

DOI: 10.18572/3034-2341-2024-1-1-3-11

Система стратегического планирования в организациях государственного сектора: особенности финансового планирования

Владими́рова Ольга Николаевна

доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры национальной и региональной экономики
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва
olga.ovladimirova24@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0002-8631-4697>

Белова Светлана Николаевна

кандидат экономических наук, доцент,
заместитель начальника кафедры организации финансово-экономического,
материально-технического и медицинского обеспечения
Академия управления МВД России, Москва
sweta@inbox.ru
<https://orcid.org/0000-0002-3306-9405>

Цви́лий-Букла́нова Анна Александровна

кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры тылового обеспечения и финансового контроля
органов внутренних дел
Краснодарский университет МВД России, Краснодар
AnnTsviliy@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-0602-3313>

Аннотация. В статье рассматриваются общетеоретические, экономические и правовые вопросы организации системы стратегического планирования в организациях государственного сектора на примере органов внутренних дел. Выявляются условия достижения экономической и правовой эффективности планирования с позиции специфики функционирования и развития хозяйствующего субъекта. Акцентируется внимание на современной практике и проблемах стратегического планирования, определяются условия разрешения спорных и коллизионных ситуаций.

Ключевые слова: стратегическое планирование, организации государственного сектора, финансовое планирование, эффективность, электронный бюджет, государственные программы

JEL classification: P21

ВВЕДЕНИЕ

В последнее время в России в целях повышения устойчивости экономики и в условиях развития социальных стандартов происходят значительные трансформации, что предъявляет ко всем участникам финансовых отношений требования

к руководству подходом, обоснованным наукой и практикой, направленным на создание политики по управлению финансовыми ресурсами. Наиболее восприимчивыми к таким видоизменениям являются организации государственного сектора, финансовое обеспечение которых прямо

пропорционально зависит от финансового благосостояния государства. Стратегия финансового обеспечения в организациях государственного сектора должна быть взвешенной и с приложением обоснованных расчётов по планируемым объёмам бюджетных ассигнований (далее — БА).

Развитие общественных отношений, необходимость обеспечения потребностей экономических субъектов в условиях пандемии, влияние санкционного воздействия на различные сектора экономики определяют значимость и актуальность совершенствования системы стратегического планирования, определённой рамками действующего федерального законодательства¹.

Организации государственного сектора являются участниками бюджетного процесса, поэтому деятельность в сфере финансового планирования, в т.ч. в подразделениях МВД России, нуждается в соответствующем организационно-экономическом, правовом, а также методическом обеспечении с применением функционального подхода, учитывающего основные задачи, направления и особенности деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Принимая во внимание современное направление развития процесса планирования, полагаем целесообразным изучить значимые направления организации финансового планирования в организациях государственного сектора (на примере подразделений МВД России) и аргументировать его существенность для эффективного расходования средств федерального бюджета.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

В современной научной и учебной литературе проблема организации финансового планирования как элемента стратегического планирования обсуждается достаточно часто.

Проблемные вопросы финансового планирования затрагиваются в работах Л.В. Тешева, М.П. Хохлова, И.М. Петрова, С.В. Коламбет, Г.В. Остимчук, В.В. Тищенко и других учёных, среди которых особое внимание уделяется изучению взаимосвязей эффективности управления организациями и управления финансами с финансовым планированием. Однако большинство научных публикаций раскрывают проблематику финансового планирования именно в коммерческом секторе, и лишь незначительное количество — посвящено некоммерческим организациям, единичное — организациям государственного сектора правоохранительной направленности (на примере МВД России).

Для авторов статьи данное направление относится к сфере профессионального интереса и находит отражение в ряде работ, которые рассматривают проблематику в различных аспектах: с позиций организации финансового (бюджетного) планирования [1], применения инструментов [2, 3], проведения финансового мониторинга [3], места в региональной инновационной системе [4].

В МВД России при организации финансового планирования применяется централизованная система в зависимости уровня бюджетополучателя в ведомстве: 1 уровень — главный распорядитель бюджетных средств (далее — ГРБС) — МВД России, 2 — распорядители бюджетных средств (далее — РБС) — органы и подразделения МВД России территориального уровня (субъекта Российской Федерации); 3 уровень — получатели бюджетных средств (далее — ПБС) — органы внутренних дел на районном уровне и центральные аппараты 1 и 2 уровней.

Каждому из указанных уровней соответствуют утверждённые Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджетные полномочия ГРБС, РБС, ПБС. У территориального уровня бюджетополучателей МВД России имеются соответствующие

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

полномочия, связанные с организацией финансового планирования, в т.ч. в части выявления бюджетных нарушений, финансовому мониторингу, принятия мер, направленных на недопущение выявленных нарушений, а также в сфере ведомственного финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Главной целью финансовой деятельности, организуемой в МВД России, является финансовое обеспечение в полном объёме мероприятий, проводимых для выполнения основных задач министерства и обеспечения внутренней безопасности [5].

МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Предлагаемая публикация продолжает исследования авторов, базирующихся на диалектическом и системном подходах с применением общенаучных, экономико-статистических методов.

Эмпирическую основу исследования составили материалы правоприменительной практики, статистические данные, представленные на официальных сайтах ведомств и подразделений, Федеральной службы государственной статистики, данные бюджетного бухгалтерского учёта и отчётности территориальных органов МВД России.

ДИСКУССИЯ

Построение системы стратегического планирования в России предполагает объединение финансовых, социально-экономических, а также других видов планирования. В настоящее время действующими нормативными правовыми актами Российской Федерации предусмотрен ряд обобщающих основных положений о государственных программах^{2,3}. При этом конкретизирующие и детализирующие регулятивные функции, как пра-

вило, реализуются посредством принятия ведомственных нормативных документов и актов, издаваемых в пределах своих компетенций различными министерствами и ведомствами, выступающими в роли исполнителей, заказчиков либо координаторов различных программ.

Устранение разноплановых подходов как в понимании, так и при реализации задач стратегического планирования, предусмотрены в отдельных положениях федерального законодательства^{4,5}. Вместе с тем, вопрос и проблематика несогласованности подходов в процессе планирования остаётся актуальным.

Реализация механизмов комплексных государственных программ снимает напряжённость в данной деятельности. Необходимо отметить, что комплексное программное планирование, в своей концептуальной составляющей, выступая в виде отдельных актов планирования, обобщает и синхронизирует множество аспектов предметов регулирования, упреждает и минимизирует последствия возможных рисков в краткосрочной и долгосрочной перспективе. При этом сам план, как государственная программа, является субъектом правовых отношений, как на этапе его разработки, так и в процессе его реализации.

В МВД России планирование как один из этапов процесса управления строится в иерархическом порядке с учётом организационного построения министерства. Основным концептуальным документом, требования и положения которого детализируются в планах-графиках основных организационных мероприятий МВД России, территориальных органах на региональном, районном уровнях является Директива Министра внутренних дел Российской Федерации (далее — Директива).

² Постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Директива утверждает основные направления и задачи деятельности министерства на плановый год.

Порядок организации планирования, перечень планов, разрабатываемых в Министерстве, требования к планированию и сроки выполнения мероприятий в органах внутренних дел регулируются ведомственным приказом⁶.

Субъектом планирования (одним из ответственных за разработку плана) Плана основных организационных мероприятий МВД России является Департамент по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — ФЭД) в части подготовки расчётов и согласования финансового обеспечения мероприятий.

ФЭД — самостоятельное подразделение, входящее в структуру центрального аппарата МВД России, в пределах своей компетенции обеспечивающее и осуществляющее функции Министерства по выработке и реализации государственной политики по совершенствованию нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел в области бюджетного планирования и финансового обеспечения оперативно-служебной деятельности⁷.

Одна из основных задач ФЭД, являющегося ГРБС — анализ и оценка эффективности исполнения бюджета всеми подразделениями системы МВД России, оценка результативности финансово-экономической деятельности подведомственных ему РБС (в т.ч. территориальных органов). В этом аспекте видится важным подчеркнуть специфику понятия «эф-

фективность», которое чаще всего трактуется как «достижение максимальных результатов при минимально возможных затратах» и относится к экономической эффективности. Одновременно следует отметить, что и право может и должно быть экономически эффективным: тогда, когда будут созданы нормативные условия для гарантированного полученного результата от деятельности хозяйствующего субъекта. Поскольку предназначение права — регулирование определённой области общественных отношений, следовательно, правовое регулирование должно сочетать в себе взаимовыгодные условия для реализации предусмотренной уставной документацией деятельности субъекта и стимулирования его экономической активности.

Авторы разделяют позицию Момотова В.В., считающего, что «если экономика — это рациональность, то право — это, прежде всего справедливость. Право закрепляет общие правила экономической деятельности, поддерживает и охраняет существующие экономические отношения, гарантирует их стабильность» [7].

Порядок осуществления финансового планирования и критерии оценки эффективности исполнения средств федерального бюджета территориальными органами Министерства как единый ведомственный нормативный правовой акт отсутствует. Нормативное правовое регулирование осуществляется посредством издания различных приказов, распоряжений, писем Министерства и ФЭД с методическими указаниями и разъяснениями, которые касаются различных вопросов перспективного планирования, равномерности использования в течение финансового года бюджетных расходов и др.

Приказом МВД России был утверждён ведомственный план МВД России по повышению эффективности бюджетных расходов (далее — ведомственный план) на период до 2012 года со сроком реали-

⁶ Приказ МВД России от 01.10.2022 № 683 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс», 2022.

⁷ Приказ МВД России от 22.06.2011 № 704 (ред. от 28.12.2021) «Об утверждении Положения о Департаменте по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс», 2022.

зации части мероприятий до 2014 года⁸. Поскольку данный приказ не отменен, до настоящего времени в пояснительной записке к ведомственной годовой бюджетной отчетности финансовыми подразделениями Министерства указываются необходимые сведения с учётом определённых в ведомственном плане мероприятий.

По следующим основным направлениям, касающихся актуальных вопросов по повышению эффективности бюджетных расходов, указанным в ведомственном плане, продолжается работа и в настоящее время:

- повышение эффективности управления государственным имуществом (проведение ежегодных инвентаризаций недвижимого имущества и земельных участков и др.);

- повышение качества и эффективности оказания государственных услуг и др.;

- оптимизация государственных закупок (обеспечение равномерного в течение года и эффективного расходования лимитов бюджетных обязательств (далее — ЛБО) и др.;

- повышение энергетической эффективности;

- повышение и мониторинг качества финансового менеджмента;

- совершенствование процедур внутреннего контроля.

При организации планирования мер, направленных на рост эффективности использования средств федерального бюджета территориальных органов Министерства учитываются нормы Концепции⁹, предусматривающие в том числе вышеперечисленные мероприятия ведомственного плана (например, в части повышения эффективности и качества оказания госу-

дарственных услуг, совершенствование системы государственных закупок и др.).

МВД России ежегодно доводится до нижестоящих подразделений указание о порядке формирования федерального бюджета Министерства на очередной финансовый год и на плановые периоды, а также методические указания по распределению предельных объёмов БА на очередной финансовый год с учётом установленных Минфином России сроков. Минфин России также направляет методические указания в части, касающейся организации финансового планирования (по распределению предельных объёмов, обоснованиям БА.

Процесс финансового планирования в территориальных органах МВД России ежегодно начинается с момента формирования первоначально проекта бюджета на трёхлетний период (следующий финансовый год и два года планового периода). Финансовое планирование в МВД России носит оперативный, текущий и перспективный (долгосрочный) характер.

Предельные ассигнования содержат классификацию расходов по утверждённому Правительством Российской Федерации государственным программам.

Наряду с расчётным распределением доводятся методические рекомендации по распределению доведённых предельных объёмов по расходам и прогнозируемым доходам, получаемым от приносящей доход деятельности, последние показатели по доходам должны быть согласованы с заинтересованными подразделениями Центрального аппарата Министерства.

Начиная с 2020 года формирование проекта федерального бюджета МВД России осуществляется посредством составления проектов бюджетных смет подведомственными ПБС исключительно в интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее — ГИИС «Электронный бюджет»).

⁸ Приказ МВД России от 01.10.2022 № 1070 (ред. 15.12.2011) «Об утверждении ведомственного плана МВД России по повышению эффективности бюджетных расходов» // СПС «КонсультантПлюс», 2022.

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС «КонсультантПлюс».

В связи с совершенствованием системы управления финансами был утверждён ведомственный Порядок¹⁰, в котором определён алгоритм составления, утверждения и ведения бюджетных смет территориальными и казёнными учреждениями Министерства. Данный приказ утвердил формирование бюджетной сметы в форме электронного документа с использованием ГИИС «Электронный бюджет», при этом составление прогноза доходов ведётся на бумажном носителе.

Террорганов МВД России как РБС распределяет доведённые объёмы БА между ПБС по планируемым расходам, рассматривает проекты подведомственных получателей, обоснования плановых сметных показателей и соответствие нормам бюджетного законодательства. При отсутствии ошибок РБС согласовывает и включает проекты ПБС в свод, который в установленном порядке направляется на согласование и утверждение ГРБС в ГИИС «Электронный бюджет».

Перспективное финансовое планирование в террорганов МВД России на следующий и плановые периоды осуществляется в тот период, когда ПБС и РБС размещают свои предложения по государственным закупкам по контрактным статьям (в объёме доведённых ЛБО) в специальной подсистеме «Планирование» ГИИС «Электронный бюджет», данные из которой интегрируются в единую информационную систему (далее — ЕИС) в виде плана закупок.

Одним из видов финансового планирования, наряду с текущим и перспективным, является *оперативное финансовое планирование*, представляющее собой ежедневное детализированное движение денежных средств в разрезе кодов расхо-

дов (так называемый «платёжный календарь» — график поступлений и перечислений с детализацией статьи расходов, операции, суммы, контрагента и срока). Платёжный календарь играет немаловажную роль в управлении ежедневными расходами организации и является одним из инструментов финансового контроля кассовых выплат и планирования резерва средств, необходимых на оперативные цели.

Перспективное и текущее (в пределах одного финансового периода) финансовое планирование необходимо рассматривать в рамках участия МВД России в государственных программах, национальных проектах. Укрепление материально-технической базы подразделений органов внутренних дел, возможно в рамках реализации национальных проектов, а также при необходимом уровне взаимодействия с местными органами исполнительной власти. Участие в разработке программ различной правоохранительной направленности, применяемых как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации.

Государственные программы (далее — ГП), в свою очередь, могут быть разделены на федеральные целевые программы (далее — ФЦП), подпрограммы (далее — ПП), а также на ведомственные целевые программы, ответственность за проведение которых имеют конкретные ведомства.

Структура программы может быть представлена следующим образом (табл. 1).

Для оценки эффективности их реализации необходимо различать *результаты* и *показатели* (рис. 1).

Результат связан с количественно-измеримым итогом деятельности посредством осуществления финансирования на закупку определённого количества материальных и нематериальных объектов (в т.ч. полученных в централизованном порядке, материальных ценностей,

¹⁰ Приказ МВД России от 29.08.2019 № 588 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет Министерства внутренних дел Российской Федерации, территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации и федеральных казенных учреждений, входящих в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Таблица 1

Структура целевой программы для построения финансового плана финансирования деятельности МВД России в 2014-2022 году

ГП	Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности
ФЦП	Повышение безопасности дорожного движения
ПП	Внутренние войска МВД России*
ПП	Реализация полномочий в сфере внутренних дел
ПП	Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»

* — эта часть закреплена за Нацгвардией.

Источник: [8]

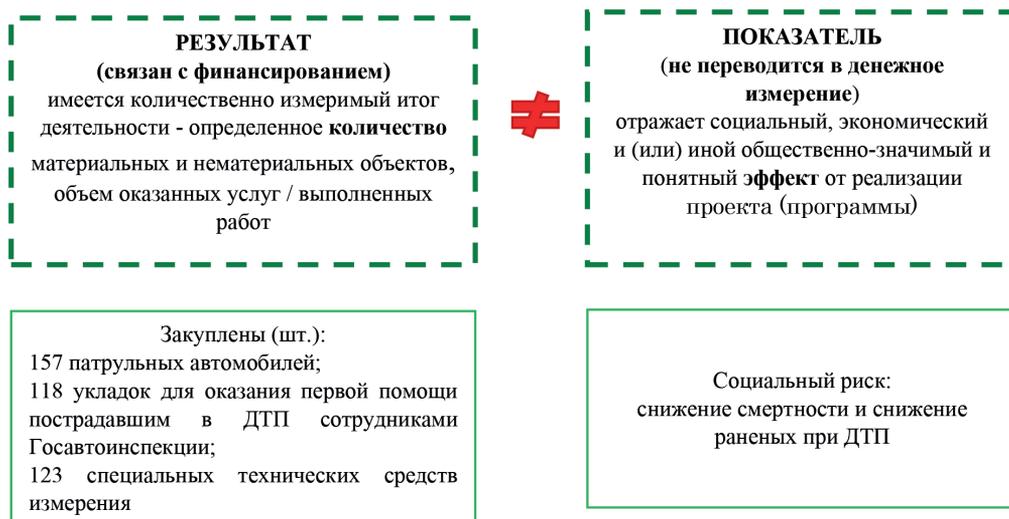


Рисунок 1. **Отличие показателя и результата государственной программы, национального проекта**

Источник: составлено авторами

необходимых для осуществления основных задач, возложенных на правоохранительные органы), либо выполненного объёма оказанных государственных услуг (выполненных работ).

Показатели отражают социальный, экономический и (или) иной общественно-значимый и понятный эффект от реализации проекта (программы).

Результаты и *показатели* являются при этом одними из ключевых элементов государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации, подлежащие между собой взаимосвязке.

Так, в качестве наглядного примера, приведём результаты реализации отдельных этапов национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», разработанного в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации¹¹. В рамках реализации мероприятий по обеспечению соблюдения норм и правил в области безопасности дорожного движения, предусмотренных Федеральным проектом «Безопасность

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС «Консультант-Плюс».

дорожного движения», подразделениям Госавтоинспекции Пермского края за счёт Федерального бюджета в 2020 году было поставлено:

- 157 патрульных автомобилей;
- 118 укладок для оказания первой помощи пострадавшим в ДТП сотрудниками Госавтоинспекции;
- 123 специальных технических средств измерения.

Результативность проведённых мероприятий проиллюстрируем следующими данными: в Пермском крае в течение года после поставок отмечена положительная динамика *показателей* аварийности на автотранспорте по сравнению с 2018 годом (что соответствует динамике в среднем по России и по Приволжскому округу). Так, в Пермском крае число ДТП снизилось на 13,0% (с 3 444 до 2 995), количество погибших в них людей — на 2,7% (с 293 до 285) и раненых — на 9,6% (с 4404 до 3981). Социальный риск по итогам 2019 года составил 10,9 погибших на 100 тысяч населения, что на 7,6% ниже прогнозного показателя на 2019 год (11,8 погибших).

Список литературы

1. Белова С.Н. Планирование бюджетной деятельности в МВД России в 2019 году / С.Н. Белова // Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы : материалы Международной научно-практической конференции (г. Москва, 30 октября 2019 года) : сборник научных статей / ответственный за выпуск В.О. Лапин. Москва : Академия управления МВД РФ, 2019. С. 45–48.
2. Белова С.Н. Электронный бюджет в системе стратегического планирования и обеспечения экономической безопасности / С.Н. Белова, О.Н. Владимирова, Д.Ю. Гришмановский // Экономическая безопасность. 2023. Т.6. № 3. С.1175–1194.
3. Белова С.Н. Теоретические аспекты применения мониторинга качества финансового менеджмента в отдельных сегментах государственного сектора / С.Н. Белова, О.Н. Владимирова // Экономика, предпринимательство и право. 2022. Т. 12. № 2. С. 747–760.
4. Владимирова О.Н. Инструменты формирования и регулирования организационно-экономического механизма региональных инновационных систем / О.Н. Владимирова // Проблемы современной экономики. 2010. № 3 (35). С. 299–301.
5. Гапоненко В.Ф. Правовые основы управления финансовой деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации : монография / В.Ф. Гапоненко, В.В. Казаков, Е.А. Мартынов. Москва : Академия управления МВД России, 2018. 179 с.
6. Исаев А.Н. Деятельность органов внутренних дел по реализации документов стратегического планирования на территории субъекта Российской Федерации / А.Н. Исаев, Д.Н. Никитин // Академическая мысль. 2018. № 4 (5). С. 7–10.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Эффективное управление финансами организаций возможно лишь при грамотном и одновременном планировании всех финансовых потоков, процессов и отношений хозяйствующего субъекта. И здесь логично сделать акцент на трактование эффективности применительно к объекту исследования, его роли и места в общественных отношениях.

Если рассматриваем эффективность как «достижение максимально возможного результата при наименьших затратах» — говорим об экономической эффективности. Для органов внутренних дел весьма особую важность приобретает экономически эффективное право: это «справедливые законы в широком понимании (обеспечивающие конкуренцию в экономике, равенство в правах, борьбу с коррупцией, понятное регулирование, устраняющее возможности разных трактовок и злоупотреблений) и создание таких правовых норм и условий, при которых гражданам и иным субъектам правоотношений выгоднее соблюдать закон, чем его нарушать» [7].

7. Момотов В.В. Экономическая эффективность права как цель правового регулирования / В.В. Момотов // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 1. С. 29–35.
8. Никитин Д.Н. Актуальные проблемы организации стратегического управления в территориальных органах МВД России на региональном уровне / Д.Н. Никитин // Академическая мысль. 2018. № 3 (4). С. 11–15.

Strategic planning system in public sector organizations: features of financial planning

Olga Nikolaevna Vladimirova

Doctor of Economics, Associate Professor,
Professor of the Department of National and Regional Economics
Plekhanov Russian University of Economics, Moscow
olga.ovladimirova24@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0002-8631-4697>

Svetlana Nikolaevna Belova

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Deputy Head of the Department of Organization of Financial, Economic,
Logistical and Medical Support
Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow
sweta@inbox.ru
<https://orcid.org/0000-0002-3306-9405>

Anna Alexandrovna Tsviliy-Buklanova

Candidate of Law, Associate Professor,
Head of the Department of Logistics and Financial Control of Internal Affairs Bodies
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Krasnodar
AnnTsviliy@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-0602-3313>

Annotation. The article examines the general theoretical, economic and legal issues of the organization of the strategic planning system in public sector organizations using the example of internal affairs agencies. The conditions for achieving economic and legal efficiency of planning are identified from the perspective of the specifics of the functioning and development of an economic entity. The attention is focused on modern practice and problems of strategic planning, the conditions for resolving controversial and conflict situations are determined.

Keywords: strategic planning, public sector organizations, financial planning, efficiency, electronic budget, government programs.

Уважаемые авторы!

Издательский отдел Российского профессорского собрания напоминает
Публикации в наших изданиях «Профессорский журнал» и сборниках статей
по результатам форумов являются бесплатными.
Каждой статье в журналах присваивается DOI.
Все издания постатейно размещаются в Научной электронной библиотеке (НЭБ)
и индексируются в базе данных РИНЦ.