

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА
Д 212.354.22, СОЗДАННОГО НА БАЗЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
МИНОБРНАУКИ РОССИИ, ПО ДИССЕРТАЦИИ НА СОИСКАНИЕ
УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ КАНДИДАТА НАУК

аттестационное дело № _____

решение диссертационного совета от 30.11.2020 г. №34-3

О присуждении **Подкопаевой Екатерине Вячеславовне**, гражданке Российской Федерации, ученой степени кандидата экономических наук.

Диссертация «Развитие институциональной структуры внутреннего государственного финансового контроля» по специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит» принята к защите «14» сентября 2020 г. (протоколом заседания №34-2) диссертационным советом Д 212.354.22, созданным на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» (191023, Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 21), в соответствии с приказом Минобрнауки России (приказ о создании диссертационного совета от 10.10.2017 №971/нк, приказ о частичных изменениях от 25.04.2019 №399/нк).

Соискатель Подкопаева Екатерина Вячеславовна, 1982 года рождения, в 2016 году окончила магистратуру в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» по направлению подготовки 38.04.08 «Финансы и кредит».

В период подготовки диссертации Подкопаева Екатерина Вячеславовна являлась аспирантом очной формы обучения по направлению подготовки 38.06.01 - Экономика (с 01.10.2016 г. по 30.09.2019 г.) кафедры финансов

(ранее - кафедра государственных и муниципальных финансов) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет». В настоящее время работает главным инспектором Контрольно-счетной палаты Ленинградской области.

Диссертация выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» на кафедре финансов.

Научный руководитель - кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» Морунова Галина Владимировна.

Официальные оппоненты:

Жуков Владимир Николаевич, доктор экономических наук по специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит» (экономические науки), доцент кафедры бухгалтерского учета и налогообложения, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова».

Волков Андрей Юрьевич, доктор экономических наук по специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит» (экономические науки), доцент, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова», профессор кафедры финансов и кредита

дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация - ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» в своем положительном отзыве, подписанным доктором

экономических наук, профессором, заведующим кафедрой экономики и финансов общественного сектора Быстрыковым Александром Яковлевичем, указала, что диссертация Подкопаевой Е.В. является актуальной и значимой в контексте совершенствования внутреннего государственного финансового контроля посредством расширения концептуальных подходов в сфере организации деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля (ВГФК), направленных на повышение эффективности их деятельности. Диссертация Подкопаевой Екатерины Вячеславовны является самостоятельно проведенной, завершенной научной работой, обладающей единством, развивающей теоретические положения и содержащей разработку организационно-методологических рекомендаций по совершенствованию деятельности органов ВГФК. Автореферат и научные публикации автора отражают основное содержание диссертационной работы и полученные результаты. Диссертация полностью соответствует критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 №842, а ее автор Подкопаева Екатерина Вячеславовна заслуживает присуждения ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

Соискатель имеет 10 опубликованных работ, в том числе по теме диссертации 10 работ, из них в рецензируемых научных изданиях опубликовано 4 статьи.

Научные работы соискателя отражают результаты проведенного исследования, не содержат элементов заимствования и раскрывают основные положения, выносимые на защиту. В публикациях соискателя исследованы актуальные вопросы развития институциональной структуры внутреннего государственного финансового контроля, а также проблемные и практические аспекты совершенствования деятельности органов, осуществляющих внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в России.

Наиболее значимые научные работы соискателя из числа опубликованных в рецензируемых научных изданиях:

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.

Научные работы соискателя отражают результаты проведенного исследования и раскрывают основные положения, выносимые на защиту. В диссертации отсутствуют недостоверные сведения об опубликованных соискателем ученой степени работах.

На диссертацию и автореферат поступили отзывы (все отзывы положительные):

1. ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» (г. Казань), доктор экономических наук (08.00.01), профессор, заместитель директора по научной деятельности, заведующий кафедрой финансовых рынков и финансовых институтов Сафиуллин Ленар Наилевич отмечает, что на странице 10 автореферата автор акцентирует внимание на неравномерности финансирования по сравнению с другими ведомствами, осуществляющими те или иные функции государственного контроля, на основании чего выделяет организационно-управленческие факторы,

препятствующие повышению эффективности деятельности органов, осуществляющих функции ВГФК. Вместе с тем, следовало более подробно рассмотреть экономическое обоснование финансирования органов ВГФК в России. Также, по нашему мнению, автору следовало уделить внимание анализу дифференциации объемов финансирования органов внутреннего государственного финансового контроля в зависимости от уровня бюджета бюджетной системы РФ.

2. ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого» (г. Санкт-Петербург), доктор экономических наук (08.00.10), доцент, профессор Высшей инженерно-экономической школы Института промышленного менеджмента, экономики и торговли Викторова Наталья Геннадьевна отмечает, что с точки зрения теории государственных (муниципальных) финансов интересен проведенный автором анализ зарубежных подходов к построению государственного финансового контроля в системе государственного управления. Вместе с тем результаты такого анализа не нашли отражения в автореферате.

Также Викторова Наталья Геннадьевна уточняет, что в результате исследования современного понятийного аппарата в области государственного финансового контроля, автор определил систему органов (должностных лиц) и иных организаций, осуществляющих функции ВГФК, полномочия и взаимодействие которых определяются в зависимости от занимаемой позиции в общей иерархии ВГФК как институциональную систему ВГФК. Однако в автореферате не представлены основные свойства такой системы.

3. ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Томский государственный университет» (г. Томск), доктор экономических наук (08.00.05), профессор кафедры финансов и учета Тюленева Наталия Александровна полагает, что Таблица 1 «Таблица конвертации данных показателей результативности и коэффициента превенции» (стр. 13) требует пояснений, так как автор не описывает в автореферате взаимосвязи значения

показателя результативности и значение показателя коэффициента превенции. Также соискателю следовало особое внимание уделить в исследовании взаимосвязи стандартов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля.

4. ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет» (г. Екатеринбург), доктор экономических наук (08.00.10), доцент, профессор кафедры финансов, денежного обращения и кредита Истомина Наталья Александровна акцентирует внимание на том, что на стр.10 автор отмечает, что ретроспективный анализ данных об объеме финансирования органов, осуществляющих функцию внутреннего государственного финансового контроля в России, позволил сделать вывод, что одним из основных факторов, оказывающих негативное влияние на эффективность деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля в России на протяжении всего периода их существования, является экономический фактор - недостаток финансирования деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля, в связи с чем следовало в автореферате представить итоги ретроспективного анализа.

Также поскольку автором исследовались результаты осуществления внутреннего государственного финансового контроля на региональном уровне и результаты осуществления внутреннего муниципального финансового контроля, в автореферате, на наш взгляд, следовало более подробно отразить результаты такого исследования.

5. ФГБОУ ВО «Тульский государственный университет» (г. Тула), доктор экономических наук, профессор кафедры «Финансы и менеджмент», доцент, Левина Вера Владимировна подчеркнула, что в условиях быстрого развития информационно-телекоммуникационных технологий, цифровизации экономики и государственного управления у органов внутреннего государственного финансового контроля появилась возможность перевода значительной части контрольных мероприятий от

очных методов контроля к дистанционным. Дистанционный контроль позволяет осуществлять документарный контроль без фактического контакта ревизора и объекта контроля. В связи с этим необходимо развить и углубить исследования в контексте предложенных автором рекомендаций по совершенствованию финансового обеспечения контрольных мероприятий в рамках функции последующего внутреннего государственного финансового контроля, основанных на применении методики калькуляции затрат при определении объемов финансирования функции указанного финансового контроля.

Предложенный автором подход к оценке качества осуществляемых контрольных мероприятий, основанный на использовании балльно-матричной системы оценки, требует дальнейшего раскрытия.

6. Управление Федерального казначейства по Ленинградской области (г. Санкт-Петербург) кандидат экономических наук заместитель руководителя УФК по Ленинградской области Вассель Татьяна Арнольдовна подчеркнула, что в автореферате не представлен анализ федеральных стандартов, регламентирующих осуществление ВГ(М)ФК, к числу которых относится федеральный стандарт ВГ(М)ФК «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов» (утв. постановлением Правительства РФ от 17.08.2020 №1235) и другие. Кроме того, с целью исследования методического обеспечения деятельности по осуществлению ВГ(М)ФК органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований, предусмотренного статьей 165 Бюджетного кодекса РФ, представляет интерес проведение Федеральным казначейством анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций) в порядке, утвержденном Приказом Минфина России от 31.12.2019 № 263н.

Соглашаясь с утверждениями автора о необходимости предотвращения причинения ущерба бюджету (достижения превентивного эффекта) и о необходимости повышения качества ВГ(М)ФК на федеральном, региональном и местном уровнях, Вассель Татьяна Арнольдовна полагает целесообразным дополнительно исследовать опыт Федерального казначейства по осуществлению предварительного финансового контроля на основе автоматизации контрольных процедур в процессе исполнения федерального бюджета по доходам и расходам, а также при проведении контроля закупок. В целях обособления органа, осуществляющего ВГ(М)ФК, автору целесообразно дополнить выводы и рекомендации предложением по внесению соответствующих изменений в действующее законодательство о принципах организации исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, в соответствии с которым полномочиями по контролю за исполнением бюджета наделены региональные и местные органы власти. Кроме того, желательно отразить позицию автора по вопросу органа власти, который будет осуществлять функции главного распорядителя средств по отношению к вновь создаваемому органу.

Также Вассель Татьяна Арнольдовна полагает, что в качестве одного из аспектов совершенствования модели институциональной структуры ВГ(М)ФК можно рекомендовать автору дополнительно рассмотреть возможность выделения в структуре Федерального казначейства обособленного структурного подразделения (территориального органа) по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля и наделение Федерального казначейства полномочиями не по анализу, а по контролю исполнения региональными и местными ОГ(М)ФК своих контрольных полномочий.

Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается их компетентностью в вопросах изучения проблем муниципальных финансов, устойчивости бюджетов, наличием как

отечественных, так и зарубежных публикаций и их согласием. Оппоненты: доктор экономических наук Жуков В.Н. и доктор экономических наук Волков А.Ю. являются известными учеными-экономистами и имеют научные публикации, в том числе в рецензируемых научных изданиях, направленных на исследование широкого круга вопросов внутреннего финансового контроля в финансово-бюджетной сфере.

Выбор в качестве ведущей организации ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» обоснован широкой известностью трудов преподавателей данного университета по проблемам оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности, в том числе эффективности и результативности государственного финансового контроля, что подтверждается публикациями сотрудников.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

разработана научная идея, обогащающая научную концепцию государственного финансового контроля, заключающаяся в том, что внутренний государственный финансовый контроль рассматривается не только с позиции организационно-правовой как свод правил поведения при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, но и с институциональной позиции как система органов, осуществляющих такой контроль, и нормативов их поведения. Разработка данной идеи опирается на междисциплинарный подход, сочетающий в себе теорию институционализма, неинституционализма и социологии, что обеспечило решение комплексной задачи по определению теоретических понятий в сфере ВГФК и уточнению понятийного аппарата на грани смежных отраслей науки. Предложенная научная идея расширяет научное представление о взаимодействии и развитии структуры органов ВГФК в иерархической структуре и позволяет определить пути дальнейшего развития ВГФК в

процессе совершенствования модели государственного финансового контроля в стране;

разработан новый подход к оценке эффективности деятельности органов ВГФК, заключающийся в обосновании необходимости применения коэффициента превенции, позволяющий повысить точность оценки эффективности деятельности органов ВГФК, поскольку основан на определении не только количества выявляемых нарушений, но и учете превентивного эффекта от предыдущих контрольных мероприятий, что в совокупности позволяет определить степень достижения цели деятельности органов ВГФК, закрепленной в Бюджетном кодексе Российской Федерации;

предложен нетрадиционный подход к оценке качества контрольных мероприятий, который основывается на балльно-матричной сравнительной оценке объема совершенных контрольных действий в процессе проверки относительно минимального перечня контрольных действий, закрепленных стандартом Федерального казначейства;

предложен механизм реализации комплекса взаимодополняющих мер стимулирования и ответственности в рамках эффективного контракта с ревизорским составом, основанный на оценке объема и характера выявляемых нарушений и нарушений, признаваемых недействительными. Предложенный механизм позволяет выстроить комплекс требований к государственным гражданским служащим, напрямую связанных с целями и задачами деятельности органа государственной власти;

доказано значение сокращения бюджетного финансирования ВГФК как системного институционального фактора, обуславливающего концентрацию организационно-управленческих проблем (формализм, низкая оперативность деятельности и т.д.) и его влияния на эффективность деятельности органов ВГФК;

введено новое понятие «институциональная система ВГФК», определяемое как совокупность органов и должностных лиц, осуществляющих функции ВГФК, полномочия и взаимодействие которых

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

Теоретическая значимость исследования обоснована тем, что:

доказаны положения, расширяющие представление об институциональной структуре внутреннего государственного финансового контроля, а именно создание единого органа ВГФК, организационно независимого от функций, осуществляемых Федеральным казначейством, что позволит преодолеть противоречивость полномочий Федерального казначейства по осуществлению функций предварительного, последующего ВГФК и функции «централизованной бухгалтерии» органов исполнительной власти и государственных учреждений;

доказана перспективность и целесообразность калькуляции затрат последующего ВГФК, основанных на их нормировании, необходимых для осуществления проверочных мероприятий. Предложенная авторская методика позволяет обосновать объем финансового обеспечения органов ВГФК посредством оценки стоимости затрат на контрольные мероприятия, что способствует повышению качества планирования и оценки расходов на контрольно-надзорную функцию в финансово-бюджетной сфере;

применительно к проблематике диссертации результативно использован комплекс существующих базовых методов исследования, в том числе неформальных (логических) и формализованных (математических), направленных на совершенствование деятельности органов ВГФК: метод калькуляции затрат ВГФК на основе прямой зависимости объема финансирования от запланированного объема контрольных мероприятий обеспечит прозрачность и объективность планирования финансового обеспечения деятельности органов ВГФК;

изложены автором основные свойства институциональной системы ВГФК: целостность, заключающаяся в том, что изменение функций одного из элементов системы повлечет изменение функций других элементов; делимость, состоящая в том, что с целью упрощения анализа указанной системы возможен анализ деятельности отдельно взятых ее элементов (Федерального казначейства, территориальных органов Федерального казначейства, органов исполнительной власти ВГ(М)ФК регионального и местного уровней); эмерджентность, обусловленная тем, что каждый из элементов системы, осуществляя функции в рамках своих полномочий, не может обеспечить контроль за использованием бюджетных средств на всех уровнях бюджетной системы, в то время, как в совокупности действий всех элементов институциональной системы ВГФК обеспечивает выполнение указанной задачи; синергетичность, обеспеченная функционированием всех ее элементов, направленным на достижение цели ВГФК, закрепленной Бюджетным кодексом РФ; мультипликативность, связанная с совершенствованием правового регулирования деятельности органов ВГФК, в том числе посредством уточнения и конкретизации функций и полномочий органов ВГФК, расширения круга объектов контроля и перечня подконтрольных видов деятельности, что оказывает влияние на управленческие решения; иерархичность, обеспеченная возможностью декомпозиции системы ВГФК на федеральный, региональный, и муниципальный уровни;

изучены теоретические и организационно-методические аспекты генезиса органов, осуществляющих функцию ВГФК на основе анализа изменений институциональной структуры отечественного государственного финансового контроля, что доказывает ограниченность финансового обеспечения ВГФК как главной причины неэффективности деятельности органов ВГФК, поскольку нивелирование последствий ограниченности финансового обеспечения ВГФК является полиативом в решении задачи повышения эффективности деятельности исследуемых органов.

Значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что:

разработана методика расчета оптимального объема расходов федерального бюджета на осуществление функции последующего ВГФК с учетом специфики контрольной деятельности, в целях определения стоимости затрачиваемых ресурсов на каждое контрольное мероприятие с использованием метода калькуляции затрат;

разработана и апробирована методика оценки эффективности деятельности органа ВГФК с учетом коэффициента превенции, отражающего степень влияния органа ВГФК на объект проверки через призму ретроспективы, что будет способствовать объективной оценке эффективности деятельности органа ВГФК;

определены перспективы применения на практике авторского концептуального подхода к институциональной структуре ВГ(М)ФК, что обеспечит формирование единой картины о состоянии бюджетной дисциплины в стране в целом: от федерального уровня бюджета до местных бюджетов, аккумулируя информацию о выявляемых нарушениях в использовании бюджетных средств в единой информационной базе соответствующего органа государственной власти;

представлены рекомендации, позволяющие применять полученные результаты для оценки эффективности ВГФК, модернизации институциональной системы ВГ(М)ФК, а также для совершенствования механизмов финансирования.

Оценка достоверности результатов исследования выявила:

теория построена на известных, проверяемых данных и фактах, согласуется с опубликованными результатами отечественных и зарубежных исследований, с темой диссертации, а также со статистическими и фактологическими данными, подтверждающими корректность выносимых на защиту научных положений, выводов и рекомендаций;

идеи диссертации базируются на анализе и синтезе различных теоретических подходов к изучению внутреннего государственного финансового контроля, особенностей его осуществления и оценки его эффективности;

использованы апробированные методы сбора и обработки исходной информации из официальных статистических и ведомственных источников, специальных аналитических обзоров, официальных нормативно-справочных материалов, официальной отчетности Федерального казначейства, документов и материалов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Личный вклад соискателя состоит в:

самостоятельной постановке цели и обосновании комплекса исследовательских задач;

полноценном участии автора на всех этапах изучения, сбора и обработки первичных источников информации;

исследовании и обосновании научных положений, выводов и рекомендаций, направленных на совершенствование теоретического и методического обеспечения процесса институционального развития внутреннего государственного финансового контроля, способствующих совершенствованию нормативной правовой базы, а также расширению количества инструментов оценки качества контрольных мероприятий и эффективности деятельности органов, осуществляющих функции внутреннего государственного финансового контроля;

разработке методических положений и практического инструментария в рамках внедрения эффективного контракта с ревизорами;

апробации результатов и выводов исследования посредством личного участия в научно-практических конференциях, затрагивающих вопросы, связанные с тематикой исследования, в том числе конференциях российского и международного уровней;

подготовке публикаций по научным положениям диссертации, выносимым на защиту.

Диссертация соответствует критерию внутреннего единства, что подтверждается четкой постановкой цели и задач, логикой и структурой исследования, взаимосвязью основных научных результатов и выводов, и позволяет последовательно применять общие и частные методы научного исследования, адекватные полученным результатам.

На заседании 30 ноября 2020 года, протокол №34-3, диссертационный совет принял решение присудить **Подкопаевой Екатерине Вячеславовне** ученую степень кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

При проведении открытого голосования в ходе заседания диссертационного совета в дистанционном режиме диссертационный совет в количестве 18 человек (в том числе, 12 человек в дистанционном режиме в соответствии с Приказом Минобрнауки России № 734 от 22 июня 2020 г. и Письмом Минобрнауки России МН-3/3452 от 17.07.2020 г.), из них 7 докторов наук по профилю рассматриваемой диссертации (08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит), участвовавших в заседании из 21 человек, входящих в состав совета, дополнительно введены на разовую защиту 0 человек, проголосовали: за – 18, против – нет, воздержались – нет.

Заместитель председателя
диссертационного совета
доктор экономических наук
профессор

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор экономических наук,
доцент



Миэринь Лариса Александровна

Камышова Анна Борисовна

«30» ноября 2020 года