

УДК 336.13

А. С. Павлова

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
Москва, e-mail: anastasya-pavlova00@mail

РАЗРАБОТКА ПРАКТИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПОЭТАПНОГО ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЛИНГА В ОРГАНИЗАЦИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Ключевые слова: контроллинг, организации государственного сектора, карта периодизации, общегосударственный уровень, уровень субъектов государственного сектора.

В статье обоснована необходимость формирования и внедрения системы контроллинга в организациях государственного сектора в целях обеспечения эффективной координации, учета и контроля за их деятельностью на основе имеющихся информационно-аналитических данных. В целях реализации указанного положения автором предложена карта периодизации внедрения системы контроллинга в организации государственного сектора. В исследовании подчеркивается эффективность внедрения системы контроллинга на двух концептуальных уровнях: на общегосударственном уровне и на уровне субъектов государственного сектора, и раскрываются практические рекомендации поэтапного внедрения системы контроллинга в организациях государственного сектора. В исследовании большое внимание уделено важности формирования единого цифрового пространства контроллинга в целях обеспечения возможности обработки большого объема информационных потоков при одновременном повышении качества анализа данных и сокращении вероятности ошибок.

A. S. Pavlova

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

PRACTICAL RECOMMENDATIONS DEVELOPMENT FOR THE PHASED IMPLEMENTATION OF THE CONTROLLING SYSTEM IN PUBLIC SECTOR ORGANIZATIONS

Keywords: controlling, public sector organizations, periodization map, national level, level of public sector entities.

The article substantiates the need for the formation and implementation of a controlling system in public sector organizations in order to ensure effective coordination, accounting and control of their activities based on available information and analytical data. In order to implement this provision, the author proposes a periodization map for the introduction of a controlling system in public sector organizations. The study highlights the effectiveness of the implementation of the controlling system at two conceptual levels: at the national level and at the level of public sector entities, and reveals practical recommendations for the phased implementation of the controlling system in public sector organizations. The study pays great attention to the importance of forming a single digital controlling space in order to ensure the ability to process a large volume of information flows while improving the quality of data analysis and reducing the likelihood of errors.

Введение

Внедрение системы контроллинга в деятельность субъектов государственного сектора является важной задачей, решение которой позволит обеспечить эффективную координацию, учет и контроль их деятельности, базируясь на имеющихся информационно-аналитических данных. Назначением контроллинга применительно к государственному сектору является достижение эффективной координации управленческих действий [1].

Цель исследования состоит в разработке практических рекомендаций для обеспечения возможности поэтапного внедрения

системы контроллинга в организациях государственного сектора.

Материал и методы исследования

Информационной основой выполненного исследования стали работы российских исследователей в сфере контроллинга в государственном секторе – И.М. Ванькович и соавторов [1], М.Л. Васюниной [5], Д.В. Гореховой [3], А.С. Зуевой [4], Т.Р. Тимкина [2] и других. Методологической основой послужили такие научные методы, как анализ, синтез, обобщение, группировка, классификация, сравнение.

Результаты исследования и их обсуждение

Внедрение системы контроллинга в организациях государственного сектора предлагается рассматривать на двух концептуальных уровнях:

1) на общегосударственном уровне, со стороны органа, осуществляющего методологическое руководство в области осуществления контроллинга в организациях государственного сектора;

2) на уровне субъектов государственного сектора в зависимости от типа (государственные органы, государственные некоммерческие организации, государственные коммерческие организации).

В целях графического представления поэтапного внедрения системы контроллинга в организации государственного сектора разработана карта периодизации внедрения системы контроллинга в организации государственного сектора (далее – карта периодизации), что представлено на рисунке 1. Выше временной шкалы представлены этапы внедрения системы контроллинга на общегосударственном уровне, ниже – на уровне соответствующей организации государственного сектора. Карта дополнена цветовым индикатором, отражающим повышение уровня зрелости системы контроллинга по мере продвижения к заключительному этапу внедрения системы контроллинга.

Практические рекомендации по внедрению системы контроллинга в организации государственного сектора на общегосударственном уровне сформированы в разрезе следующих этапов:

1. Разработка и утверждение концепции внедрения системы контроллинга в организациях государственного сектора.

Внедрение системы контроллинга в организации государственного сектора на общегосударственном уровне целесообразно начать с разработки стратегического документа в рассматриваемой области – Концепции внедрения системы контроллинга в организациях государственного сектора до 2030 (далее – Концепция).

2. Создание правовых основ осуществления контроллинга в организациях государственного сектора.

Вопросы формирования системы контроллинга в организациях государственного сектора не получили широкого теоретического и практического рассмотрения в том

числе по причине отсутствия нормативно-правового и методического обеспечения в рассматриваемой сфере [2].

В связи с этим на первом этапе реализации Концепции предлагается создание системы регулирования организации и осуществления контроллинга в организациях государственного сектора, что будет в том числе обеспечено за счет наделения Минфина России полномочиями по нормативному правовому и методическому обеспечению организации и осуществления контроллинга в субъектах государственного сектора путем внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации», штатное расписание Минфина России, положения о структурных подразделениях и должностные инструкции работников Минфина России. Дальнейшие шаги по реализации Концепции предполагают разработку и утверждение правовых основ осуществления контроллинга в организациях государственного сектора, в частности, федерального закона об осуществлении контроллинга и соответствующих стандартов. В целях обеспечения согласованности и соответствия действующему законодательству предлагается осуществление на постоянной основе актуализации нормативных правовых актов, содержащих нормы, регулирующие организацию и осуществление контроллинга в субъектах государственного сектора.

3. Создание системы методического обеспечения контроллинга в организациях государственного сектора.

Этап утверждения правовых основ осуществления контроллинга в организациях государственного сектора целесообразно завершить созданием методического обеспечения по направлениям организации и осуществления контроллинга. В целях повышения качества подготовки методических документов, консультационной помощи субъектам государственного сектора и активизация деятельности по выявлению и распространению лучших практик в сфере контроллинга предлагается создать консультационный орган – Совет по развитию контроллинга в организациях государственного сектора.

4. Создание системы внешней оценки качества осуществления контроллинга в организациях государственного сектора.

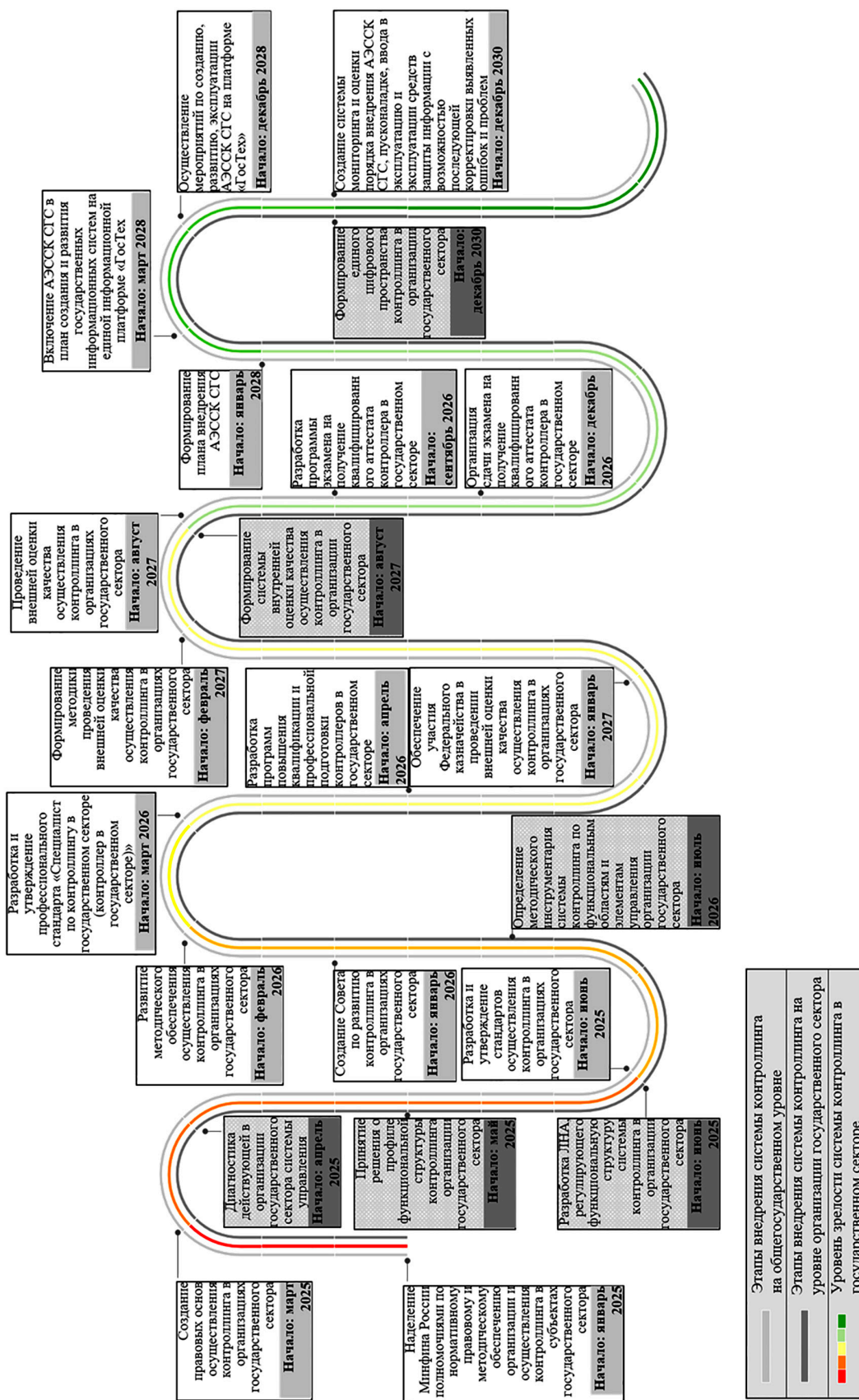


Рис. 1. Карта периодизации внедрения системы контроля в организации государственного сектора
Источник: составлено автором

Создание полноценной системы контроллинга в организациях государственного завершается формированием комплекса нормативных правовых и методических документов. При этом в целях совершенствования, доработки и устранения проблемных аспектов действующей системы целесообразным представляется внедрение практики независимой внешней оценки качества осуществления контроллинга, полномочия по проведению которой предлагается возложить на Федеральное казначейство. Проведение оценки качества осуществления контроллинга в организациях государственного сектора невозможно без формирования соответствующей методики, утвержденной нормативным правовым актом. Результатом исполнения указанных полномочий будет выступать формирование информационно-аналитических материалов, в том числе содержащих лучшие практики осуществления контроллинга, распространение и помощь во внедрении которых позволит повысить качество осуществления контроллинга в организациях государственного сектора.

5. Создание автоматизированной электронной среды системы контроллинга субъектов государственного сектора (далее – АЭССК СГС).

По мере внедрения системы контроллинга в организации государственного сектора с учетом возрастания объемов информационных потоков, которые необходимо обработать контроллерам в процессе осуществления соответствующих полномочий, встает задача по автоматизации процессов контроллинга в организациях государственного сектора [3]. В целях решения указанной задачи целесообразным представляется создание АЭССК СГС на базе единой цифровой платформы Российской Федерации «Гостех» [4].

6. Повышение квалификации контроллеров в государственном секторе.

Успешное внедрение в практическую деятельность субъектов государственного сектора системы контроллинга требует подготовки кадров соответствующей квалификации. Для формирования комплекса требуемых компетенций, знаний и навыков контроллеров в государственном секторе предлагается разработать и утвердить соответствующий профессиональный стандарт, а также разработать программы повышения квалификации и профессиональной подготовки специалистов в рассматриваемой сфере ведущими образовательными органи-

зациями Российской Федерации совместно с Минфином России и Советом по развитию контроллинга в организациях государственного сектора. Кроме того, в качестве одного из способов мотивации специалистов к постоянному совершенствованию профессиональных знаний и навыков, интеграции их в профессиональное сообщество контроллеров в государственном секторе рассматривается внедрение практики сдачи экзамена на получение квалифицированного аттестата контроллера в государственном секторе. В целях реализации указанного предложения требуется разработка соответствующих программ экзамена, организация подготовки претендентов на получение квалификационного аттестата контроллера в государственном секторе и организация сдачи экзамена.

7. Консолидация профессии контроллера в государственном секторе.

В связи с относительно молодой историей концепции контроллинга в государственном секторе необходимо осуществлять комплекс мер по популяризации профессии контроллера в государственном секторе и повышению ее престижности, привлекать молодых специалистов в рассматриваемую сферу. Кроме того, проведение профессиональной дискуссии на площадке Совета по развитию контроллинга в организациях государственного сектора, в том числе с возможностью открытого участия и публикацией результатов в общедоступных источниках, позволит повысить узнаваемость профессии среди населения.

После установления рамочных условий осуществления контроллинга на общегосударственном уровне субъектам государственного сектора необходимо принять комплекс мер по его внедрению на организационном уровне.

Практические рекомендации по внедрению системы контроллинга со стороны субъектов государственного сектора сформулированы в разрезе следующих этапов:

1. Диагностика действующей в организации государственного сектора системы управления.

Диагностика может проводиться в соответствии с концептуальной моделью, представленной на рисунке 2, с использованием методического обеспечения в части опросных листов и процедур тестирования.

2. Принятие решения о профиле функциональной структуры контроллинга организации государственного сектора.

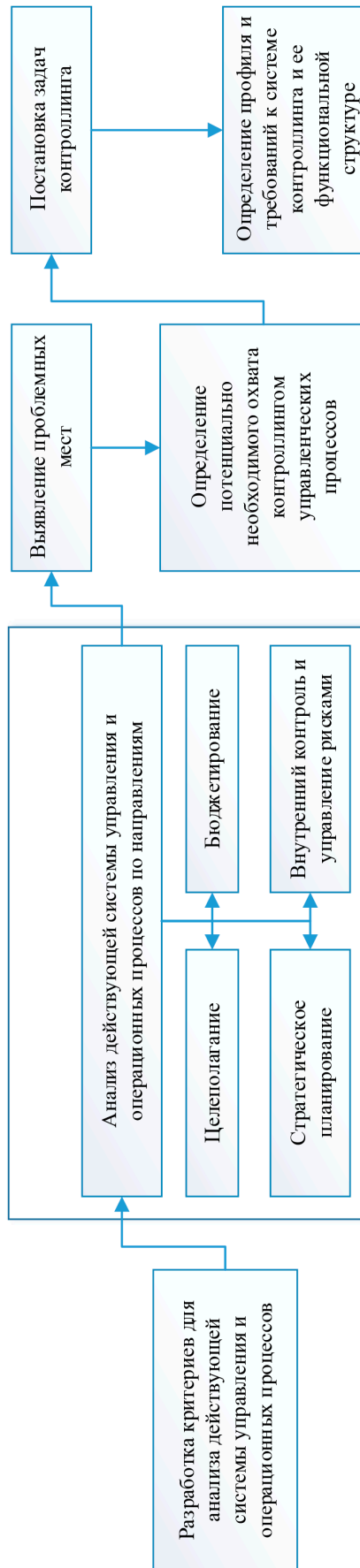


Рис. 2. Модель диагностики действующей в организации государственного сектора системы управления
 Источник: составлено автором

С учетом общегосударственных методических подходов к организации системы контроллинга на основе результатов диагностики действующей системы управления субъект государственного сектора выбирает концептуальную модель организации контроллинга. Децентрализованная модель предполагает наделение структурных подразделений организации государственного сектора функциями по контроллингу, централизованная – выделение в штатной структуры субъекта должности главного контроллера.

Этап организационной настройки системы контроллинга завершается:

1) в случае централизованной модели – внесением изменений в структуру и штатное расписание организации государственного сектора путем введения должности главного контроллера и/или структурного подразделения, наделенного полномочиями в сфере контроллинга, а также разработкой и утверждением должностной инструкции главного контроллера и/или положения о структурном подразделении, наделенном полномочиями в сфере контроллинга, и соответствующих должностных инструкций работников;

2) в случае децентрализованной модели – внесением изменений в положения о структурных подразделениях организации сектора государственного управления и должностные инструкции работников путем расширения функциональных обязанностей в части осуществления контроллинга.

3) Формирование правового и методического обеспечения механизма контроллинга в организации государственного сектора.

3.1. Разработка внутреннего акта в сфере контроллинга.

3.2. Определение методического инструментария системы контроллинга по функциональным областям и элементам управления.

3.2.1. Определение экзогенных и эндогенных факторов, оказывающих влияние на функционирование организации государственного сектора.

В целях формирования инструментария контроллинга в организациях государственного сектора необходимо определить факторы внешней и внутренней среды, оказывающие влияние на функционирование субъекта.

В отношении контроллинга факторами внутренней среды выступают, например, система ресурсного обеспечения, внутренние стандарты и регламенты. При этом факторами внешней среды системы контроллинга, определяемыми составом реализуемых

бюджетных полномочий и особенностями экономических процессов, могут быть условия законодательной среды, особенности организации бюджетного процесса.

3.2.2. Сегментирование финансово-хозяйственной деятельности организаций государственного сектора.

Сегментирование финансово-хозяйственной деятельности организаций государственного сектора проводится на основе выделения типовых и специальных функциональных областей [6]. Подход к построению системы контроллинга является универсальным для всех организаций государственного сектора, однако функциональные области определяют специфику системы контроллинга разных типов организаций государственного сектора.

3.2.3. Выделение индикаторов, характеристики которых оцениваются в ходе реализации полномочий по контроллингу.

В соответствии с типовыми и специальными областями контроллинга выделяются пять направлений контроллинга, для которых необходимо разработать индикаторы (контрольные точки, формируемые на основе оценки массива информационных потоков): целеполагание (оценка выбора целей и допустимых параметров отклонения), стратегическое планирование (оценка достижения значений контрольных индикаторов деятельности экономического субъекта по формированию планов работы на отчетные периоды), бюджетирование (оценка оптимального соотношения затраты / результат в целях повышения эффективности использования финансовых и иных ресурсов, повышения финансовой устойчивости и создания необходимого информационного базиса для принятия управленческих решений), внутренний контроль и управление рисками (оценка достижения целевых показателей эффективности финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта и оценка рисков) [5].

3.2.4. Завершение разработки единой экосистемы контроллинга путем определения центров финансовой ответственности и разработки ключевых показателей эффективности.

Успешное функционирование системы контроллинга экономического субъекта обеспечивается интеграцией систем индикаторов (аналитического обеспечения контроллинга), бюджетной модели (системы центров финансовой ответственности) и ключевых показателей эффективности (Key

Performance Indicators – далее KPI) в единую экосистему. KPI строятся на системе разрабатываемых индикаторов.

3.3 Формирование системы внутренней оценки качества осуществления контроллинга в организации государственного сектора.

Внешняя оценка осуществления контроллинга в организациях государственного сектора является действенным инструментом повышения качества его проведения, однако указанная оценка может носить нерегулярный характер, кроме того, вопросы методических подходов к оценке могут быть дискуссионными. В связи с этим представляется целесообразным проведение на регулярной основе внутренней оценки качества осуществления контроллинга в соответствующей организации государственного сектора.

Контроль качества предлагается осуществлять в ходе каждого из процессов контроллинга в рамках текущего мониторинга и единожды в рамках годового мониторинга. Внедрение практики контроля качества позволит минимизировать вероятность возникновения нарушений требований нормативных правовых и внутренних актов в сфере контроллинга, признавать выводы контроллеров достоверными, а предложения по принятию управленческих решений обоснованными. Проведение регулярного контроля качества позволит системе контроллинга в организации государственного

сектора перейти к положению непрерывно совершенствования.

3.4. Формирование единого цифрового пространства контроллинга.

Завершающим этапом внедрения системы контроллинга на уровне соответствующей организации государственного сектора выступает создание единого цифрового пространства контроллинга путем подключения субъекта государственного сектора к созданной АЭССК СГС. Проведение процедур контроллинга с использованием АЭССК СГС позволит обрабатывать большой объем информационных потоков при одновременном повышении качества анализа данных и сокращении вероятности ошибок, повысить эффективность и прозрачность управления, сократить затраты на персонал и ресурсы для формирования эффективной системы принятия управленческих решений.

Заключение

Таким образом, по результатам исследования разработаны практические рекомендации поэтапного внедрения системы контроллинга на общегосударственном уровне и на уровне субъекта государственного сектора, а также карта периодизации, поэтапная реализация которой позволит создать в государственном секторе эффективную систему контроллинга, способствующую принятию обоснованных управленческих решений.

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

Библиографический список

1. Ванькович И.М., Васюнина М.Л., Головчанский И.А., Горохова Д.В., Гусарова Л.В., Зуева А.С., Коновалова С.А., Липатова И.В., Ложечко А.С., Лысенко А.А., Маркина Е.В., Медина И.С., Павлова А.С., Плужникова Т.В., Савина Н.В., Сыромятникова А.В., Тимкин Т.Р., Федченко Е.А., Шмиголь Н.С. Контроллинг в государственном секторе: теория и практика: учебное пособие / под ред. Э.А. Исаева. М.: Прометей, 2022. 790 с.
2. Тимкин Т.Р. Перспективы формирования системы контроллинга в государственных учреждениях и государственных корпорациях // Аудиторские ведомости. 2022. № 4. С. 93-98.
3. Горохова Д.В. Модель автоматизированной электронной среды системы контроллинга субъектов государственного сектора // Управленческий учет. 2022. № 9-1. С. 20-26.
4. Зуева А.С. Внедрение SMART-контроллинга в субъектах государственно-финансового сектора на цифровой платформе «ГосТех» // Сегодня и завтра Российской экономики. 2023. № 113-114. С. 88-100.
5. Васюнина М.Л. Контроллинг в государственных органах: особенности содержания и назначения // Управленческий учет. 2021. № 10-3. С. 485-491.
6. Павлова А.С. Внедрение системы контроллинга в функциональную и организационную структуру федеральных органов исполнительной власти // Контроллинг. 2022. № 3(85). С. 36-45.