

УДК 336.13

А. С. Павлова

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва,
email: anastasya-pavlova00@mail.ru

ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМА КОНТРОЛЛИНГА К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫМ КАЗНАЧЕЙСТВОМ ПОЛНОМОЧИЙ ПО КОНТРОЛЮ

Ключевые слова: контроллинг, внутренний финансовый аудит, показатели результативности, бюджетные полномочия, Федеральное казначейство.

В настоящей статье предлагается концептуальная модель оценки эффективности исполнения Федеральным казначейством контрольных полномочий. В целях внедрения указанной оценки разработана матрица показателей результативности, которая рассматривается в качестве действенного инструмента системы контроллинга. Автором сформирована матрица показателей на основе обобщения целевых ориентиров деятельности Федерального казначейства, установленных в нормативных правовых актах, документах стратегического планирования и внутренних документах Федерального казначейства. В статье предложен массив показателей, объединяющий совокупность требований, предъявляемых к деятельности Федерального казначейства как контрольного органа, и определяющий методику оценки их эффективности. Разработанная автором система показателей результативности способствует установлению контрольных точек в деятельности контрольного органа, которые должны быть достигнуты и на которые должен быть направлен механизм контроллинга.

A. S. Pavlova

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: anastasya-pavlova00@mail.ru

CONTROLLING MECHANISM APPLICATION TO ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF CONTROL FUNCTIONS PERFORMANCE BY THE FEDERAL TREASURY

Keywords: controlling, internal financial audit, performance indicators, budgetary powers, Federal Treasury.

The article proposes a conceptual model for assessing the effectiveness of the control functions execution by the Federal Treasury. In order to implement the assessment, a performance indicators matrix has been developed as an effective tool for the controlling system. The author has formed an indicators matrix based on a generalization of the targets for the Federal Treasury activities. The article proposes an array of indicators that combines a set of requirements for the Federal Treasury activities and determines the methodology for assessing their effectiveness. The performance indicators system contributes to the establishment of control points in the Federal Treasury activities, which must be achieved and to which the controlling mechanism must be directed.

Контроллинг представляет собой комплексную систему, посредством которой обеспечивается информационно-аналитическое и методическое сопровождение управленческой деятельности. Система контроллинга выступает в качестве информационного массива данных для обеспечения принятия управленческих решений [2]. Внедрение матрицы показателей результативности в качестве инструмента системы контроллинга послужит целям анализа и последующей подготовки службой контроллинга обоснованных предложений и рекомендаций.

Материал и методы исследования

В целях достижения поставленной в работе цели использовались методы статистического (обобщающих показателей, динамических рядов), эмпирического исследования (сбор и изучение данных, сравнение,) и синтеза теоретического и практического материала, формальной логики.

Информационным массивом данных исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых, нормативные правовые акты Российской Федерации, в частности федеральные стандарты внутреннего государственно-

го (муниципального) финансового контроля, ведомственные акты Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства, а также сведения, опубликованные на официальных сайтах Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства.

Внедрение показателей результативности для оценки исполнения Федеральным казначейством контрольной функции

В целях повышения результативности системы внутреннего государственного финансового контроля целевые ориентиры деятельности контрольных органов должны быть достигнуты. В этой связи, механизм контроллинга должен быть направлен на анализ выполненных конкретных показателей результативности.

Матрица показателей результативности выполнения Федеральным казначейством контрольной функции (далее – матрица показателей) (табл. 1) разработана с учетом необходимости обеспечения им эффективного и целевого использования бюджетных средств при обеспечении бюджетных и иных полномочий. Требования к организации и осуществлению Федеральным казначейством контрольной деятельности установлены нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства и иными документами. Вместе с этим комплексный подход к оценке эффективности деятельности Федерального казначейства как контрольного органа отсутствует [4].

Таблица 1

Фрагмент матрицы показателей результативности выполнения Федеральным казначейством контрольной функции

Центр ответственности	Группа показателей	Показатели 1-го порядка	Показатели 2-го порядка	Показатели 3-го порядка	Показатели 4-го порядка	Основание	Расчет показателя	Критерии оценки
Центр ответственности методического обеспечения в финансово-бюджетной сфере	Целевые показатели	Показатели достижения стратегических целей в области повышения эффективности бюджетных расходов	Показатели достижения стратегических целей развития внутреннего государственного финансового контроля в соответствии с Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах [1] (далее – Концепция)	Показатели качества планирования контрольной деятельности	Показатель дублирования контрольной деятельности Федерального казначейства и Счетной палаты Российской Федерации	Раздел IX Концепции	$P = \frac{Qc}{Qo}$ где Qc – количество контрольных мероприятий плана контрольных мероприятий Федерального казначейства положений, не совпадающих по объекту и цели с контрольными мероприятиями плана контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации Qo – общее количество контрольных мероприятий плана контрольных мероприятий Федерального казначейства	E(P) = P

Матрица показателей сформирована на основе обобщения целевых ориентиров деятельности Федерального казначейства, установленных в нормативных правовых актах, документах стратегического планирования и внутренних документах Федерального казначейства. Таким образом, сформирован массив показателей, который объединяет совокупность требований, предъявляемых к деятельности Федерального казначейства как контрольного органа, и определяет методику оценки их эффективности.

На начальном этапе совокупность операций Федерального казначейства по организации и осуществлению контрольной деятельности разделена на функциональные блоки, в отношении каждого из которых будет осуществляться накопление и систематизация информации о выполнении бюджетной процедуры с точки зрения эффективного и целевого использования бюджетных средств. Показатели сгруппированы по центрам ответственности, соответствующим сферам деятельности контрольно-ревизионных управлений Федерального казначейства [5].

На следующем уровне показатели матрицы систематизированы по оцениваемым областям: целевые, общие, учетные и контрольные. В основе дифференциации показателей лежит существенный для рассматриваемых групп признаков. Обоснование необходимости разделения показателей на группы состоит в создании возможности сконцентрировать фокус внимания на ключевых областях, в отношении которых необходим дополнительный контроль со стороны Федерального казначейства. Разделение показателей на группы осуществлено на основании группировочного признака качественного характера, в связи с этим по результатам проведенного анализа будет обеспечено представление выводов по соответствующим функциональным направлениям. Предложенную группировку показателей можно отнести к типологической [3], поскольку в ее основу заложено распределение показателей по качественно однородным группам в целях последующей идентификации и описания внутреннего государственного финансового контроля в разрезе процессов. Метод группировки показателей

позволит соотнести сводный показатель качества организации и осуществления внутреннего государственного финансового контроля со сводными показателями по центрам ответственности и группам. Анализ, основанный на систематизации показателей, позволит сопоставлять значения оценок по функциональным направлениям деятельности контрольного органа, анализировать причины развития отдельных направлений и/или отставание иных направлений, а также делать выводы о вкладе отдельных групп / центров ответственности в итоговую оценку результативности.

Целевые показатели оценивают выполнение Федеральным казначейством как контрольным органом целей и задач, установленных документами стратегического планирования: национальными проектами, государственными программами Российской Федерации, федеральными целевыми программами и другими документами, – внутренними документами Федерального казначейства в сфере планирования, а также влияние предложений и рекомендаций контрольно-ревизионных управлений Федерального казначейства на достижение объектом контроля показателей по компетенции управления, зафиксированных в документах стратегического планирования. Целевые показатели позволяют оценить качество деятельности контрольного органа и ее направленность на достижение приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, а также оценить влияние внутренних и внешних условий на фактический уровень достижения стратегических целей.

Достижение общих показателей характеризует соблюдение контрольным органом положений нормативных правовых актов Российской Федерации и иных документов, регулирующих его деятельность, на этапах планирования и проведения контрольных мероприятий, а также реализации результатов контрольных мероприятий. Общие показатели оценивают достаточность и полноту методического обеспечения контрольного органа, которое оказывает влияние на скорость процессов осуществления внутреннего государственного финансового контроля, а также вероятность возникновения ошибок.

Учетные показатели отражают набор статистических параметров, являющихся результатом осуществления Федеральным казначейством полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю. Учетные показатели призваны обеспечить полноту раскрытия и объективность сведений о результатах осуществления Федеральным казначейством контрольных функций.

Оценка кадровой политики также проводится в рамках расчета учетных показателей, поскольку эффективность проведения контрольных мероприятий неразрывно связана с уровнем профессиональных знаний и компетенций работников контрольного органа, соблюдения ими профессиональных стандартов. Кроме того, четкое установление в должностных регламентах работников конкретных полномочий по контролю позволяет выстроить эффективный механизм взаимодействия сотрудников при проведении контрольных мероприятий.

Контрольные показатели направлены на оценку и анализ эффективности функционирования внутреннего государственного финансового контроля. Данная группа показателей неразрывно связана с учетными показателями, так как они базируются на сведениях о результатах осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю.

Системный подход к построению матрицы показателей выражается в оценке уровня достижения показателей с позиции внутренней и внешней среды. Выявлению причинно-следственных связей между показателями способствует отражение в показателях взаимосвязи проекций внутренней и внешней среды. Общие показатели неразрывно связаны с проекцией внутренней среды, поскольку оценивают выполнение внутренних действий должностными лицами Федерального казначейства в сфере организации и осуществления контрольной деятельности. В то же время внутренние функциональные процессы строятся на необходимости достижения показателей, установленных проекцией внешней среды, которая отвечает на вопрос «Какие показатели, отражающие установленные требования, должны быть достигнуты, чтобы обеспечить реализацию установленных целей?».

Методика оценки показателей результативности

1. Расчет показателей результативности осуществляется автоматически в ведомственной информационной системе «Контроллинг».

2. Порядок проведения оценки показателей результативности устанавливается внутренним документом Федерального казначейства.

3. Показатели результативности оцениваются в баллах, максимальная оценка равна 1 баллу, минимальная оценка – 0 баллов.

4. В случае отсутствия исходных данных для осуществления расчета показателя результативности или неосуществления в отчетном периоде оцениваемого показателем процесса, показатель не рассчитывается (максимальный балл по группе показателей / центру ответственности уменьшается на максимальный балл по показателю).

5. Оценка показателей результативности осуществляется по следующим критериям:

– степень достижения оцениваемого показателем требования: ранжирование оценки происходит по 100-балльной шкале;

– выполнение или частичное выполнение/невыполнение оцениваемого показателем требования: выбор оценки осуществляется из 2-х значений (0 или 1).

6. Формула оценки результативности выполнения Федеральным казначейством контрольной функции:

$$P = \frac{1}{N} \sum_{j=1}^N P_k,$$

$$P_k = 0,25 \times \frac{1}{N_u} \sum_{i=1}^{N_u} E(P_{ui}) + 0,25 \times \frac{1}{N_o} \sum_{i=1}^{N_o} E(P_{oi}) + 0,25 \times \frac{1}{N_y} \sum_{i=1}^{N_y} E(P_{yi}) + 0,25 \times \frac{1}{N_e} \sum_{i=1}^{N_e} E(P_{ei})$$

где,
 P_k – результативность k-ого центра ответственности;

N – количество центров ответственности;

$N_{ц}$ – количество целевых показателей k -ого центра ответственности;

$E(P_{цi})$ – значение оценки i -ого целевого показателя k -ого центра ответственности за соответствующий период;

N_o – количество общих показателей k -ого центра ответственности;

$E(P_{oi})$ – значение оценки i -ого общего показателя k -ого центра ответственности за соответствующий период;

N_y – количество учетных показателей k -ого центра ответственности;

$E(P_{yi})$ – значение оценки i -ого учетного показателя k -ого центра ответственности за соответствующий период;

N_k – количество контрольных показателей k -ого центра ответственности;

$E(P_{ki})$ – значение оценки i -ого контрольного показателя k -ого центра ответственности за соответствующий период.

7. По каждому центру ответственности в разрезе групп показателей формируются итоговые значения оценок, которые сопоставляются с максимальным баллом по соответствующему центру ответственности / группе показателей по результатам проведения расчета оценок показателей (табл. 2).

8. При наличии отклонения рассчитанных оценок от максимального балла по центру ответственности / группе показателей более чем на 25 % в отрицательную сторону требуется проведение всестороннего анализа факторов, оказавших влияние на недостижение предельных значений оценок показателей, а также разработка и утверждение плана мероприятий по приведению процесса организации и осуществления внутреннего государственного финансового контроля в соответствие установленным требованиям.

Таблица 2

Распределение максимальных баллов по центрам ответственности и группам показателей

Центр ответственности	Группа показателей	Количество показателей группы / центра ответственности	Максимальный балл по группе / центру ответственности
Центр ответственности методического обеспечения в финансово-бюджетной сфере	Целевые показатели	4	4
	Общие показатели	17	17
	Учетные показатели	10	10
	Контрольные показатели	1	1
Итого		32	32
Центр ответственности контрольно-ревизионного обеспечения в сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности, судебной системе и оборонном комплексе	Целевые показатели	5	5
	Общие показатели	64	64
	Учетные показатели	20	20
	Контрольные показатели	3	3
Итого		92	92
Центр ответственности контрольно-ревизионного обеспечения в сфере развития экономики	Целевые показатели	5	5
	Общие показатели	64	64
	Учетные показатели	20	20
	Контрольные показатели	3	3
Итого		92	92
Центр ответственности контрольно-ревизионного обеспечения в сфере институтов развития и государственных активов	Целевые показатели	5	5
	Общие показатели	64	64
	Учетные показатели	20	20
	Контрольные показатели	3	3

продолжение табл. 2

окончание табл. 2			
Центр ответственности	Группа показателей	Количество показателей группы / центра ответственности	Максимальный балл по группе / центру ответственности
Итого		92	92
Центр ответственности контрольно-ревизионного обеспечения в социальной сфере, сфере межбюджетных отношений и социального страхования	Целевые показатели	5	5
	Общие показатели	64	64
	Учетные показатели	20	20
	Контрольные показатели	3	3
Итого		92	92
Центр ответственности контрольно-ревизионного обеспечения в сфере контрактных отношений	Целевые показатели	5	5
	Общие показатели	64	64
	Учетные показатели	20	20
	Контрольные показатели	3	3
Итого		92	92

Выводы

Анализ показателей результативности позволит сформировать оценку эффективности организации внутреннего государственного финансового контроля в Федеральном казначействе, выявить причины и факторы, влияющие на недостижение максимальных значений оценок показателей, и повысить практическую значимость внедрения системы контроллинга в контрольном органе. Разработанная система показателей

результативности способствует установлению контрольных точек в деятельности контрольного органа, которые должны быть достигнуты и на которые должен быть направлен механизм контроллинга.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Библиографический список

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах». [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/552277878> (дата обращения: 03.10.2021).
2. Карминский А.М., Фалько С.Г., Жевага А.А., Иванова Н.Ю. Контроллинг: учебник. М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2021. 336 с.
3. Салин В.Н., Чурилова Э.Ю., Шпаковская Е.П. Статистика: учебное пособие. М.: КНОРУС, 2021. 292 с.
4. Гриневич М.В., Павлова А.С., Филатова Д.Д. Проблемы становления контроллинга внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита // Эффективное государственное управление и аудит эффективности: Сборник статей участников V Международного форума Финансового университета, Москва, 27–29 ноября 2018 года. М.: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, 2019. С. 153-163.
5. Официальный сайт Федерального казначейства. [Электронный ресурс]. URL: <https://roskazna.gov.ru/> (дата обращения: 09.10.2021).