

УДК 330.13

И. В. Липатова

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва,
email: Lipinnal@yandex.ru

ПРИНЦИПЫ КОНТРОЛЛИНГА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

Ключевые слова: контроллинг, субъекты хозяйствования, управление, государство, государственный сектор, принципы

Одним из важнейших направлений в развитии теории и практики управления и совершенствования организации планирования, учёта, контроля и анализа финансово-хозяйственной деятельности субъектов в государственном секторе экономики является контроллинг. Развитие системы контроллинга как уникальной функциональной сферы деятельности, связанной с осуществлением финансово-экономической функции в менеджменте, позволяет разработать и использовать его принципы. Принципы выступают системой координат для новых возможностей повышения результативности и эффективности управления в государственном секторе.

I. V. Lipatova

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: Lipinnal@yandex.ru

PRINCIPLES OF CONTROLLING IN THE ACTIVITIES OF SUBJECTS OF THE PUBLIC SECTOR OF THE ECONOMY

Keywords: controlling, business entities, management, state, public sector, principles

One of the most important directions in the development of the theory and practice of management and improvement of the organization of planning, accounting, control and analysis of financial and economic activities of entities in the public sector of the economy is controlling. The development of the controlling system as a unique functional area of activity related to the implementation of financial and economic functions in management allows us to develop and use its principles. The Principles act as a coordinate system for new opportunities to improve the efficiency and effectiveness of management in the public sector. The content of the controlling system is not limited to control activities, accounting and planning, but also includes a system for analyzing data on the results of the management entity's activities, and a methodological part of management that connects them to achieve a common goal. The article attempts to develop the principles of controlling, which act as a theoretical foundation for the implementation of the main task of the functioning of the controlling system.

Развитие системы контроллинга как уникальной функциональной сферы деятельности, связанной с осуществлением финансово-экономической функции в менеджменте, позволяет создать и использовать новые возможности повышения результативности и эффективности управления в государственном секторе. Содержание системы контроллинга не ограничивается контрольной деятельностью, учётом и планированием, но также включает в себя систему анализа данных о результатах деятельности субъекта управления, и методологическую часть управления, которая соединяет их для достижения общей цели. Основной задачей функционирования системы контроллинга выступает определение

вектора направленности на дальнейшее развитие деятельности экономического субъекта (организации) и достижение ее стратегических целей [1].

Утверждать о том, что контроллинг представляет собой принципиально новое в сфере государственного управления, не совсем корректно, так как его определенные элементы косвенно или напрямую уже функционируют в государственном секторе. Например, реализуются компоненты программного-целевого управления, сформирована система внутреннего и внешнего государственного финансового контроля (аудита), учреждения и организации государственного сектора применяют контроллинг на отдельных этапах реализации своих функций и полномочий. При этом кон-

троллинг зачастую отождествляется с системой контроля или же подсистемой бухгалтерского учета, что также не вполне корректно. В связи с этим предлагается разобраться с терминологическим аппаратом работы, определить место категорий «контроля» и «контроллинга» в процессе управления в рамках государственного сектора.

Под контроллингом следует понимать системную, целостную формализованное представление о подсистеме управления, предназначенной систематически обеспечивать эффективность принимаемых управленческих решений, способствующей оптимизации стратегических планов и политики управляющей системы. В качестве завершающей стадии процесса контроллинга всегда выступает принятие управленческого решения. Контроль – одна из важных составляющих функции управления, в том числе системы контроллинга. Этим и обуславливается ключевое различие между рассматриваемыми категориями [2]. То есть контроллинг – это подсистема управления или элемент управления системой, который, по отношению к контролю, как к одному из этапов управления, играет координирующую роль во взаимосвязи с другими этапами управления.

Прежде чем более подробно изучить экономическую природу контроллинга в государственном секторе, необходимо определить предпосылки внедрения системы контроллинга в систему государственного управления. Факторов и причин, определивших актуальность внедрения системы контроллинга в процесс государственного регулирования экономики, существует достаточное количество:

1) необходимость поиска новых, более совершенных методов государственного управления;

2) недостаточно высокий уровень координации и взаимодействия государственных и муниципальных служащих исполнительных органов власти, в т. ч. при осуществлении проектно-го управления;

3) низкая информативность данных, предоставленных в рамках сложившейся системы финансового учета и ведомственной статистики;

4) необходимость внедрения качественных изменений в организацию и методологию информационного обеспечения органов государственной власти;

5) сложившиеся противоречия между объективными потребностями органов государственной власти в оценочной экономической информации и реальной ситуацией;

6) потребность в комплексной, научно обоснованной оценке текущего состояния, перспектив развития, факторов, влияющих на него, и эффективности функционирования различных сфер общественной жизни, секторов экономики.

В рамках рассмотрения направлений системы контроллинга, необходимо выделить ряд типовых функций системы контроллинга в государственном секторе, которые включают:

1) объективную оценку эффективности и результативности процессов, а также деятельности и функционирования экономических субъектов;

2) контроль, сущность которого заключается в сравнении фактических результатов с установленными нормами и стандартами;

3) комплекс информационно-аналитических функций, позволяющих отразить состояние и перспективы повышения эффективности деятельности субъектов в рамках управления государственным сектором, установить резервы роста.

Несмотря на то, что многие составляющие системы контроллинга в государственном секторе уже сформированы, чаще всего они фрагментарны и не образуют единую систему, вследствие чего они не являются эффективными. На данном этапе следует зафиксировать промежуточное заключение о том, что система управления в государственном секторе обладает колоссальным потенциалом разработки принципов контроллинга.

Система контроллинга выполняет не только учетную функцию в деятельности государственных органов, а также организаций государственного сектора, но и проектирует совокупную систему показателей, оценивает результативность и эффективность работы экономической системы, обеспечивает согласование целевых программ социально-экономического развития, измеряет отклонения фактических показателей

от плановых и разрабатывает предложения по устранению и профилактике. Несомненным преимуществом является возможность выявления основных тенденций и определения перспектив развития отдельных экономических субъектов, регионов, особых экономических зон и страны в целом [3].

Важно учесть, что рассматриваемый инструмент управления можно использовать в целях повышения качества финансового менеджмента в бюджетной сфере, а также в рамках реализации бюджетной стратегии. Реализация концепции возможна благодаря повышению ответственности государственных органов, учреждений и предприятий, расширению их полномочий, более качественному оказанию государственных (муниципальных) услуг и полномочий, обеспечению прозрачности и эффективности использования бюджетных средств, внедрению мониторинга качества финансового менеджмента.

Отметим, что система контроллинга по своей сущности схожа с инструментарием внутреннего финансового аудита и внутреннего финансового контроля, а также имеет сходство с процессом оценки качества финансового менеджмента у главных администраторов бюджетных средств. Однако это не отменяет того факта, что система контроллинга ближе к государственному управлению, нежели чем к государственному финансовому контролю и государственному аудиту. Так как система контроллинга шире по своему определению, что было указано ранее.

В доказательство тезиса о том, что контроль является элементом системы контроллинга, а именно вторая категория более широкая, чем первая, предлагается проанализировать свойства контроллинга, которые обеспечивают реализацию перечисленных выше функций применительно к государственному сектору. В научной литературе выделяют следующие свойства:

1. Консультирование по методологии работы с информационной базой и экспертных оценок на базе установленных индикаторов.

2. Создание обобщенной системы показателей, дающих оценку эффективности функционирования экономической

системы и измеряющих влияние внутренних и внешних факторов, дающих отражение в результатах деятельности.

3. Согласование стратегических целей и программ социально-экономического развития.

4. Разработка управленческих решений для устранения и профилактики отклонений фактических результатов от плановых показателей.

5. Деятельность по сбору и анализу информации, нацеленная на выявление основных тенденций и перспектив развития региональной экономики и экономики отдельных экономических субъектов.

6. Оптимизация передачи информационных потоков и совершенствование информационно-коммуникационных технологий [4].

Таким образом, наблюдается более широкое свойственное предназначение системы контроллинга, по отношению к контрольной функции.

Однако однозначно можно утверждать, что выделяется целый комплекс функций, который является общим как для системы контроллинга, так и для контроля. При этом у системы контроллинга есть уникальные функции, которые не входят в перечень задач контроля. Например, взаимосогласование программ социально-экономического развития и стратегических планов лежит в плоскости государственного менеджмента, а не в плоскости контроля. На данном этапе можно заключить, что использование системы контроллинга в контексте управления финансами государственного сектора способствует развитию и совершенствованию финансовых отношений на основе инновационного и прогрессивного развития.

Определяя суть системы контроллинга в практической деятельности, необходимо следовать основным принципам. Систему контроллинга определяют следующие принципы [5]:

– научная обоснованность. Для осуществления системы контроллинга необходим комплексный учет полного сочетания факторов функционирования системы контроллинга, в том числе, государственного, объективных законов экономики и тенденций в развитии общества и государства, ссылаясь на на-

учные методы и модели в построении системы контроллинга в государственном секторе. В рамках данного принципа необходимо соблюдать баланс между построением теоретического фундамента функционирования системы контроллинга и применением отдельных его элементов на практике. В российском опыте уже сейчас наблюдается применение отдельных элементов системы контроллинга в государственном секторе, следовательно, существует необходимость теоретического обоснования и систематизации такой системы с последующим всеобъемлющим её внедрением в государственный сектор;

– комплексность. Система контроллинга включает в себя совокупность элементов управленческого процесса в целом, функционирует на всех уровнях государственного управления и должна учитывать все свои подсистемы. Фактически, контроллинг должен быть реализован в качестве философии системы управления. В государственном секторе система контроллинга должна быть интегрирована не только на всех этапах управления, но и для всех субъектов государственного сектора – органов государственной власти, государственных учреждений и предприятий, а также субъектов сектора публичных финансовых отношений. Таким образом создаётся комплекс взаимосвязанных единиц, объединяющий элементы государственного сектора;

– единство методов. Принцип предполагает, что методические объекты системы контроллинга являются однородными и имеют стабильные связи друг с другом на основе наличия общих целей. Методическое обоснование системы контроллинга в государственном секторе является специфическим признаком, по сравнению с коммерческим сектором. Методы должны быть разработаны во взаимосвязи с основными целями и задачами социально-экономического развития государства и отвечать требованиям современных социальных, экономических, политических и исторических условий. Единство методов является системообразующим условием для функционирования качественного и эффективного управления в государственном секторе. Данный принцип

должен соблюдаться по отношению ко всем функциональным единицам государственного сектора, что выражает его сущность;

– информационная система и обратная связь. Предполагает наличие информационной базы, которая обеспечивает особую стабильную связь между подсистемами системы управления, что, в свою очередь, является необходимым условием для функционирования системы контроллинга. Любое отклонение от стандарта в рамках данного принципа считается источником появления нового движения в системе, которое будет направлено на поддержание системы управления в требуемом состоянии. Такие движения отражают обратную связь, которая способствует непрерывному информационному потоку в рамках функционирования и совершенствования системы. Необходимым условием реализации данного принципа являются единые информационные системы в рамках государственного сектора, которые позволяют обеспечить координирующую роль системы контроллинга в рамках информационного обеспечения деятельности институциональных единиц государственного сектора;

– гомеостатичность (сохранение устойчивости). Реализация системы контроллинга происходит в условиях постоянной неопределённости и непредсказуемости внешних факторов, в результате чего возникают возмущения, которые не должны оказать негативное влияние на связи внутри системы. Устойчивости системы контроллинга в государственном секторе способствует своевременное и обоснованное принятие управленческих решений, основанное на использовании информационной базы и применении современных методов риск-ориентированного подхода в контексте управления финансами государственного сектора;

– принцип интегрированного целого. Передача информации из одного системного элемента через базу управления и его соответствующие инструменты передается другому элементу, что обусловлено наличием устойчивых связей внутри системы и функционированием единого механизма управления в государственном секторе [5].

– системность. Необходимо непрерывно использовать системный анализ и синтез в выполнении функций системы контроллинга. Реализация данного принципа вытекает непосредственно из выполнения выше сформулированных принципов и гарантирует эффективность функционирования элементов единого механизма контроллинга в государственном секторе.

Если рассматривать систему контроллинга в контексте исторического развития, то необходимо помнить о том, что человеческое общество прошло плавную эволюцию от аграрного строя к мануфактурному, далее – промышленному, капиталистическому и, наконец, пришло к информационному типу, достигнув этапа общества знаний. Чертами организационного аспекта, присущими обществу знаний, являются три фундаментальных принципа: взаимодействие элементов осуществляется в единой информационной среде, управление обществом знаний должно быть гибким и подвижным, система управления должна быть построена на основе современных информационных и коммуникационных технологий.

Следовательно, определяется специфика современного общества и государства, которая уникальна по своей исторической природе и требует применения современных инструментов, в том числе, в рамках организации системы контроллинга в государственном секторе.

Данный строй требует особенного внимания, так как, например, важнейшим методом прогнозирования социально-экономических процессов на макроуровне является историко-культурный метод. Данный метод необходимо применять в создании системы контроллинга как на уровне государства, так и, в частности, на региональном уровне и уровне отдельных экономических субъектов, которые функционируют в уникальных культурно-исторических условиях, в зависимости от места расположения на территории такого большого государства как Российская Федерация.

Таким образом, государство рассматривается как живая система, которая непрерывно и неизбежно изменяется, интегрируется с наукой и технологиями, хозяйственными и исследовательскими системными элементами, социально

и экономически развивается, усиливается взаимосвязь государства и гражданина.

Основополагающим принципом в системе управления в контексте осуществления системы контроллинга является применение мягкой силы для направления системы по благоприятному пути эволюционного развития (этот принцип также можно назвать «управлять, не управляя»).

Качественное внедрение системы контроллинга невозможно без организационно-методических принципов, которые обеспечивают функционирование и поддерживают непрерывное эффективное развитие взаимодействия всех её элементов.

Необходимо отметить, что в реализации и в дальнейшем развитии российской системы контроллинга в государственном секторе можно выделить ряд проблем. Так, к проблемам, которые препятствуют реализации контроллинга в российском государственном секторе, можно отнести следующее:

1. Внедрение инновационной системы всегда связано с изменениями в стандартных процессах и уже функционирующей модели управления, что, соответственно, вызывает негативное отношение кадрового состава и руководителей к нововведениям в устоявшуюся систему деятельности.

Причиной такого негативного отношения является консервативный и негибкий менеджмент в государственном секторе. До недавнего времени любые изменения в государственном секторе имели нерегулярный и, зачастую, радикальный характер, что породило негативное отношение и недоверие к таким изменениям. Кроме того, сами служащие становятся немобильными, когда системные изменения носят эпизодический характер. В связи с этим, система контроллинга подтверждает необходимость своего внедрения и развития, что может способствовать решению одной из важнейших проблем менеджмента по отношению к кадровому составу – сопротивление изменениям.

2. Кроме нежелания привыкать к изменениям, имеет место и низкий уровень доверия к западному опыту управления, которое возможно связать со сложностями адаптации опыта внедрения системы контроллинга зарубежных партнёров в национальную систему.

Данная проблема носит системный характер и присуща не только к опыту внедрения системы контроллинга в государственный сектор. В связи с этим, необходимо осуществлять качественную адаптацию такого опыта в российскую практику. Необходимо учитывать специфические черты, условия и опыт российского отраслевого и регионального и государственного строя, о чём было написано выше.

3. Причиной упомянутых ранее проблем может стать отсутствие систематизированных знаний и навыков в сфере контроллинга, о его роли и месте, значении и возможностях применения в государственном секторе.

В России, в отличие от западных стран, система контроллинга является недооценённой, и современные специалисты государственного менеджмента не имеют стремления превратить этот инновационный инструмент в свой образ мышления для достижения стабильности и устойчивости принятия оперативных и рациональных решений. В связи с этим необходимо фундаментальное изучение и интерпретация системы контроллинга, что позволит привить данную «философию» отечественным управленцам.

4. Сложности в определении главных направлений развития практического потенциала системы контроллинга.

Они также являются следствием наличия возможного предубеждения к системе контроллинга, инструменты которой в других странах применяются для решения как проблем в сфере бизнес-процессов, так и в государственном

управлении разного уровня, в том числе регионального и местного. Преодолеть такие предубеждения возможно через практическое применение и фиксацию результатов функционирования системы контроллинга, что также тесно связано с учётом и контролем, которые необходимо осуществлять в рамках практик контроллинга.

5. Внедрение системы контроллинга затрагивает не только психологический аспект, но и ресурсный, а именно длительное время и большие денежные вложения для его интегрирования в систему управления.

Несмотря на выделенные проблемы, которые требуют решения в рамках модернизации государственного сектора, необходимо обозначить и перспективы внедрения системы контроллинга, например, математическое моделирование операций системы контроллинга, обозначенных в управленческом учете, предоставит возможность отразить реальное положение дел в ведомстве или организации, а также позволит с максимальной точностью прогнозировать тенденции и перспективы развития.

Таким образом, описанные принципы представляют собой классически составляющими систему контроллинга, интегрированные в систему государственного управления.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета

Библиографический список

1. Шишкина Д.Д. Контроллинг в государственном секторе // Приоритеты мировой науки: эксперимент и научная дискуссия. Кемерово: Западно-Сибирский научный центр, 2019. С. 84-88.
2. Контроллинг в современных условиях: состояние и перспективы развития // KPMG. [Электронный ресурс]. URL: <https://home.kpmg/content/dam/kpmg/ru/pdf/2020/07/ru-ru-controlling-today-and-in-future.pdf> (дата обращения: 11.09.2021).
3. Борисова Е.С., Суrowова И.Э. Контроллинг как инструмент повышения эффективности государственного сектора // Эффективное государственное управление и аудит эффективности. М.: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, 2019. С. 37-46.
4. Рожкова Н.К., Бондаренко А.А. Контроллинг как современный инструмент управления предприятием // Экономика и современный менеджмент: теория и практика. 2016. № 58. С. 16-25.
5. Хлевная Е.А. Методология формирования системы финансового контроллинга бизнес-процессов промышленных холдингов: дис. ... докт. экон. наук. Москва, 2017. 338 с.