ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ECONOMY AND MANAGEMENT

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЕМ БЮДЖЕТА: МЕТОДИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И ЕГО ПРИМЕНИМОСТЬ В РОССИИ

УДК 336.143.2(574)
ББК 65.261.3(5Каз)-18
DOI: 10.22394/2304-3369-2019-5-63-79

ГСНТИ 06.51.87
Код ВАК 08.00.05

Н. П. Молчанова
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
Москва, Россия
AuthorID: 491799

И. Н. Молчанов
Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
Москва, Россия
AuthorID: 186567

А. А. Нуралиев
Управление экономики и бюджетного планирования акимата,
Атырау, Республика Казахстан

АННОТАЦИЯ:
Цель: критическое рассмотрение технологии управления общественными финансами, лежащей в основе формирования бюджета; выявление «болевых точек» в процессе исследования методологических положений и практических вопросов, влияющих на функционирование бюджетной системы в общем комплексе проблем стратегического планирования.
Методология и методы: на основе применения диалектического метода познания, принципов системного подхода, инструментария общеэкономических и конкретных научных методов изучены теоретические источники и эмпирические данные, проанализированы нормативные правовые документы, относящиеся к реформированию бюджетной системы и переходу на программный бюджет. Исследование выполнено на материалах Республики Казахстан и полученные результаты соотносятся с аналогичной практикой управления общественными финансами в Российской Федерации.
Результаты: на основе рассмотрения происходящих в бюджетной системе трансформаций выполнен сравнительный анализ предлагаемых мер и предпринимаемых действий, которые стратегически увязаны с обеспечением целостной и эффективной системы государственного управления, формированием сбалансированного бюджета, эффективным распределением финансовых ресурсов согласно установленным приоритетам, целям и задачам бюджетной политики; выявлены причины, затрудняющие управление государственными и муниципальными финансами, посредством которого происходит мобилизация финансовых ресурсов, их перераспределение и использование для решения экономических и социальных проблем общества; изучена применимость в практической деятельности технологий по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат и направленных на повышение эффективности бюджетного планирования; рассмотрена эволюция принципов, методов и инструментов, применяемых в практике финансовой работы; исследован процесс подготовки и исполнения бюджетов бюджетной системы; проанализированы практические вопросы формирования бюджета и распределения бюджетных ресурсов.
Научная новизна работы состоит в обосновании нового подхода к обеспечению устойчивых темпов экономического роста регионов-доноров и регионов-реципиентов, для реализации которого рекомендуется изменить методику и практику распределения бюджетных средств между экономическими субъектами как внутри, так и между уровнями бюджетной системы.

© Н. П. Молчанова, И.Н. Молчанов, А. А. Нуралиев, 2019

Представлены концептуальные основы совершенствования бюджетного планирования как одного из функциональных элементов управления финансами; обосновывается целесообразность дальнейших исследований программного бюджетирования в контексте обновления методологического аппарата и использования предлагаемых организационно-экономических новаций в целях развития базовых положений финансовой науки в условиях становления цифровой экономики.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
управление общественными финансами; цифровизация государственного управления; финансовое планирование; бюджетирование по результатам; программный бюджет; межбюджетные отношения; государственно-частное партнерство.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Наталья Петровна Молчанова, доктор экономических наук, доцент, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125993, Россия, г. Москва, пр. Ленинградский, 49, 2520641a@gmail.com.

Игорь Николаевич Молчанов, доктор экономических наук, профессор, Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125993, Россия, г. Москва, пр. Ленинградский, 49, 9392940@gmail.com.

Айдар Аллабергенович Нуралиев, Управление экономики и бюджетного планирования акимата Атырауской области Республики Казахстан,
060000, Казахстан, г. Атырау, ул. Айтеке би, 77.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Молчанова Н. П., Молчанов И. Н., Нуралиев А. А. Особенности управления формированием бюджета: методический и практический опыт Республики Казахстан и его применимость в России // Вопросы управления. 2019. №5 (60). С. 63—79.

Введение. Актуальность темы исследования. Интеграционные процессы в экономике стран-членов ЕАЭС объективно оказывают влияние на сближение подходов к стратегическому управлению и формированию бюджетной политики в России и Казахстане. В этой связи важным является не только овладение накопленным опытом прогнозно-плановой деятельности, но и заслуживают внимания имеющие место проблемы в бюджетной сфере, которые затрудняют формирование общего финансового механизма и сближение подходов к функционированию двух экономик на единых принципах и правилах хозяйствования. Руководством Республики Казахстан определены ключевые стратегические направления социально-экономического развития государства, для реализации которых проводится ряд экономических и административных реформ. Планы стратегического развития страны предусматривают постепенную модернизацию политической, экономической, административной и юридической культуры. На нескольких направлениях реформирования уже достигнут значительный прогресс, другие же находятся на ранних стадиях реализации.

Колебания цен на сырьевые товары, индикаторы развития основных торговых партнеров, таких как Российская Федерация, Европейский союз, Китайская Народная Республика и циклический характер общемирового развития оказывают существенное влияние на макроэкономические показатели Республики. Одним из наиболее значимых условий поддержания конкурентоспособности страны является развитость институциональной среды. Для институциональной среды экономики Казахстана характерна высокая степень централизации. Переходный период был трудным: только за 1992-1995 годы ВВП сократился на 31 % ; в целом за 1990-е годы страна пережила гиперинфляцию и потерю 1,6 млн. рабочих мест. Тем не менее, с конца 1990-х годов началось существенное восстановление экономики, причем реальный рост ВВП

составлял, в среднем, почти 8 % в год; было организовано 2,3 млн. новых рабочих мест. За период с 2000 по 2013 годы ВНД на душу населения более чем удвоился [1]. Особенно ярко проявилась зависимость темпов экономического роста от динамики производства в нефтегазовом секторе, продукция которого традиционно составляет 16-17 % ВВП. Вместе с сопутствующими отраслями нефтегазовый сектор обеспечивает около 30 % ВВП, на его долю приходится третья часть доходов бюджета и почти две трети экспортируемых товаров. Названные характеристики имеют сходство с российской экономикой. Именно поэтому специфические подходы, которые используются Правительством Казахстана в планировании и использовании государственного бюджета, представляют интерес для России и других стран-членов ЕАЭС.

Исторические особенности и основные аспекты экономического развития

На состояние экономики Казахстана оказали влияние два мировых финансово-экономических кризиса: 2007-2009 гг. и 2014-2016 гг. В частности, в 2009 г. и в 2015 г. произошло резкое снижение темпов роста ВВП до 1,2 % в результате падения мировых цен на нефть до 35 долларов за баррель. Источники роста экономики за пределами сектора природных ресурсов недостаточно развиты. Занятое население сосредоточено в наименее производительных секторах, таких как сельское хозяйство (24 % работающих), продукция которого составляет лишь 5 % ВВП. Преобладание государственного сектора сдерживает динамику инвестиций. На предприятия с государственным участием приходится около трети ВВП. Контроль над ценами на ряде рынков, произвольное вмешательство государственных субъектов и ограниченная конкуренция уменьшают возможности для появления новых хозяйствующих субъектов и инноваций. В условиях новой экономической реальности процесс диверсификации экономики умеренно прогрессирует, но сталкивается с многочисленными препятствиями.

Министр национальной экономики Республики Казахстан во время встречи министров в рамках недели «Евразии ОЭСР 2017» в Алматы обратил внимание на основные проблемы, мешающие полноценной диверсификации экономики страны: «Естественно, у нас много проблем, много вызовов, которые надо решать. Не секрет, что наша страна в большой степени зависит от нефти и газа. Я могу назвать только одну причину, которая не позволяет нам в данный момент в полной мере проводить диверсификацию экономики, чтобы мы больше ориентировались на сектор услуг – это зависимость от нефти и газа. Но эта зависимость сокращается в последние 7-8 лет, начиная с момента введения программы по индустриализации страны. Другое препятствие, которое стоит перед государством, – огромная территория Казахстана, которая требует больших средств на развитие инфраструктуры».

Благодаря росту производства и оказания научных и образовательных услуг, с 2011 года в Казахстане наблюдается повышение занятости и производительности труда, однако до настоящего времени темпы роста данных показателей сохраняются невысокими. Наличие элементов централизации в управлении экономикой сдерживает развитие рыночной инфраструктуры и ограничивает конкуренцию. Однако, по заключениям экспертов, в Республике есть возможности для дальнейшего улучшения делового климата [2]. В настоящее время Казахстан характеризуется как крупная и быстроразвивающаяся экономическая система в Центральной Азии благодаря нефтяным месторождениям, а также проводимым мерам по диверсификации и либерализации экономики. Правительством разрабатывается программа реализации инновационной модели экономического роста, базирующейся на формировании новой, технологичной, экспортно-ориентированной экономики с сильными регионами. Основой для перехода к новой экономической модели является сочетание целого ряда приоритетных направлений экономической политики, которые во многом сходны с ключевыми положениями Стратегии социально-экономического развития России на период до 2035 года.

Первое направление – это переориентация системы профессиональной подготовки на новые потребности экономики в кадрах специалистов в совокупности с модернизацией образовательных программ.

Второе направление – технологическое обновление и цифровизация, которое предусматривает развитие наукоёмкой эконо-

мики, модернизацию действующих предприятий базовых отраслей, создание новой инновационной индустрии в стране, где главными инструментами станут госпрограмма «Цифровой Казахстан», обновлённая программа развития агропромышленного комплекса.

Третье направление – активизация частного сектора, в котором основной упор будет сделан на развитие экспортно-ориентированных услуг, таких как туризм, образовательные услуги с предоставлением грантов для иностранных студентов, финансовые и деловые услуги на базе Международного Финансового Центра «Астана», транспортные транзитные услуги и космические услуги.

Четвертое направление – строительство правового государства, которое предполагает применение международных стандартов в законодательной и судебной деятельности, оптимизацию и цифровизацию процессов государственного управления в рамках программы «Цифровой Казахстан», что обеспечит ограничение возможностей коррупционных проявлений.

Пятое направление – сильные регионы и урбанизация, что позволит устранить дисбаланс между регионами республики, обеспечит экономическое развитие регионов за счет повышения их самостоятельности, за счет поддержки приграничных территорий, сделает их привлекательными для инвестиций, ориентированных на экспорт, обеспечит равное качество жизни населения независимо от места проживания.

Шестое направление – модернизация общественного сознания – определяет становление единой нации сильных и преданных стране людей.

Седьмое направление – повышение роли государственных органов как движущей силы модернизации страны, обеспечение роста эффективности госаппарата за счет внедрения новых технологий управления и цифровизации, развитие клиентоориентированности и адаптивности.

Особенности управления процессом формирования бюджета

Система управления государственными финансами Республики Казахстан является предметом целенаправленно осуществляемых широкомасштабных реформ государственного управления, направленных на укрепление потенциала стратегического развития страны. Подобные реформы осуществлялись в странах ЕС в 1990-2000-х годах. В Российской Федерации они проводятся с середины 2000-х годов; вступили в активную фазу в начале 2010-х годов и в настоящее время близки к завершению. Долгосрочный стратегический документ Стратегия «Казахстан — 2050» выстроен с учетом необходимости совершенствования бюджетного планирования и определяет важные приоритеты модернизации макроэкономической политики [3]. На основе инновационно построенного Бюджетного кодекса и официальных нормативных правовых документов ключевые экономические ведомства – Министерство национальной экономики, Министерство финансов, другие государственные структуры – обеспечивают профессиональную и эффективную основу для планирования бюджета.

В Конституции Республики Казахстан (ст. 54) [4] полномочия по утверждению республиканского бюджета, внесению в него изменений и дополнений предоставлены Парламенту в составе верхней и нижней Палат (Сенат и Мажилис). Ежегодный закон «О республиканском бюджете» представляется в Парламент не позднее 1 сентября. Рассмотрение республиканского бюджета происходит на отдельных заседаниях двух палат с последовательным обсуждением сначала в Мажилисе, а затем – в Сенате, при этом утверждение бюджета происходит до 1 декабря. Закон подписывается Президентом Республики Казахстан. На совместном заседании Палат Парламент утверждает отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета (ст. 53 Конституции Республики Казахстан). Правительство осуществляет исполнительную власть в отношении бюджета, разрабатывает финансовую и экономическую политику, готовит и представляет бюджет Парламенту, реализует бюджет и отчитывается перед Парламентом о его исполнении.

Макроэкономическая политика и стратегическое планирование находятся в ведении Министерства национальной экономики, а за составление бюджета, реализацию и финансовую отчетность отвечает Министерство финансов. Помимо этого, существует Республиканская бюджетная комиссия, председателем которой является

Премьер-Министр Республики Казахстан, а также контролирующие и надзорные органы – уполномоченный орган внутреннего государственного аудита (ведомство Министерства финансов) и Счетный комитет. Его полномочия определены Законом о государственном аудите и финансовом контроле, в соответствии с которым «одним из основных принципов государственного аудита и финансового контроля является независимость, то есть недопущение вмешательства, посягающего на независимость органов государственного аудита и финансового контроля при проведении государственного аудита и финансового контроля» [5].

Президент Республики Казахстан назначает главу Счетного комитета и двух его членов сроком на пять лет; по три члена Счетного комитета назначает самостоятельно каждая из Палат Парламента, также сроком на пять лет (в общей сложности девять членов). Президент утверждает общий регламент работы, численность сотрудников и другие аспекты деятельности Счетного комитета, а также может запрашивать проведение специальных проверок. Тот факт, что глава высшего аудиторского учреждения может быть смещен без законодательного или судебного одобрения, может рассматриваться как ограничение его фактической независимости. Что касается независимой проверки макрофискальной политики, то в настоящее время в Казахстане нет независимых финансовых институтов (НБИ), подобно тем, которые организуются во многих странах ОЭСР (прим. 1). Согласно экспертному мнению, «создание обособленного НБИ в Российской Федерации не является приоритетной задачей. Функционал НБИ практически полностью выполняется Счетной палатой Российской Федерации, частично – Общественной палатой и Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации, при рассмотрении отчета об исполнении и проекта федерального бюджета широко используются заключения научных и экспертных организаций» [6, с.19]. Авторы вполне обоснованно полагают, что перед принятием подобных решений «следует полнее изучить опыт создания НБИ, в том числе негативный, в странах с разными моделями государственного управления, а также оценить как возможные преимущества, так и риски неэффективного использования бюджетных средств в случае создания формальной и малоэффективной организации» [6, с,19].

По данному вопросу представляет интерес опыт Австралии и Великобритании. Например, Генеральный аудитор Австралии назначается генерал-губернатором по рекомендации премьер-министра. Однако премьер-министр может давать рекомендации генеральному губернатору, только если он передал предлагаемую рекомендацию Объединенному комитету государственных счетов и аудита в парламенте, и тот одобрил эту рекомендацию [7]. В Великобритании Контролер и генеральный ревизор (C&AG) возглавляет Национальное ревизионное управление и назначается Ее Величеством Королевой, главой государства, по рекомендации Палаты общин и премьер-министра по согласованию с председателем Комитета по распределению государственных средств. C&AG может быть смещен с должности только Королевой по рекомендации от обеих палат парламента [8].

В качестве рекомендации можно предложить объединение указанных зарубежных практик. Например, Президент Казахстана может назначать Председателя Счетного комитета после одобрения двух Палат Парламента; Председатель может быть смещен только Президентом на основе рекомендации обеих Палат Парламента. При этом, необходимо определить чёткие критерии назначения и освобождения от должности Председателя и членов Счетного комитета. В части утверждения регламента и других организационных положений можно рекомендовать утверждение этих вопросов после самостоятельного рассмотрения по согласованию с Парламентом. Применение зарубежного опыта позволило бы повысить доверие к национальной практике формирования бюджета, включая профессиональную объективность бюджетного прогнозирования, долгосрочную устойчивость и регулирование фискальных рисков, а также обеспечение беспристрастного контроля.

Проведение реформ в бюджетной сфере: некоторые итоги

Реформирование и модернизация бюджетной сферы в Республике проводится для достижения норм и международных стандартов в рамках цели вхождения Казахста-

на в число 30 развитых государств мира к 2050 году. С 2009 года применяется управление бюджетом по методу начислений, с использованием Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора. Параллельно практикуется кассовый метод, который сохраняет высокую важность в государственных финансовых операциях. С 2012 года отчеты об исполнении бюджета доступны на веб-сайтах Министерства финансов, а с 2017 года Министерство финансов раскрывает дополнительную информацию о разработке, исполнении и аудите бюджета.

Заслуживает внимания опыт России по управлению общественными финансами [9; 10]. Одним из инструментов стало создание в 2010-х гг. Государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (ГИИС УОФ «ЭБ»). Данная система «предназначена для обеспечения прозрачности, открытости и подотчётности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счёт формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами». Из данной формулировки вытекает, что ГИИС УОФ «ЭБ» позволяет использовать цифровые технологии на различных уровнях управления финансами, что существенно влияет на повышение качества финансового менеджмента.

Центральная идея Бюджетного кодекса Республики Казахстан [11] после нескольких лет подготовительной работы в 2016 году была воплощена в практику планирования бюджета как «бюджетирование, основанное на результатах». Это составная часть реформ в сфере управления государственными расходами, повышение результативности (прим. 2) которых, как важная часть бюджетной политики, создает надежную основу для эффективного выполнения органами власти своих функций. В России концепция БОР начала реализовываться с 2004 года. Согласно экспертному заключению «бюджетирование, ориентированное на результаты, определяется как наиболее распространенное направление реформирования бюджетного процесса последних десятилетий» [6, с. 10]. В настоящее время данная технология охватывает все этапы бюджетного процесса и предусматривает различные процедуры планирования, финансового контроля, бухгалтерского и бюджетного учета и отчетности, бюджетного мониторинга и оценки результатов.

Правительства обеих стран развивают опыт передачи решений на местный уровень с целью улучшения отчетности и укрепления участия граждан. Например, на сайте Министерства Финансов Российской Федерации представлен так называемый «бюджет для граждан», в работе с которым может участвовать любой квалифицированный пользователь. Подобная практика не только повышает информировать населения о состоянии бюджета, но и создает новые возможности для привлечения внимания общественности к формированию приоритетов бюджетной политики. Одна из задач ГИИС УОФ «ЭБ», которая состоит в обеспечении более широких возможностей для участия граждан в бюджетном процессе, реализуется в форме постоянно функционирующего интернет-сайта. Благодаря работе специальных сервисов «посетители могут оставлять свои комментарии и рекомендации относительно распоряжения располагаемыми бюджетными ресурсами. Это дает основания органам государственной власти и муниципального управления проводить бюджетную политику с учетом мнений широких слоев населения» [12, с. 14].

В сельских районах, аулах, деревнях и городах регионального значения Республики Казахстан создан четвертый уровень местного самоуправления, позволяющий гражданам участвовать в обсуждении бюджетных приоритетов в региональных центрах и городах республиканского значения. Внедрен новый порядок контроля государственных расходов, способствующий осуществлению аудиторской деятельности на основе учета финансовых рисков. Данный подход отличается от традиционной системы предварительного аудита и детального оперативного контроля и аналогичен практике работы ведущих международных аудиторских компаний.

В целях управления значительными нефтяными богатствами Казахстана в 2000 году был создан и функционирует в настоящее время Национальный фонд, который управляется Национальным банком Казахстана и осуществляет функции стабилизационного и сберегательного фондов [13]. Деятельность этого финансового института предполагает защиту активов и направлена на снижение зависимости общего объема поступлений в бюджет от уровня нефтегазовых доходов, что помогает избежать непредвиденных экономических последствий, например таких, как «голландская болезнь» (прим. 3). Аналогичные цели в России выполняет Фонд Национального благосостояния (прим. 4).

Планирование бюджета в Республике Казахстан имеет особенности: отображается и отслеживается в ежегодном календаре, и оформляется в виде трехлетних циклов. Бюджетный кодекс определяет некоторую гибкость в части перераспределения финансов в рамках программ и подпрограмм, если бюджетные резервы возникают в течение года. Вместе с тем, данная гибкость не распространяется на финансы, полученные из Национального фонда. В соответствии с Бюджетным кодексом, перераспределение до 5 % может быть разрешено администраторам бюджетных программ в рамках одной программной области; перераспределение в размере от 5 до 10 % требует рассмотрения Республиканской бюджетной комиссией, а более 10 % – необходимо утверждение в Парламенте. Что касается полномочий на принятие долгосрочных обязательств, то в Бюджетном кодексе указаны виды расходов, для которых это разрешено, включая программы развития бюджета и контракты на закупку услуг продолжительностью более одного года.

Согласно экспертному мнению, «основное внимание в Казахстане уделяется, скорее, скорости реагирования и гибкости, чем стабильности и устойчивости, как в управлении, так и в планировании бюджета. Расходы или новые и возникающие приоритеты для расходов можно относительно легко покрыть путем внесения поправок в первоначальный бюджет. Таким образом, годовой бюджет подвергается нескольким пересмотрам в течение года реализации, с учетом поэтапных корректировок и обновлений» [14]. Подобная практика периодических корректировок бюджета существует и в России.

С одной стороны, можно констатировать, что такой подход необходим, поскольку экономика развивается циклически, а мировой рынок подвергается постоянным колебаниям и изменениям. Однако, с другой стороны, применяемые на практике меры подрывают целостность первоначально утвержденного бюджета. Возникают большие риски неэффективного планирования. Руководители бюджетных программ, зная о возможном проведении корректировок, не заостряют внимания на содержательной части заявок по финансированию проектов и заданий. В этой связи, немалая часть средств в большей части бюджетного года остается нераспределенной и не доходит до конечного получателя.

В этой связи заслуживает внимания предложение по внесению изменений в бюджет один раз в год, что позволило бы упорядочить формирование и исполнение как годовых, так и трехлетних бюджетов. Годовой бюджетный цикл можно было бы поделить на фазу формирования (на начало года) и фазу перераспределения (август-сентябрь). Такой подход основан на передовой практике ряда стран-членов ОЭСР. Фаза перераспределения средств позволяет легче адаптироваться к изменениям и гибко реагировать на внешние факторы. Подобные меры могут способствовать повышению финансовой дисциплины среди администраторов бюджетных программ, максимальному снижению рисков несбалансированного планирования, налаживанию эффективного оперативного управления.

Новации в развитии межбюджетных отношений

Бюджетная система России складывается из трех уровней: федерального, регионального и муниципального (прим. 5). Существуют различные финансовые инструменты, которые регионы могут использовать в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Наиболее часто применяется распределение дотаций, преимущество которых – нецелевой характер, что обеспечивает финансовую свободу муниципалитетов. Бюджетным кодексом Российской Федерации регламентируются следующие виды выравнивающих дотаций: из регионального

фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и поселений (внутригородских районов); из районного фонда финансовой поддержки поселений (окружного фонда финансовой поддержки внутригородских районов). Положительная сторона данной системы межбюджетного выравнивания на субфедеральном уровне состоит в возможности выбора субъектами конкретного варианта из представленных выше; недостатками являются большое количество типов муниципальных образований, видов выравнивающих трансфертов и порядка их предоставления [15, с.46].

Государственный бюджет в Казахстане делится на республиканский и местные бюджеты. Местные бюджеты, в свою очередь, имеют три уровня. Регионы (области) и крупные города (города республиканского значения) со столицей образуют первый уровень, второй уровень состоит из районов и городов областного значения, а третий уровень состоит из поселков и сельских округов (аулов).

В Казахстане практикуется утверждение трехлетних параметров бюджета для регионов. Данный подход проводится в рамках децентрализации управления общественными финансами и является одним из важных компонентов межбюджетных отношений. Регионы делятся на доноров (изъятия) и реципиентов (субвенции). В настоящее время распределение финансов между республиканским и местными бюджетами регулируется Бюджетном кодексом, Законом Республики Казахстан от 29 ноября 2016 года № 24-VI [16] и Методикой расчетов трансфертов [17]. Данные нормативно-правовые акты определяют доходы и расходы регионов, в том числе объемы трансфертов общего характера между республиканским и местными бюджетами на трехлетний период, которые, свою очередь не подвергаются изменениям в течение всего трехлетнего периода.

Вместе с тем, как показывает практика, в рамках реализации трехлетних бюджетов в регионах сохраняются нерешенные вопросы. *Один из них связан с особенностями формирования бюджетов регионов*. Как правило, бюджет развития рассчитывается исходя из текущего бюджета. При этом, для регионов доноров объем бюджета развития рассчитывается за минусом изъятий, величина которых не всегда соответствует реальным возможностям регионов. Помимо этого, суммы целевых трансфертов республиканского бюджета на развитие имеют весьма неустойчивый характер. Суммарная разница в предоставлении трансфертов может достигать значительных размеров между регионами. Существует практика отрывочного финансирования и сокращения сумм целевых трансфертов. Это приводит к затягиванию сроков работ и увеличению общих затрат вследствие повторной мобилизации людей, оборудования и проведения дополнительных инженерно-технических работ.

В целях обеспечения сбалансированного социально-экономического роста регионов-доноров представляется своевременным изменение порядка формирования бюджетов развития за счет уменьшения изъятий в республиканский бюджет [18]. Поскольку изъятия для бюджета регионов-доноров являются расходами, то при расчетах сумм бюджета развития и капитальных расходов было бы более обоснованным учитывать величину изъятий в республиканский бюджет**.** Помимо этого, было бы справедливым осуществлять финансирование проектов по строительству в регионах-донорах за счет предоставления ежегодного гарантированного целевого трансферта из республиканского бюджета, для чего целесообразно внести изменения и дополнения в «Правила рассмотрения и отбора трансфертов на развитие» [19].

Другой вопрос связан с практикой финансирования вновь вводимых объектов социальной сферы. За счет средств местных бюджетов вводятся в эксплуатацию вновь построенные социальные объекты, затраты на содержание которых не были учтены при расчете параметров бюджетов регионов. Так, например, в Атырауской области за 2017-2018 годы завершено строительство 10 объектов спорта, 11 объектов культуры, 47 объектов образования. На ежегодное текущее содержание данных объектов из местного бюджета дополнительно требуется около 3,0 миллиардов тенге.

Однако, существующая Методика не предусматривает финансирование расходов вновь построенных объектов. Во избежание рисков дефицита текущего бюджета в рамках трехлетнего бюджетного периода было бы целесообразным внести в действующую

Методику порядок исчисления будущих расходов на финансирование вновь построенных объектов и их передачу в базу местных бюджетов. В данном случае, при разработке проектов бюджетов можно предложить регионам предоставлять список проектов с планируемыми ежегодными расходами на содержание объектов, которые в период рассмотрения бюджетов еще не введены в эксплуатацию, но планируются к завершению в последующие три года.

Требуют решения организационные вопросы исполнения государственных обязательств по проектам государственно-частного партнерства (ГЧП). Работа по реализации проектов ГЧП в Казахстане ведется весьма активно. Так, если в период с 2010 по 2016 годы в стране было подписано 12 проектов ГЧП, то за последующие два года (2017-2018) – более 200 проектов. Согласно правилам ГЧП, частные партнеры и инвесторы возмещают свои затраты за счет государственной поддержки, государственного заказа и прямого бюджетного финансирования в рамках компенсации инвестиционных и операционных затрат. Одним из главных принципов ГЧП является предоставление долгосрочного контракта частным партнерам. Так, например, государственный орган, вместо соблюдения ежегодных процедур (предоставление бюджетных заявок и программ, проведение конкурсов), подписывает с частным партнёром договор на 10 лет, тем самым определяя обязательства и суммы на 10 лет вперед. Долгосрочные контракты дают возможность бизнесу экономить значительные средства за счет оптимизации и мобилизации, обучения человеческих ресурсов, покупки качественного оборудования и т.п. При этом, частный партнер, зная, что он обеспечен объемом работ на 10 лет, будет максимально стараться работать качественно. Вместе с тем, существующая Методика не предусматривает выполнения государственных обязательств местными исполнительными органами по проектам ГЧП. Следовательно, во избежание рисков дефицита текущего бюджета в рамках трехлетнего бюджетного периода было бы целесообразно определять необходимые суммы финансирования для выполнения государственных обязательств местными исполнительными органами по проектам ГЧП.

Стратегический подход к управлению формированием бюджета

Для проведения сбалансированной бюджетной политики В Республике Казахстан разработаны рекомендации по обеспечению взаимосвязи стратегического, экономического и бюджетного планирования. Все документы системы государственного планирования условно разделены и систематизированы применительно к трем уровням системы государственного планирования. Документы *первого уровня* призваны определять долгосрочное видение экономического развития страны на долгосрочный период (Стратегия 2050; стратегические планы на 10 лет; Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны). Ко *второму уровню* относятся документы, содержащие показатели развития отраслей и регионов, определяющие пути достижения документов первого уровня, на основе их декомпозиции (государственные программы, Прогноз социально-экономического развития, отраслевые программы, Программы развития территорий). Документы *третьего уровня* определяют стратегические планы государственных органов, в которых обосновывается достижение показателей, предусмотренных в документах первого и второго уровней [20]. В Российской Федерации система документов стратегического планирования носит многоуровневый характер, всесторонне разработана с учетом особенностей отраслевого и административно-территориального устройства и регламентируется законодательством [21].

Начальным этапом разработки бюджета в Казахстане является подготовка ежегодного Прогноза социально-экономического развития Министерством национальной экономики. Это скользящий пятилетний прогноз, который основывается на Стратегии «Казахстан — 2050» и *Стратегическом плане развития* до 2025 года, других государственных программах, а также на ежегодном послании Президента. Макроэкономические предположения сочетают прогнозы внутренних (население, задействование рабочей силы и уровень инфляции) и внешних (рост мировой экономики и торговли, цены на сырьевые товары и обменные курсы) факторов. Прогнозы для различных секторов экономики подготавливаются отраслевыми министерствами и

ведомствами и отражают основные направления экономической политики и приоритеты развития для обоснования новых расходов. На этой основе функционирует система трехлетних скользящих бюджетов, причем второй и третий годы бюджетного цикла (в отличие от первого) представляют собой рекомендательные, а не императивные обязательства.

Основными компонентами новой системы бюджетного планирования в Республике Казахстан являются:

- пятилетний план социально-экономического развития, включающий фискальные прогнозы, – разрабатывается на скользящей основе ежегодно;
- упрощенные стратегические и оперативные планы для министерств и других государственных органов;
- трехлетние среднесрочные бюджетные планы, подготовленные министерствами и ведомствами на «скользящей основе», включая показатели эффективности и целевые показатели;
- пояснительная записка, представляющая собой часть представленного Парламенту бюджетного пакета, объясняющая выполненную и запланированную работу по программе, вопросы и предлагаемые действия для достижения целей обеспечения эффективности деятельности;
- меморандумы, направленные на достижение целей программы.

Поскольку бюджет носит программный характер (прим. 6), то при составлении трехлетнего республиканского бюджета и стратегических планов министерств предусматривается разработка бюджетных программ, которые включают не только общие расходы, но и показатели эффективности работы соответствующих ведомств. Бюджетные программы в Казахстане основаны на государственных функциях и отражают организационную структуру правительства и предоставляемых государственных услуг. В Бюджетном кодексе определены несколько типов программ. К ним относятся программы предоставления государственных услуг, переводы между уровнями правительства, капиталовложения, кредиты и т. д.

Годовой отчет о выполнении бюджета включает подробные отчеты о достижении целевых показателей эффективности в рамках бюджетной программы. После окончания года, основываясь на отчетах отраслевых министерств, министерство национальной экономики готовит заключение по каждой программе и степени выполнения задач, и этот отчет передается Президенту для рассмотрения. Результаты, представленные отраслевыми министерствами, также подлежат внутреннему аудиту. В Бюджетном кодексе Республики Казахстан закреплено положение о закреплении за каждой бюджетной программой официального руководителя, который отвечает за ее планирование и исполнение и несет ответственность в случае недостижения установленных целей. Представители высшего менеджмента государственных учреждений подписывают меморандум, обязывающий руководителя выполнять поставленные задачи.

В странах ОЭСР было проведен обширный эксперимент с бюджетными системами и процедурами, направленный на повышение ответственности за эффективность, в аспекте как финансовых вознаграждений, так и санкций для отдельных лиц, а также увеличения или сокращения бюджета для программных расходов на основе того, были ли достигнуты целевые показатели эффективности. Несколько экспериментов с автоматическим сокращением бюджета для неудовлетворительно работающих программ были свернуты или прекращены (например, в Корее). Опытным путем установлено, что отнесение внешних факторов, влияющих на эффективность реализации программ к причинам, по которым происходит автоматическое сокращение бюджета, редко является правильным решением при условии недостаточной обоснованности целевых показателей. Следует учитывать, что на эффективность могут оказывать влияние и многие другие причины, в числе которых: неудовлетворительная структура программы, слабая детализация показателей эффективности, необоснованные цели, непредвиденные риски.

Как показывает практика, даже на концептуальном уровне не отработаны механизмы согласования, которые давали бы национальным министерствам финансов права на снижение степени контроля при исполнении бюджетов или формировании отчетности для ведомств с высокими результатами деятельности [22, p. 11–12]. Одновременно, можно найти образцы ужесто-

чения контроля и требований к отчетности, которые можно было бы применить по отношению к ведомствам с низкими показателями работы. В рамках одного из проведенных исследований по данной теме выяснилось, что полученная информация об итогах финансовой деятельности используется организациями, как правило, для решения стандартных задач управления, а не для регулирования специфических проблем, возникающих при составлении и исполнении бюджета [22, p.4]. Сейчас наступил период переосмысления традиционного понимания «бюджетирования, ориентированного на результат»: этот инструмент проходит адаптацию к новым экономическим условиям, уже разрабатывается и апробируется на практике модель «следующего поколения» [23].

Накопленный зарубежный опыт применения финансового инструментария приводит к следующим выводам: 1) «бюджетирование, ориентированное на результаты, имеет мощную устойчивую притягательность потому, что оно обещает повысить результативность работы государственного сектора благодаря прозрачности, лучшему распределению ресурсов и продуманному управлению» [22, p. 2]; 2) «ключевая проблема программного бюджетирования в последние десятилетия состояла в том, что в применявших его многих странах ОЭСР ни со стороны министерств финансов, ни со стороны политических лидеров не было реального желания участвовать в перераспределении бюджетных расходов. Между тем именно перераспределение ресурсов с целью повышения эффективности их использования является основной целью программного бюджетирования. Результат был неизбежен: прекрасно сформированные системы программного бюджетирования, которые ни к чему не приводили» [24, p. 29]. Применительно к России названные проблемы и определенные сложности в использовании модели программного бюджета также имеют место. Накопленный опыт формирования программного бюджета описывается в специальных публикациях. [25]. Органы власти федерального и регионального уровней предпринимают существенные усилия для налаживания продуктивной работы по управлению общественными финансами [26].

Заключение. Возможные векторы улучшения бюджетного процесса

1. В результате развития бюджетного законодательства перечень переданных на уровень поселений полномочий существенно различается по муниципальным районам. Устанавливаются различные критерии выравнивания для различных типов поселений, что приводит к разделению средств выбранных фондов финансовой поддержки, увеличению их числа и в конечном итоге отрицательно влияет на процесс предоставления дотаций. Тип муниципального образования перестал быть главенствующим фактором для получения выравнивающего трансферта. В этой связи требует совершенствования методика распределения доходов местных бюджетов и полномочий по решению вопросов местного значения. Согласно экспертному мнению, «более простым и эффективным способом выравнивания представляется формирование единого регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований с механизмом распределения дотаций, учитывающим различное разграничение полномочий и доходных источников между различными муниципальными образованиями» [15, с. 47].

2. Бюджетные программы, планируемые и реализуемые на различных уровнях управления, содержат развернутый перечень показателей, многие из которых носят декларативный характер, либо характеризуют второстепенные параметры в области своей компетенции. В этих целях еще на стадии разработки бюджетных программ можно предложить исключить из них те индикаторы и целевые показатели, которые в будущем, уже на этапе их исполнения, будут носить декларативный характер. Одновременно, следует предпринять меры для повышения ответственности разработчиков бюджетных программ за принимаемые решения, за качественную проработку бюджетных заявок. Эта деятельность проводится на предмет соответствия заявленных бюджетных средств целям принимаемых стратегических планов и показателям бюджетных программ, чтобы исключить в дальнейшем корректировку программных документов под фактический объем выделяемых средств.

3. Представляется важной поддержка реформы государственными служащими,

работниками экономических и финансовых органов, министерств и ведомств, а также специалистами муниципальных финансовых служб, которые должны быть объективно заинтересованы в результатах проводимых в бюджетной системе преобразований. Для обеспечения высокопроизводительной и эффективной работы сотрудникам нужно иметь целостное представление о целях и задачах проводимых реформ, быть вовлеченными в их проведение, критически оценивать существующее положение и предпринимать активные действия для стабилизации текущей ситуации.

4. Основные аспекты экономического развития целесообразно увязывать с программой реализации новой модели экономического роста, методологическая основа которой должна базироваться на формировании инновационной, высокотехнологичной, экспортно-ориентированной и экономически устойчивой экономики. При обосновании приоритетов экономического роста следует ориентироваться на сохранение тех преимуществ, которые даёт имеющаяся ресурсная база. На ее основе возможно построение качественно новой экономики за счёт внедрения передовых технологий, развития человеческого капитала и стимулирования экспорта. Основой для перехода к новой экономической модели является сочетание целого ряда приоритетных направлений государственной политики, которые должны охватить все ключевые аспекты жизнедеятельности страны: развитие человеческого капитала, технологическое обновление и цифровизацию, конкурентоспособный бизнес, обеспечение верховенства права, укрепление позиций регионов, модернизацию общественного сознания, повышение роли государственного сектора как лидера прогрессивных изменений. Развитие отношений сотрудничества стран-участников ЕАЭС создает надежную базу не только для согласованных управленческих новаций в финансово-экономической сфере, но и для интенсификации хозяйственной деятельности и развития плодотворного сотрудничества между всеми заинтересованными участниками экономических отношений.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Под НБИ понимаются финансируемые из государственного бюджета, но функционально независимые от финансово-бюджетных властей организации, действующие под эгидой законодательной или высшей исполнительной власти, осуществляющие надзор и анализ в сфере бюджетной политики и бюджетных показателей. Существуют три институциональные модели НБИ: независимый бюджетный совет (Independent Fiscal Council); парламентское бюро по делам бюджета (Parlamentary Budget Office); автономное подразделение органа государственного аудита (Audit Institution) [6, с.18].

2. Бюджетный кодекс определяет принцип результативности как разработку и исполнение бюджета, ориентированного на достижение показателей результатов, предусмотренных стратегическими планами, программами развития территорий и (или) бюджетными программами государственных органов, а принцип эффективности определяет как разработку и исполнение бюджета исходя из необходимости достижения наилучшего прямого и конечного результата с использованием утвержденного объема бюджетных средств или достижения прямого и конечного результата с использованием меньшего объема бюджетных средств.

3. «Голландская болезнь» — экономический недуг, при котором увеличение экспорта сырьевых ресурсов снижает эффективность экономики. Симптомы голландской болезни: рост цен на сырье, рост экспорта сырья.

4. Фонд национального благосостояния России — российский государственный резервный фонд, является частью механизма пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации на длительную перспективу.

5. Законодательство на момент написания статьи определяет следующие типы муниципальных образований: городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район (внутригородская территория города федерального значения).

6. Программный бюджет — это отражение финансового обеспечения программ; это не распределение по ведомствам, а распределение именно по программам. Соответственно, управление бюджетом, управление деятельностью органов власти идет в проектом ключе.

ЛИТЕРАТУРА

1. World Bank, GNI per capita, PPP (constant 2011 international $) | Data, International Comparison Program Database, 2018. [e-resource] // URL: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.KD?end=2015&locations=KZ&start=1993 (accessed: 10.08.2019).

2. OECD. Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 1. Initial Assessment, OECD Development Pathways, OECD Publishing,

2016. [e-resource] // ОЭСР. URL: http://dx.doi.org/10.1787/9789264246768-en (accessed: 12.07.2019).

3. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 14 декабря 2012 г. «Стратегия «Казахстан — 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» [электронный ресурс]. URL: http: //akorda.kz/ (дата обращения: 18.07.2019).

4. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.03.2017 г.) [электронный ресурс]. URL: http: //akorda.kz/ (дата обращения: 22.07.2019).

5. Закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015 г. № 392-V «О государственном аудите и финансовом контроле» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 26.12.2018 г.) [электронный ресурс]. URL: http: //www.zakon.kz/ (дата обращения: 28.08.2019).

6. Лавров А. М., Ястребова О.К. Актуальные тенденции бюджетного процесса в странах ОЭСР //Финансовый журнал. 2018. №2. С. 9–23.

7. Australian National Audit Office (ANAO), The Auditor-General, 2018. [electronic resource]. URL: https://www.anao.gov.au/about/the-auditor-general (accessed: 10.09.2019).

8. National Audit Office. Appointment of the new C&AG, 2018. [electronic resource]. URL: https://www.nao.org.uk/press-release/appointment-of-the-new-cag/ (accessed: 22.08.2019).

9. Молчанова Н.П. Региональные финансы в условиях цифровизации // Взгляд поколения XXI века на будущее цифровой экономики. Сборник статей преподавателей IX Международной научно-практической конференции “Современная экономика: концепции и модели инновационного развития”. Москва, 2018.

10. Виноградова А.С., Воинова Е.С. Роль государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами. В кн.: Перспективы финансовой деятельности современных компаний в цифре. Коллективная монография молодых исследователей Финансового университета при Правительстве РФ. Москва, КноРус, 2018. С. 63-67.

11. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. № 95-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15 января 2019 г.). //БД «Юрист». [электронный ресурс]. URL: www.zakon.kz/ (дата обращения: 22.08.2019).

12. Молчанова Н.П. Развитие общественных финансов в условиях становления цифровой экономики //Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. МГУ. 2017. Т.9. №3 (25). С. 7-16.

13. International Monetary Fund, Republic of Kazakhstan: Selected Issues, 2017. [electronic resource]. URL: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/09/Republic-of-Kazakhstan- Selected-Issues-44885 (accessed: 20.08.2019).

14. Khismatullin V. Budgeting in Kazakhstan: results of implemented reforms and plans for the future, Presentation, 2018. [e-resource]. https://www.slideshare.net/ OECD-GOV/budgeting-in-kazakhstan-vagiz-khismatulin-kazakhstan (accessed: 14.08. 2019).

15. Барбашова Н.Е. Использование единой методики при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Финансовый журнал. 2019. №1. С. 44-55.

16. Закон Республики Казахстан от 29 ноября 2016 г. № 24-VI «Об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами городов республиканского значения, столицы на 2017-2019 годы» (с изменениями и дополнениями от 28.12.2018 г.). [электронный ресурс]. URL: http: //www.zakon.kz/ (дата обращения: 18.08.2019).

17. Методика расчетов трансфертов общего характера, утвержденная Приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 11 декабря 2014 года №139. [электронный ресурс]. URL: http: // minplan.kz/ (дата обращения: 12.08.2019).

18. Молчанова Н.П., Белостоцкий А.А. Приоритеты формирования региональных бюджетов в парадигме цифровизации экономики // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. Ежегодник. М.: ИНИОН РАН. 2018. С. 442-447.

19. Правила рассмотрения и отбора трансфертов на развитие. Утверждены приказом Министра финансов Республики Казахстан от 25 февраля 2015 г. №126. [электронный ресурс]. URL: http://minfin.kz/ (дата обращения: 2.08.2019).

20. Кадырова М.Б. Актуальные вопросы реформирования бюджетного процесса в Республике Казахстан // Государственное управление и государственная служба. 2012. №3. С. 92-101.

21. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения: 27.08.2019).

22. Performance Budgeting in OECD Countries. OECD, 2007. DOI: 10.1787/9789264034051. [electronic resource]. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-in-oecd-countries_9789264034051-en (accessed: 17.08.2019).

23. Moynihan D., Beazley I. Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries. Washington, DC: The World Bank, 2016. [electronic resource]. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25297 (accessed: 6.09.2019).

24. Spending Reviews. 3'rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. OECD Conference Centre, 28 May 2013. [electronic resource]. URL: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ SBO(2013)6&docLanguage=En (accessed: 19.08.2019).

25. Лавров А.М., Бегчин Н.А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12.

26. Мастеров А.И. Программно-целевое бюджетирование как инструмент стимулирования экономического роста в России // Экономика. Налоги. Право. 2018. Т. 24. № 20. С. 1211-1228.

FEATURES OF BUDGETING: METHODOLOGICAL AND OPERATIONAL EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN AND ITS RELEVANCE FOR RUSSIA

N. P. Molchanova
Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

I. N. Molchanov
Lomonosov Moscow State University, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

A.A. Nuraliyev
Department of Economics and Budget Planning, Atyrau, Republic of Kazakhstan

ABSTRACT:

Purpose: critical consideration of the technology of public finance management, which is the basis of budgeting; identification of problem issues in the research of methodological provisions and practical issues that affect the functioning of the budget system in the overall complex of strategic planning problems.

Methodology and methods: based on the application of the dialectical method of cognition, the principles of the system approach and tools of general economic and specific scientific methods theoretical sources and empirical data were studied, legal documents pertaining to the reform of the budget system and the transition to the program budget were analyzed. The study was carried out by means of the Republic of Kazakhstan and the results are correlated with similar practice of public finance management in the Russian Federation.

Results: considering the transformations of thy budget system the authors carried out a comparative analysis of the proposed measures and interventions that are strategically linked to ensure a comprehensive and effective system of governance, a balanced budget, efficient allocation of financial resources according to the established priorities, goals and objectives of fiscal policy. The reasons that make it difficult to manage state and municipal finances, through which there is a mobilization of financial resources, their redistribution and use to solve economic and social problems of society are identified. Practical applicability of technologies for result-oriented budgeting implementation, aimed at improving the efficiency of budgeting is studied. The evolution of principles, methods and tools used

in financial activity is considered. The process of budget preparation and utilization of the budget system is researched. Practical aspects of budgeting and allocation of budget resources are analyzed.
The scientific novelty of the paper consists in justification of a new approach to ensuring sustainable economic growth of donor and recipient regions, for the implementation of which it is recommended to change the methodology and practice of allocation of budget funds between economic entities both within and between levels of the budget system. The paper presents the conceptual basis for improving budget planning as one of the functional elements of financial management; the expediency of further studies of program budgeting in the context of updating the methodologies and using the proposed organizational and economic innovations in order to develop the basic provisions of financial science in the context of the digital economy.

KEYWORDS:
public finance management; public administration digitalization; financial planning; budgeting according to results; program budget; inter-budgetary relations; public-private partnership.

AUTHORS' INFORMATION:
Natalia P. Molchanova, Dr. Sci. (Economical), Associate Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation,
49, Leningradskiy ave., Moscow, 125993, Russia, 2520641a@gmail.com.

Igor N. Molchanov, Dr. Sci. (Economical), Professor, Lomonosov Moscow State University, Financial University under the Government of the Russian Federation,
49, Leningradskiy ave., Moscow, 125993, Russia, 9392940@gmail.com.

Aidar A. Nuraliyev, Economic and Budget Planning Department of Atyrau region Government,
77, Aiteke bi st., Atyrau, 060000, Kazakhstan.

FOR CITATION: Molchanova N. P., Molchanov I. N., Nuraliyev A. A. Features of budgeting: methodological and operational experience of the Republic of Kazakhstan and its relevance for Russia // Management Issues. 2019. №5 (60). P. 63—79.

REFERENCES

1. World Bank, GNI per capita, PPP (constant 2011 international $) | Data, International Comparison Program Database, 2018. [e-resource] // URL: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.KD?end=2015&locations=KZ&start=1993 (accessed: 10.08.2019) – (In Eng.).

2. OECD. Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 1. Initial Assessment, OECD Development Pathways, OECD Publishing, 2016. [e-resource] // OECD. URL: http://dx.doi.org/10.1787/9789264246768-en (date of reference: 12.07.2019) – (In Eng.).

3. State of the Nation Address from the President of the Republic of Kazakhstan to the people of Kazakhstan dated December 14, 2012 "Strategy "Kazakhstan – 2050 ": A New Political Course for the Successful State". [e-resource]. URL: http: //akorda.kz/ (accessed: July 18, 2019) [Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan narodu Kazakhstana ot 14 dekabrya 2012 g. «Strategiya «Kazakhstan — 2050»: Novyy politicheskiy kurs sostoyavshegosya gosudarstva» [elektronnyy resurs]. URL: http: //akorda.kz/ (data obrashcheniya: 18.07.2019).] – (In Rus.).

4. The Constitution of the Republic of Kazakhstan (adopted at the republican referendum on August 30, 1995) (as amended and supplemented as of March 10, 2017). [e-resource]. URL: http: //akorda.kz/ (accessed date: 22.07.2019) [Konstitutsiya Respubliki Kazakhstan (prinyata na respublikanskom referendume 30 avgusta 1995 goda) (s izmeneniyami i dopolneniyami po sostoyaniyu na 10.03.2017 g.) [elektronnyy resurs]. URL: http: //akorda.kz/ (data obrashcheniya: 22.07.2019).] – (In Rus.).

5. The Law of the Republic of Kazakhstan dated November 12, 2015 No. 392-V "On State Audit and Financial Control" (as amended and supplemented as of December 26, 2018). [e-resource]. URL: http: //www.zakon.kz/ (accessed date: 28.08.2019) [Zakon Respubliki Kazakhstan ot 12 noyabrya 2015 g. № 392-V «O gosudarstvennom audite i finansovom kontrole» (s izmeneniyami i dopolneniyami po

sostoyaniyu na 26.12.2018 g.) [elektronnyy resurs]. URL: http: //www.zakon.kz/ (data obrashcheniya: 28.08.2019).] – (In Rus.).

6. Lavrov A.M., Yastrebova O.K. Actual trends in the budget process in OECD countries // Financial Journal. 2018. No. 2. P. 9–23. [Lavrov A. M., Yastrebova O.K. Aktual'nye tendentsii byudzhetnogo protsessa v stranakh OESR //Finansovyy zhurnal. 2018. №2. S. 9–23.] – (In Rus.).

7. Australian National Audit Office (ANAO), The Auditor-General, 2018. [e-resource]. URL: https://www.anao.gov.au/about/the-auditor-general (date of reference: 10.09.2019) – (In Eng.).

8. National Audit Office. Appointment of the new C&AG, 2018. [e-resource]. URL: https://www.nao.org.uk/press-release/appointment-of-the-new-cag/ (date of reference: 22.08.2019) – (In Eng).

9. Molchanova N.P. Regional finance in the context of digitalization / In collection: A XXI century generation view on the future of the digital economy. A collection of articles by teachers of the IX International Scientific and Practical Conference "Modern Economics: Concepts and Models of Innovative Development". Moscow, 2018. [Molchanova N.P. Regional'nye finansy v usloviyakh tsifrovizatsii // Vzglyad pokoleniya XXI veka na budushchee tsifrovoy ekonomiki. Sbornik statey prepodavateley IX Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii "Sovremennaya ekonomika: kontseptsii i modeli innovatsionnogo razvitiya". Moskva, 2018.] – (In Rus.).

10. Vinogradova A.S., Voinova E.S. The role of the state integrated information system in the finance public management. In: Prospects for the financial activities of modern companies in digital terms. A collective monograph of young researchers of the Financial University under the Government of the Russian Federation. Moscow, KnoRus, 2018, P. 63-67. [Vinogradova A.S., Voinova E.S. Rol' gosudarstvennoy integrirovannoy informatsionnoy sistemy upravleniya obshchestvennymi finansami. V kn.: Perspektivy finansovoy deyatel'nosti sovremennykh kompaniy v tsifre. Kollektivnaya monografiya molodykh issledovateley Finansovogo universiteta pri Pravitel'stve RF. Moskva, KnoRus, 2018. S. 63-67.] – (In Rus.).

11. The Budget Code of the Republic of Kazakhstan dated December 4, 2008 No. 95-IV (as amended and supplemented as of January 15, 2019). // DB "Lawyer". [e-resource]. URL: www.zakon.kz/ (accessed date: 22.08.2019). [Byudzhetnyy kodeks Respubliki Kazakhstan ot 4 dekabrya 2008 g. № 95-IV (s izmeneniyami i dopolneniyami po sostoyaniyu na 15 yanvarya 2019 g.). //BD «Yurist». [elektronnyy resurs]. URL: www.zakon.kz/ (data obrashcheniya: 22.08.2019).] – (In Rus.).

12. Molchanova N.P. The development of public finance in the emerging digital economy // Scientific research of the Faculty of Economics. Electronic journal. Moscow State University. 2017. Vol. 9. No. 3 (25). P. 7-16. [Molchanova N.P. Razvitie obshchestvennykh finansov v usloviyakh stanovleniya tsifrovoy ekonomiki // Nauchnye issledovaniya ekonomicheskogo fakul'teta. Elektronnyy zhurnal. MGU. 2017. T.9. №3 (25). S. 7-16.] – (In Rus.).

13. International Monetary Fund, Republic of Kazakhstan: Selected Issues, 2017. [e-resource]. URL: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/09/Republic-of-Kazakhstan- Selected-Issues-44885 (date of reference: 20.08.2019) – (In Eng.).

14. Khismatullin V. Budgeting in Kazakhstan: results of implemented reforms and plans for the future, Presentation, 2018. [e-resource]. URL: https://www.slideshare.net/OECD-GOV/budgeting-in-kazakhstan-vagiz-khismatulin-kazakhstan (date of reference:14.08. 2019) – (In Eng.).

15. Barbashova N.E. Applying of a unified methodology during aligning the budgetary security of municipalities // Financial Journal. 2019. №1. P. 44-55 [Barbashova N.E. Ispol'zovanie edinoy metodiki pri vyravnivanii byudzhetnoy obespechennosti munitsipal'nykh obrazovaniy // Finansovyy zhurnal. 2019. №1. S. 44-55.] – (In Rus.).

16. The Law of the Republic of Kazakhstan dated November 29, 2016 No. 24-VI "On the volumes of general transfers between the republican and regional budgets, the budgets of cities of republican significance, the capital for 2017-2019" (as amended on December 28, 2018) [e-resource]. URL: http: //www.zakon.kz/ (accessed date: 18.08.2019) [Zakon Respubliki Kazakhstan ot 29 noyabrya 2016 g. № 24-VI «Ob ob"emakh transfertov obshchego kharaktera mezhdu respublikanskim i oblastnymi byudzhetami, byudzhetami gorodov respublikanskogo

znacheniya, stolitsy na 2017-2019 gody» (s izmeneniyami i dopolneniyami ot 28.12.2018 g.). [elektronnyy resurs]. URL: http: //www.zakon.kz/ (data obrashcheniya: 18.08.2019).] – (In Rus.).

17. The methodology for calculating general transfers, approved by Order of the Minister of National Economy of the Republic of Kazakhstan dated December 11, 2014 No. 139. [e-resource]. URL: http://minplan.kz/ (accessed date: 12.08.2019) [Metodika raschetov transfertov obshchego kharaktera, utverzhdennaya Prikazom Ministra natsional'noy ekonomiki Respubliki Kazakhstan ot 11 dekabrya 2014 goda №139. [elektronnyy resurs]. URL: http://minplan.kz/ (data obrashcheniya: 12.08.2019).] – (In Rus.).

18. Molchanova N.P., Belostotsky A.A. Priorities for the formation of regional budgets in the paradigm of digitalization of the economy // Greater Eurasia: development, security, cooperation. Yearbook. Moscow, INION RAN. 2018. P. 442-447 [Molchanova N.P., Belostotskiy A.A. Prioritety formirovaniya regional'nykh byudzhetov v paradigme tsifrovizatsii ekonomiki // Bol'shaya Evraziya: razvitie, bezopasnost', sotrudnichestvo. Ezhegodnik. M.: INION RAN. 2018. S. 442-447.] – (In Rus.).

19. Rules for the consideration and selection of transfers for development. Approved by the order of the Minister of Finance of the Republic of Kazakhstan dated February 25, 2015 No. 126. [e-resource]. URL: http: // minfin.kz/ (accessed date: 02.08.2019) [Pravila rassmotreniya i otbora transfertov na razvitie. Utverzhdeny prikazom Ministra finansov Respubliki Kazakhstan ot 25 fevralya 2015 g. №126. [elektronnyy resurs]. URL: http://minfin.kz/ (data obrashcheniya: 2.08.2019).] – (In Rus.).

20. Kadyrova M.B. Actual issues of reforming the budget process in the Republic of Kazakhstan // Public administration and public service. 2012. No. 3. P. 92-101 [Kadyrova M.B. Aktual'nye voprosy reformirovaniya byudzhetnogo protsessa v Respublike Kazakhstan // Gosudarstvennoe upravlenie i gosudarstvennaya sluzhba. 2012. №3. S. 92-101.] – (In Rus.).

21. On Strategic Planning in the Russian Federation: Federal Law of June 28, 2014 No. 172-FZ [e-resource] // RLS ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru (accessed date: 27.08.2019) [Federal'nyy zakon ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii». [elektronnyy resurs]. URL: http://www.consultant.ru (data obrashcheniya: 27.08.2019).] – (In Rus.).

22. Performance Budgeting in OECD Countries. OECD, 2007. DOI: 10.1787/9789264034051. [e-resource]. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-in-oecd-countries_9789264034051-en (date of reference: 17.08.2019) – (In Eng.).

23. Moynihan D., Beazley I. Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries. Washington, DC: The World Bank, 2016. [e-resource]. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25297 (date of reference: 06.09.2019) – (In Eng.).

24. Spending Reviews. 3’rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. OECD Conference Centre, 28 May 2013. [e-resource]. URL: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&docLanguage=En (date of reference: 19.08.2019) – (In Eng.).

25. Lavrov A.M., Begchin N.A. Problems and prospects for the implementation of "program" budgets // Finance. 2016. No. 4. P. 3–12 [Lavrov A.M., Begchin N.A. Problemy i perspektivy vnedreniya «programmnykh» byudzhetov // Finansy. 2016. № 4. S. 3–12.] – (In Rus.).

26. Masters A.I. Targeted budgeting as a tool to stimulate economic growth in Russia // Economy. Taxes. Law. 2018. T. 24. (20). P. 1211-1228 [Masterov A.I. Programmno-tselevoe byudzhetirovanie kak instrument stimulirovaniya ekonomicheskogo rosta v Rossii // Ekonomika. Nalogi. Pravo. 2018. T. 24. № 20. S. 1211-1228.] – (In Rus.).