И.Е. Максимцева, В.Г. Шубаевой, И.Ю. Евстафьева. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2018. – 0,17 п.л.