

ОТЗЫВ

официального оппонента кандидата экономических наук, доцента Самойловой Людмилы Константиновны на диссертацию Лопатникова Вадима Сергеевича на тему «Государственный аудит в системе обеспечения экономической безопасности», представленную на соискание учёной степени кандидата экономических наук по специальности: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (экономическая безопасность)

Актуальность избранной темы исследования. Экономическая безопасность представляет собой важнейшую характеристику каждой из групп экономических субъектов – государства и его структурных единиц, хозяйствующих субъектов, домохозяйств. Безопасное функционирование экономики базируется на удовлетворении национальных интересов и достижении национальных приоритетов в различных сферах через гарантирование достойных условий, уровня и качества жизни населения, формирование стабильно развивающегося общества и государства, противостояние влиянию разнообразия угроз. Однако реализация целей и сопутствующих им задач в сфере обеспечения высокой степени защищенности экономики территории от вызовов и угроз возможна только в условиях достаточного материального обеспечения. В этой связи исследование особенностей формирования, распределения и использования централизованных денежных фондов приобретает особое значение. При этом каждый из перечисленных процессов должен сопровождаться контрольными мероприятиями, поскольку именно контроль, неся в себе превентивную функцию, позволяет предотвратить множество нарушений в бюджетной сфере.

Стоит заметить, что финансовый контроль в аспекте экономической безопасности хоть и исследуется в отдельных научных трудах, но в недостаточной степени. Ввиду этого определение места государственного аудита в системе обеспечения экономической безопасности, детализация подхода к формированию подразделений внутреннего аудита у отдельных сторон бюджетных правоотношений направлено на противостояние угрозам в бюджетной сфере, что, в свою очередь, первостепенно для устойчивого и стабильного развития экономики публично-правовых образований. Вышесказанное подтверждает актуальность избранной автором темы диссертационного исследования.

Достоверность и новизна научных положений, степень их обоснованности. Достоверность выводов и результатов диссертационного исследования подтверждена:

- использованием, комплексным анализом и обобщением фундаментальных концепций и положений, изложенных в классических и современных научных трудах отечественных и зарубежных ученых в области экономической безопасности, государственного финансового контроля;
- анализом и обработкой эмпирических данных, характеризующих

результаты деятельности контрольно-счетного органа субъекта федерации (на примере г. Санкт-Петербурга);

- применением общеметодологических принципов научного познания, методов группировки, анализа, абсолютных и относительных статистических величин, индикативного анализа и иных;

- апробацией результатов исследования в рамках международных научно-практических конференций.

Научная новизна диссертации и полученных результатов заключается в обосновании положений и рекомендаций по дополнению теории экономической безопасности за счет определения места государственного аудита в системе обеспечения экономической безопасности публично-правового образования и уточнения инструментария, направленного на сокращение рисков и угроз в бюджетной сфере.

В рамках проведенного исследования автором предложена классификация рисков, возникающих в ходе выполнения государственных функций и оказания государственных услуг, сочетающая в себе четыре классификационных признака: в зависимости от соответствия нормам и требованиям регламентирующих нормативно-правовых актов и документов, в зависимости от уровня достижения целевых показателей, в зависимости от качества планирования целевых показателей, в зависимости от организации процессов выполнения государственных функций и оказания государственных услуг (с. 63-64). Стоит отметить, что некоторые из классификационных признаков прямо соотносятся с таким значимым принципом бюджетной системы, как эффективности использования бюджетных средств. К тому же в рамках третьего классификационного пункта раскрыты риски для макро- и мезоуровня, что предопределяет их влияние на экономическую безопасность публично-правовых образований.

Диссертантом дополнена классификация средств обеспечения экономической безопасности посредством введения следующих классификационных пунктов: по назначению, по периоду применения, по уровню управления, по обязательности применения, по содержанию (с. 23). Данная группировка средств обеспечения экономической безопасности позволяет, с одной стороны, систематизировать все их множество, с другой стороны, сформулировать их атрибутивные признаки.

При анализе существующих подходов к структурированию системы экономической безопасности государства автором была уточнена ее модель за счет конкретизации источников рисков и угроз экономической безопасности, имеющих внутрисистемное происхождение (с. 18-19). Стоит отметить уместность акцентирования внимания на том, что субъекты экономической безопасности могут своими действиями ухудшать положение объектов экономической безопасности ввиду несоответствия публичных и частных интересов и приоритетов.

Автором предложено расширить положения экономической науки за счет введения в оборот следующего термина – «качество реализации бюджетных правоотношений» (с. 83-84). В работе представлена укрупненная декомпозиция

указанной дефиниции, включающая такие ее элементы, как емкость риска, риск-аппетит, толерантность к риску. Использование приведенной категории при исследовании уровня экономической безопасности публично-правовых образований позволит соотнести их бюджетные возможности и бюджетные потребности, а также сформировать представление о бюджетной самодостаточности.

Диссертантом предложен критерий, позволяющий учесть выявленные органами государственного финансового аудита и подразделениями внутреннего финансового аудита нарушения, возникающие в ходе исполнения бюджетных обязательств. Объективность применения подобного показателя как инструмента отслеживания глубины воздействия бюджетных нарушений на экономическую безопасность публично-правового образования неоспорима (с. 84-85). Оценивая его динамику, можно определить позитивные или негативные изменения, присущие системе бюджетных правоотношений, связанных с исполнением бюджета по расходам. При этом наличие положительного тренда свидетельствует о росте самодостаточности системы государственного финансового контроля, так как именно контроль стоит на страже бюджетных правоотношений от неправомерных посягательств со стороны их участников; в свою очередь, отрицательной – сигнализирует о необходимости усиления финансово-контрольной деятельности.

Автором разработаны организационные и институциональные преобразования в системе государственного аудита, приведено обоснование необходимости указанных в работе изменений (с. 110-116). В рамках данного пункта особого внимания заслуживает модель механизма формирования подразделения внутреннего аудита, примечательным элементом которой является контроль за деятельностью названной структурной единицы, его предназначение ориентировано на повышение качества внутреннего аудита, а значит на сокращение рисков и угроз в бюджетной сфере.

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций диссертационного исследования базируется на:

- применении системного подхода к рассмотрению контрольно-счетной деятельности органов публично-правовых образований, выступающей базисом противодействия разнообразию негативных активностей в бюджетной сфере в частности и в экономике региона в целом, поскольку существует тесная взаимосвязь и взаимозависимость между достаточностью публичных финансов, рациональностью их потребления и положениями реализуемой бюджетно-налоговой политики, которые отражаются на функционировании всех групп экономических субъектов;

- детальном исследовании и использовании законодательства Российской Федерации (федерального и регионального уровня), направленного на регулирование и охрану отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования централизованных денежных фондов;

- анализе официальных данных результатов проведения контрольных, экспертно-аналитических мероприятий, проводимых контрольно-счетными органами публично-правовых образований.

Автором проведен многоплановый анализ публикаций ученых, о чем свидетельствует обширная библиография исследования.

Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы.

Теоретические результаты работы способствуют уточнению и дополнению разделов экономической науки положениями, определяющими понятие и сущность внутреннего государственного финансового контроля, с позиции его применения как инструмента сокращения рисков в бюджетной сфере в целях повышения надежности системы обеспечения экономической безопасности.

Практическая значимость диссертации заключается в возможности использования полученных результатов и предложенных рекомендаций органами государственной власти, деятельность которых ориентирована на обеспечение экономической безопасности, для решения актуальных задач в бюджетной сфере.

Структура диссертационной работы продумана и выстроена логически: диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 162 наименования, приложений. Работа написана литературным языком, что подтверждает научную эрудицию и творческие возможности диссертанта.

Базовые положения диссертации опубликованы в тринадцати печатных работах автора, глубоко раскрывающих научные положения проведенного исследования.

Однако диссертационное исследование не лишено недостатков, спорности отдельных выводов и предложений. Замечания и пожелания по диссертации В.С. Лопатникова заключаются в следующем:

1. На с. 19 диссертации автор, формулируя модель системы экономической безопасности Российской Федерации, не уточнил, что представляют собой «организации федерального уровня управления», «организации регионального уровня управления», «организации муниципального уровня управления», «финансовые организации». Если под перечисленными тремя первыми группами подразумеваются ведомственные учреждения, то сомнительно включение в один ряд с ними «финансовых организаций», взаимосвязь которых с Центральным банком Российской Федерации ограничивается регулированием и надзором за их деятельностью при параллельной их хозяйственной и финансовой самостоятельности. Если же это множество хозяйствующих субъектов различных форм собственности, масштабов и направлений деятельности, то их взаимосвязь с органами публичной власти не идентична: для одних присуща схема взаимодействия «власть-подчинение», для других – «обоюдовыгодное сотрудничество». Если же речь идет о системе бюджетных отношений, то тогда типичная схема для всех организаций – «власть-подчинение», однако при этом «финансовые организации» не являются «классическим» участником бюджетных отношений, за исключением ряда случаев (например, поддержка предпринимательского сектора через институты банковской системы).

Кроме того, в этой схеме упущен такой объект защиты, как личность. В этой связи стоит обратить внимание на то, что домохозяйства принимают

непосредственное участие и в формировании доходной части бюджетов бюджетной системы государства, и в расходовании бюджетных средств (заработная плата, социальные платежи, субсидирование).

Также на лицо спорность связей, приведенных в данной модели: решения Центрального банка Российской Федерации оказывают влияние не только на финансовые организации, но и на все множество хозяйствующих субъектов и домохозяйств, поскольку именно он задает основные параметры денежно-кредитной политики государства, влияющей в первую очередь на доступность денег и их покупательную способность.

2. Вызывает сомнение высказывание, приведенное автором на с. 20 диссертации, о том, что «внешние риски и угрозы всегда действуют на систему экономической безопасности в целом». В первую очередь следует заметить, что риск – понятие в некоторой степени «иллюзорное», поскольку он может наступить или не наступить, а значит говорить об однозначном воздействии рисков на систему экономической безопасности стоит с осторожностью, делая акцент на несколько исходов развития событий. Кроме того, стоит помнить, что некоторые потенциальные угрозы, представляют собой «стимул» позитивного видоизменения направлений экономического развития территории, так как во главу угла ставится недопущение их превращения в реальные путем выстраивания надежной системы защиты.

3. Автором на с. 42 диссертации раскрыты полномочия администратора бюджетных средств со ссылкой на п. 4 ст. 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Однако автором использована старая редакция названного акта, подобные полномочия в данном пункте ст. 160.2-1 отсутствуют, как и во всем тексте статьи. Примечательно, что автор не единожды по тексту работы ссылается на п. 4 ст. 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, например, на с. 100 диссертации в контексте целей внутреннего финансового аудита, но они изложены в п. 2 названной статьи.

Кроме того, автору бы стоило более детально подойти к анализу указанной статьи. Так, в п. 3 ст. 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации указано, что «Внутренний финансовый аудит осуществляется на основе принципа функциональной независимости структурными подразделениями ...». Примечательно, что этот принцип упоминается автором (с. 113 диссертации), но в дальнейшем, при раскрытии модели механизма формирования подразделений внутреннего аудита субъекта бюджетных правоотношений (с. 113-116 диссертации), данный принцип не прослеживается. Также по тексту диссертационного исследования множество раз упоминается комплаенс-контроль, который, как правило, реализуется специальной службой или должностными лицом в соответствии с указанным принципом. Ввиду этого автору следовало бы уточнить, как он будет реализован в рамках предложенной модели механизма формирования подразделений внутреннего аудита субъекта бюджетных правоотношений.

4. На с. 62 диссертации автор перечислил рискообразующие факторы в бюджетной сфере, отнеся к ним «формирование и исполнение бюджета». Но эти элементы бюджетной деятельности требуют определенной детализации,

поскольку не сами формирование или исполнение бюджета рискованны, а ряд сопутствующих им процедур, например, деятельность главных администраторов (администраторов) доходов бюджетов как на этапе планирования доходов бюджета – использование недостоверных сведений о возможных поступлениях, пренебрежение в процессе планирования факторами неопределенности, применение неадекватных методик исчисления, так и на этапе их поступления – ненадлежащий контроль за плательщиками обязательных и необязательных платежей в бюджет, или совокупность нарушений с участием главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств.

Такой подход, выражающийся в отказе от уточнений, уводит от понимания первопричины риска. В этой связи хотелось увидеть конкретизацию факторов риска, свойственных различным видам бюджетных правоотношений.

5. На с. 84-85 диссертации автор предлагает к использованию показатель, характеризующий качество реализации бюджетных правоотношений в системе экономической безопасности публично-правового образования. Очевидно, что подобный коэффициент уместен, поскольку при его расчете можно определить долю бюджетных обязательств, исполненных с нарушением норм бюджетного законодательства. Однако в работе отсутствует его апробация (расчет), также нет предложений по «пороговой» величине указанного показателя, что вызывает сомнение в его применении как инструмента оценки степени защищенности территории от угроз в бюджетной сфере.

6. На с. 110-111 диссертации автор указывает на необходимость внесения правок в нормативно-правовую документацию регионального уровня в целях «интеграции внутреннего контроля во все процессы, осуществляемые государственной организацией». Неоспоримо, что внутренний финансовый контроль является инструментом предотвращения нарушений финансового законодательства в целом и бюджетного в частности. Но при этом возникает вопрос, что имеется в виду под «государственной организацией», поскольку перечень участников бюджетных отношений крайне разнообразен и включает в себя не только как таковые государственные организации, но и организации иной формы собственности и публичные органы власти, выступающие в качестве главных администраторов (администраторов) доходов бюджетов, главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств.

7. На с. 115 диссертации представлена модель механизма формирования подразделений внутреннего аудита субъекта бюджетных правоотношений, сочетающая в себе контроль за деятельностью такого подразделения. Однако схема носит достаточно «укрупненный» характер, поскольку отсутствует детализация функционала подразделения внутреннего аудита, который может включать различные по содержанию и назначению контрольные мероприятия, а следовательно, и разный подход к контролю за их реализацией. В этой связи автору следует уточнить подход к организации контроля за подразделением внутреннего аудита. Также в схеме имеются не только общепринятые, но и нетипичные аббревиатуры, которые следовало раскрыть после рисунка для облегчения восприятия его наполнения.

Указанные выше недостатки не носят принципиального характера, не

вливают на научную ценность труда и не изменяют общей положительной оценки диссертационной работы.

Соответствие диссертации требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней. Диссертационное исследование В.С. Лопатникова на тему: «Государственный аудит в системе обеспечения экономической безопасности» представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение научной задачи по разработке научно-методического аппарата видоизменения содержания государственного аудита посредством расширения его функционального предназначения за счет реализации не только для выявления соответствия плановых и фактических значений бюджетных показателей и поиска причин отклонений, но и применения приемов и результатов контроля для снижения рисков и угроз экономической безопасности публично-правовых образований, обусловленных нерациональностью, неэффективностью формирования, распределения и использования публичных финансов.

Диссертационная работа, выполненная Лопатниковым Вадимом Сергеевичем, по теоретическому уровню, научной новизне, достоверности и обоснованности выводов и результатов соответствует требованиям п. 9 «Положения о порядке присуждения ученых степеней» ВАК РФ, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством (экономическая безопасность).

Официальный оппонент,
кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры административного
и финансового права
Санкт-Петербургского института (филиала)
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Всероссийский государственный университет
юстиции (РПА Минюста России)»

Самойлова Людмила Константиновна


(подпись)

(Л.К. Самойлова)
(расшифровка)

24 ноября 2020 г.

