УДК 336.113

М. Л. Васюнина
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва,
email:academy@fa.ru

КОНТРОЛЛИНГ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ: ОСОБЕННОСТИ СОДЕРЖАНИЯ И НАЗНАЧЕНИЯ

Ключевые слова: внутренний контроль, государственный орган, государственный менеджмент, государственный сектор, контроллинг, стратегическое планирование

Автором рассматривается содержание контроллинга в государственном органе как институциональной единице сектора государственного управления. Определяются факторы, оказывающие активное влияние на организацию контроллинга в государственном секторе. Раскрыты назначение и особенности контроллинга в области стратегического планирования деятельности государственного органа. Дана характеристика направлениям контроллинга в области внутреннего контроля за деятельностью государственного органа. Сформулирован вывод о значении и перспективах контроллинга в управлении деятельностью органа государственной власти.

M. L. Vasyunina
Finance University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: academy@fa.ru

CONTROLLING IN STATE BODIES: FEATURES OF CONTENT AND PURPOSE

Keywords: controlling, internal control, government agency, public management, public sector, strategic planning

The author examines the content and purpose of controlling in the public sector. The factors that have a priority influence on the organization of controlling in the subjects of public administration are determined. The article characterizes the purpose and features of controlling the strategic planning of the activities of the government agencies. The author indicated the directions of controlling the internal control over the activities of the government agencies. The conclusion is formulated about the prospects of controlling in the public administration sector

Обобщение результатов российских и зарубежных исследований в области теории и методологии контроллинга позволяет сделать вывод о сдержанности научной и образовательной позиции по отношению к государственному сектору экономики. Изучение содержательных, функциональных, процессных особенностей контроллинга сосредоточено на отраслевой специфике организаций (банковского сектора, промышленности и др.) и ограничено в отношении перспектив управления субъектами государственного сектора. Между тем реализация контроллинга в государственном секторе сопряжена с рядом обстоятельств, обуславливающих особенности подходов, инструментов, методов контроллинга.

Структура государственного сектора объединяет различные институциональные единицы секторов экономики: государственного управления, предоставляемого государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, также государственными некоммерческими организациями; финансовых и нефинансовых корпораций, которые обеспечивают производство товаров и услуг в целях получения прибыли, а также полномочия собственника в отношении которых осуществляют субъекты сектора государственного управления. Среди хозяйствующих субъектов государственного сектора – прибыльные и планово-убыточные коммерческие организации; государственные учреждения, функционирующие за счет бюджетных средств в рамках субсидирования либо сметного финансирования; компании, являющиеся субъектами естественных монополий, и организации, функционирующие в конкурентной среде, равно как и исключающие рыночные условия хозяйствования. Подобная разнородность су-

щественным образом сдерживает применение унифицированного подхода к управлению и влечет введение адаптированных элементов контроллинга – информационного обеспечения, методического сопровождения и стандартизации, оценки рисков.

В этой связи построение механизма контроллинга в государственном секторе сопряжено с необходимостью четкого разделения содержательных и функциональных особенностей субъектов различных институциональных секторов, на основе чего позволяет

Цель исследования

Исследование направлено на определение содержания и назначения контроллинга в государственных органах, позволяющее сформулировать методологические подходы к организации контроллинга в соответствующем сегменте сектора государственного управления.

Материал и методы исследования

Исследование проведено с использованием общелогических и общенаучных методов познания, в том числе систематизации и обобщения, сравнительного анализа, построения аналогий. Изучение особенностей построения контроллинга в государственных органах осуществляется в контексте представления последних как субъектов государственного управления, принимающих обязательства по выполнению государственных функций и оказанию государственных услуг, выступающих получателями бюджетных средств и имеющих право на принятие и исполнение бюджетных обязательства от имени публично-правового образования.

Результаты исследования и их обсуждение

В соответствии с традиционным подходом контроллинг рассматривается как механизм реализации стратегических и оперативных целей экономических субъектов, обеспечивающий рациональное использование ресурсов при оптимальном соотношении уровня рисков и финансовой устойчивости [8, с.6]. Контроллинг призван способствовать координации управленческих действий и процессов, предусматривая информационно-аналитическое обеспечение принятия управленческих решений, разработку предложений по планированию, бюджетированию, внутреннему контролю, оценке стратегических и операционных рисков. При этом приоритетные позиции в деятельности контроллера в государственном секторе принадлежат задачам администрирования системы внутренней отчетности, а также информационно-аналитического сопровождения (что отличает от корпоративного сектора, где основной акцент смещен в пользу управленческого учета и отчетности) [18, p.23].

Контроллинг в органе государственной власти представляет систему инструментария, технологий и процессов обеспечения и координации функций управления деятельностью государственного органа в целях эффективного выполнения государственных полномочий и реализации приоритетов государственной политики. Контроллинг охватывает сферу реализации государственных полномочий, включая бюджетные полномочия, полномочия по разработке и реализации документов стратегического планирования, полномочия аудита достижения национальных целей развития и др. В этой части контроллинг призван обеспечить координацию деятельности государственного органа по различным функциональным направлениям внутренней среды, а также направлениям, обеспечивающим реализацию государственной политики, на основе эффективного распределения и использования соответствующих ресурсов и имущества, снижения финансовых (бюджетных) рисков и рисков недостижения ожидаемых результатов, открытости информации о достигаемых результатах и изменениях.

Особенности организации контроллинга, обусловленные принадлежностью субъекта к государственному сектору, охватывают основные векторы управления деятельностью государственного органа.

Значимое место в составе контроллинговых мероприятий принадлежит определению и построению иерархии целей, а также оценке и контролю степени их достижения. В отношении государственных органов данный процесс

осложнен разделением, с одной стороны, задач эффективности деятельности государственных органов и, с другой, задач по их вовлечению в обеспечение устойчивого национального развития и повышение качества государственного управления. Подобное разделение – основа разграничения ответственности между управлением и государственной политикой [9, с.34].

Контроллинг в сфере стратегического планирования деятельности государственных органов направлен на построение эффективной системы целеполагания и ее адаптации к изменениям экзогенных и эндогенных факторов; обеспечение разработки документов стратегического планирования различного статуса; формирование системы мотивации сотрудников к достижению стратегических целей и задач, в том числе посредством координации плановой информации между структурными подразделениями и территориальными органами государственных органов. Контроллинг призван обеспечить методическое и информационное сопровождение, направленное на конкретизацию стратегических приоритетов, целей и задач по основным функциональным областям; согласование целеполагания документов стратегического планирования с национальными целями развития, государственными программами и национальными (федеральными) проектами; создание механизма мотивации сотрудников всех звенев (центров ответственности) к реализации стратегических целей и задач; обеспечение транспарентности информации о стратегических целях и рисках их недостижения.

В целеполагании деятельности государственных органов обращает внимание ряд методологических особенностей, подлежащих учету при осуществлении контроллинговых мероприятий:

− в основе определения целей и задач – общественно-значимые ориентиры, отражающие влияние соответствующего государственного органа на реализацию Целей в области устойчивого развития, национальных стратегических целей и задач, приоритетов социально-экономического развития регионов;

− в ряде случаев цели и задачи подлежат межведомственному согласованию;

− основным источником в постановке стратегических целей являются национальные и федеральные проекты, государственные программы;

− в постановке целей и задач различим проектный подход, при котором цели и задачи отражают участие органа в реализации государственной политики в области компетенции, либо функциональный подход, при котором цели и задачи определяются по направлениям деятельности в закрепленной сфере ведения исходя из возложенный функций;

− не исключается сложная декомпозиция целей, при которой выделяются задачи первого уровня, направленные на решение ключевых проблем, задачи иных уровней, отражающие направления деятельности по преодолению причин и источников проблем;

− обязательна публичная декларация целей и задач – важнейшее условие транспарентности государственных органов;

− оценка достижения целей являются основным параметром оценки эффективности деятельности органов государственной власти и качества государственного управления [6].

Основными инструментами управления целеполаганием в деятельности государственных органов являются соответствующий план деятельности (стратегический план) и ежегодный доклад о его реализации, структуры (формы) которых унифицированы [2,3]. Стратегический план в соответствии с общей практикой содержит заявление о миссии государственного органа, его целях и задачах в основных функциональных областях, факторах риска недостижения целей и задачи др. Необходимым элементом является процессная часть, включающая комплекс мероприятий по достижению стратегических целей и задач, структурированных во временном отрезке.

Обобщение практики стратегического планирования деятельности государственных органов позволяет привести примеры многовариантности положения соответствующих планов деятельности в системе документов стратегического планирования. В частности, национальным законодательством США об управ-

лении эффективностью деятельности федеральных органов предусмотрено составление стратегических планов и соответствующих им планов деятельности на среднесрочную перспективу; в российской практике стратегические планы обозначены в качестве планов деятельности государственных органов, которые в отдельных случаях могут дополняться инструментами проектного управления. (Пример – стратегическая карта (портфель проектов) Федерального казначейства) [19].

Стратегический план (план деятельности) федерального органа государственной власти служит целям реализации государственных программ (национальных и федеральных проектов), в отношении которых является ответственным исполнителем (соисполнителем) [1, 2].

В этой связи система показателей стратегических планов (планов деятельности) отражает общественно-значимые результаты (преимущественно в качественных характеристиках); включает показатели соответствующих документов стратегического планирования и национальных (федеральных) проектов; подлежит согласованию с документами отраслевого и территориального стратегического планирования (в частности, со стратегиями и программами развития отрасли, схемами территориального планирования, направлениями социально-экономического развития региона и др.). План-график, как элемент плана деятельности, регламентирует состав мероприятий по достижению стратегических целей, их сроки, ожидаемые результаты, индикаторы оценки и их плановые значения, а также идентифицирует ответственных должностных лиц.

В отличие от иных субъектов государственного сектора функции государственного органа по формированию стратегического плана являются предметом нормативного правового регулирования [1,2,3]. Составляются планы по форме и структуре, предусмотренной общим методическим руководством [2,3]. В этой связи качество стратегического планирования в государственных органах, с одной стороны, определяется соответствием нормативным требованиям и регламентам; с другой – испытывает влияние ограничений и несовершенств, сопряженных с пробелами в нормативном правовом регулировании. В частности, формирование планов деятельности федеральных государственных органов осуществляется в условиях отсутствия общего методического руководства в части содержания и состава целевых показателей деятельности, нормативной регламентации учета показателей деятельности при планировании бюджетных ассигнований и т.д. [5].

Одна из задач контроллинг в государственных органах – обеспечить формирование контрольной среды и координацию контрольных действий данных субъектов, способствуя эффективности реагирования на вероятность негативных последствий в ходе реализации государственных полномочий. Контроллинг в сфере внутреннего контроля за деятельностью государственных органов направлен на обеспечение качественной оценки достижения стратегических целей и задач; исключение (минимизация) всех видов рисков, обусловленных изменением внешней и внутренней среды. Основными направлениями контроллинга в данной сфере являются: выявление и анализ отклонений от целевых показателей и индикаторов стратегического планирования и управление риском недостижения целей и задач; анализ и оценка отклонения фактических параметров от показателей текущего планирования (планов закупок, финансово-хозяйственной деятельности, инвестиций, информатизации и др.); сравнение эффективности (производительности) деятельности с показателями аналогичных организационных единиц; обеспечение снижения вероятности нарушений и недостатков в осуществлении фактов хозяйственной жизни.

Организация контроллинга в области внутреннего контроля за деятельностью государственных органов осуществляется в условиях, с одной стороны, высокой степени регламентации в рамках официальных директив и внешних стандартов, а с другой – представления отчетной информации в условно-типовом формате, что оказывает соответствующее влияние на контроллинговые инструменты и технологии.

Таблица 1

Направления и инструменты контроллинга в области стратегического планирования государственных органов

<table>
<tr><td>Направления контроллинга</td><td colspan="4">Элементы стратегического планирования</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Стратегическое целеполагание</td><td colspan="4">Миссия</td></tr>
<tr><td colspan="4">Стратегический план (план деятельности) государственного органа (+стратегическая карта)</td></tr>
<tr><td>Направления государственной политики</td><td>Цели</td><td>Задачи</td><td>Ключевые результаты (по ГП, ФП, НП и др.)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Декомпозиция целей и задач</td><td colspan="4">План-график деятельности государственных органов</td></tr>
<tr><td colspan="4">Целевые показатели и индикаторы</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Управление достижением целей</td><td colspan="4">План-график деятельности государственных органов (+ стратегическая карта)</td></tr>
<tr><td>Мероприятия (стратегические акции)</td><td colspan="2">Этапы (сроки)</td><td>Результаты</td></tr>
</table>

Внешняя стандартизация внутреннего контроля – инструмент формирования единой методологической, инструментальной, организационной основы контрольной среды государственного сектора, позволяющей осуществить переход к единой электронной системе формирования данных учета и отчетности. Нормативное описание операционных процессов, технологий, инструментария внутреннего контроля повышает степень унификации контроллинга среди субъектов государственного сектора и снижает степень его влияния на качество контрольных мер, проводимых в субъектах государственного сектора.

Нормативная регламентация действий и операций, осуществляемых уполномоченными подразделениями (должностными лицами) государственных органов в рамках внутреннего контроля, сосредоточена преимущественно на реализации бюджетных полномочий главных администраторов (администраторов) и получателей бюджетных средств и направлена на недопущение (снижение значимости) бюджетных рисков, повышение качества финансового менеджмента, обеспечение достоверности бухгалтерского (бюджетного) учета и отчетности и т.д. В частности, в соответствии с принципом стандартизации, обозначенным федеральным стандартом по внутреннему финансовому аудиту [4], система правового обеспечения, представленная федеральными стандартами и ведомственными (внутренними) актами, определяет: статус, права и обязанностей субъектов внутреннего финансового аудита и субъектов бюджетных процедур; вопросы планирования аудиторских мероприятий, порядка оформления и реализации их результатов в части выявленных нарушений и недостатков; разработки и выполнения мер по ограничению (исключению) влияния факторов (причин, обстоятельств), негативно влияющих на результаты выполнения бюджетных процедур; формирования отчетности об итогах внутреннего финансового аудита.

С другой стороны, система внешней отчетности государственных органов, равно как и иных субъектов государственного сектора, основана на представлении информации в условно-типовом формате. Пример – доклады государственных органов о реализации планов деятельности. Их качество является предметом нередкой критики, обусловленной недостаточной полнотой и содержательностью представляемой информации, что снижает объективность оценки и обоснованность управленческих решений [5]. Применение нетиповых форм отчетности и алгоритмов сдерживает возможности цифровизации аналитического сопровождения управленческих процессов и интеграции в единую электронную систему форми-

рования учетных и отчетных данных. В целях повышения роли внешних отчетов в управленческих процессах задача контроллинга – формирование системы внутренней отчетности, отвечающей потребностям руководства – дополняется требованием учета запросов внешних пользователей.

Выводы

Основной ориентир контроллинга в государственных органах – упорядочение и координация финансовых, хозяйственных, административных, организационных и иных процессов и процедур, осуществляемых структурными подразделениями в их взаимосвязи и единстве. В этом смысле подразделение контроллинга занимает положение центра компетенций, способствующего формированию перспективных направлений и рисков развития на долгосрочный период; определению инструментария и технологий выполнения процедур и операций, отвечающих современных подходам и актуальным условиям деятельности; методологическому и инструментальному обеспечению управления ресурсами.

Исследование вопросов контроллинга в государственном секторе ставит вопрос о перспективах расширения традиционного подхода на новые области управления и возможности применения инструментов контроллинга. Ожидаемый эффект – изменения в затратах, результатах и процессах – сопряжен с формированием единой информационной системы оценки эффективности деятельности субъектов государственного сектора [11, с.61]; ценообразованием и формированием нормативов возмещения затрат на оказание государственных услуг на основе калькулирования издержек [10, pp.60-69]; использованием показателей производительности деятельности и результативности использования бюджетных средств при обосновании бюджетных ассигнований и распределении бюджетных ресурсов.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения 12.10.2021).

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2015 № 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191446/ (дата обращения 12.10.2021).

3. Приказ Минэкономразвития России от 15.02.2016 № 68 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_253661/ (дата обращения 18.10.2021).

4. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 21.11.2019 №196н «Об утверждении Федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Определение, принципы и задачи внутреннего финансового аудита». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_338586/ (дата обращения 11.10.2021).

5. Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ достижения федеральными органами исполнительной власти целей внутреннего финансового аудита и влияние их результатов на повышение экономности и результативности использования бюджетных средств в 2016–2018 годах». [Электронный ресурс]. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/94c/94c3bb7832f1299608967f07f83da330.pdf (Дата обращения 13.10.2021).

6. Братченко С.А. Качество государственного управления: содержание понятия // Вестник Института Российской академии наук. 2020. № 6. С. 80–94.

7. Капогузов Е.А. Немецкий опыт модернизации государственного управления: уроки для России // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия «Социальноэкономические науки». 2009. Т. 9. Вып. 4. С. 183–190.

8. Карминский А.М., Фалько С.Г., Жевага А.А., Иванов Н.Ю. Контроллинг: учебник / под ред. Карминского А.М., Фалько С.Г. М.: ИД «ФОРУМ»; ИНФРА-М., 2021. 336 с.

9. Контроллинг в банке: учебное пособие / под ред. А.М. Карминского, С.Г. Фалько. М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2013. 165с.

10. Концепция контроллинга: Управленческий учет. Система отчетности. Бюджетирование / Horvath & Partners. М.: Альпина Бизнес Брукс, 2005. 269 с.

11. Леденев С.В., Петрухина И.А. Управленческий учет и контроллинг в государственной службе: проблемы и перспективы // Экономический анализ: теория и практика. 2003. № 9. С. 54-62.

12. Маслов Д.В., Дмитриев М.Э., Айвазян З.С. Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество. Аналитический обзор. 2018. [Электронный ресурс]. URL: https://www.csr.ru/uploads/2018/02/Gosupravlnie_Web.pdf (дата обращения 13.10.2021)

13. Рубцов С. Учет для «Контроллинга». Противоречия в теоретических основах управленческого учета и управления в немецком бизнес-администрировании. [Электронный ресурс]. URL: https://www.cfin.ru/rubtsov/acc_for_con.shtml. (дата обращения 12.10.2021).

14. Fiscal Transparency Evaluation. IMF. Fiscal Affairs Department and Statistics Department, Washington, D.C. IMF Country Report. 2014. no. 14/134. 81p. [Электронный ресурс]. URL: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Russian-Federation-Fiscal-Transparency-Evaluation-41579. (дата обращения 12.10.2021).

15. Huijben. Controlling overhead in public sector organization. 2014. Vol. 27. Is. 6. P. 475-485.

16. Reinhard Busse, Alexander Geissler, Wilm Quentin, Miriam Wiley. Diagnosis-Related Groups in Europe Moving towards transparency, efficiency and quality in hospitals. Open University Press. 2011. 490. p.

17. Tim Jäkel Benchmarking. In Der Öffentlichen Verwaltung: Ein Europäischer Ländervergleich. 2015. 285 p.

18. Beratende Äußerung. Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung. Rechnungshof Baden-Württemberg. 2007. 56 p.

19. Стратегическая карта Казначейства России на 2021-2024 годы. [Электронный ресурс]. URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/68f/SK-29.06.2021.pdf (дата обращения 12.10.2021).