

Шевчук В. О.

*доктор економічних наук, професор,
професор кафедри аудиту та підприємництва,
Національна академія статистики, обліку та аудиту, Україна;
e-mail: v.o.shevchuk@gmail.com*

Мельничук Н. Ю.

*доктор економічних наук,
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування,
Національна академія статистики, обліку та аудиту, Україна;
e-mail: natasha_shevchuk_2012@ukr.net*

Крутова А. С.

*доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри фінансів, аналізу та страхування,
Харківський державний університет харчування та торгівлі, Україна;
e-mail: ankrutova@ukr.net*

ПРОАКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

Анотація. Для реформування бюджетних відносин у системі державного регулювання економіки окреслено концептуальні засади переходу від реактивного до проактивного механізму бюджетного менеджменту. Досліджено реактивний механізм бюджетного менеджменту, виокремлено його недоліки. Аргументовано необхідність розвитку бюджетного менеджменту на основі проактивного підходу, визначено шляхи і способи його реалізації. За наслідками порівняльного аналізу переваг проактивного підходу запропоновано підвищувати результативність бюджетного менеджменту через розширення змістового наповнення його категоріального апарату («проактивне управління в бюджетній сфері» як новий вид управління, спрямований на результат, за якого суб'єкти, впливаючи на об'єкт, переводять його з одного стану в інший, надають можливості відразу виявляти інструменти впливу на відхилення; «проактивний бюджет» як система формування й використання коштів державного і місцевих бюджетів через застосування проактивних інструментів, які дозволяють органам державної влади і органам місцевого самоврядування реалізувати їхні функції; «проактивний механізм бюджетного менеджменту» як сукупність фінансово-економічних відносин, які виникають під впливом діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також нормативно-правових прийомів і забезпечують формування й використання бюджетних коштів шляхом застосування функцій, принципів і методів, надаючи можливості завчасно запобігти відхиленням у бюджетному процесі та забезпечити соціально-економічний розвиток країни в цілому). На підставі запропонованих дефініцій конкретизовано управлінський інструментарій бюджетного менеджменту, розкрито сутність етапів бюджетного процесу. Призначенням запропонованих новацій є підвищення результативності управління через запобігання виникненню відхилень у бюджетному процесі. Показано, що ефективним засобом запровадження проактивного механізму управління бюджетом є функціонально-вартісний аналіз. Його застосування дає можливість виявляти складові механізму бюджетного менеджменту, які не відповідають критеріям проактивності, і демонтувати їх у ході реформ.

Ключові слова: бюджетний менеджмент, реактивний бюджетний менеджмент, державне регулювання в бюджетній сфері, проактивне управління бюджетними коштами, проактивний механізм бюджетного менеджменту.

Формул: 0; рис.: 2; табл.: 0; бібл.: 15.

Shevchuk V.
*Doctor of Economics, Professor,
Professor of the Department of audit and entrepreneurship,
National Academy of Statistics, Accounting and Audit, Ukraine;
e-mail: v.o.shevchuk@gmail.com*

Melnichuk N.
*Doctor of Economics,
Associate Professor of the Department of finance, banking and insurance,
National Academy of Statistics, Accounting and Audit, Ukraine;
e-mail: natasha_shevchuk_2012@ukr.net*

Krutova A.
*Doctor of Economics, Professor,
Head of the Department of finance, analysis and insurance,
Kharkiv State University of Food Technology and Trade, Ukraine;
e-mail: ankrutova@ukr.net*

PROACTIVE MECHANISM OF BUDGET MANAGEMENT IN THE STATE REGULATION OF THE ECONOMY

Abstract. Study outlines conceptual principles of the transition from the reactive to the proactive mechanism of budget management in order to reform the budget relations in the State system of economy regulation. The reactive mechanism of budget management is investigated and its weaknesses are highlighted. The necessity of development of budget management system based on proactive approach is grounded, ways and means of its realization are defined. As a result of the comparative analysis of proactive approach advantages it is proposed to increase the effectiveness of budget management through the expansion of its categorical apparatus content and essence ("proactive management in the budget sphere" is defined as a new type of management, in which actors, affecting the object transformation from one state to another, provide an opportunities for immediate influence on deviations identifying; "proactive budget" — as a system for the State and local budget funds formation and allocation using proactive tools that allow public authorities and local self-government bodies functions implementation; a "proactive mechanism of budgetary management" — as a set of financial and economic relations influenced by State authorities and local self-government bodies, as well as legal methods, that ensure formation and allocation of budgetary funds through the use of functions, principles and methods, providing opportunities to prevent deflections in the budget process and ensure socio-economic development of the State in general). Based on the proposed definitions, budget management tools were specified and the essence of the budget process stages disclosed. Proposed innovations ensure management effectiveness increasing through preventing of the budget process deviations. The study tested the effectiveness functional and cost analysis tools for introducing a proactive budget management mechanism. The material presented in the article has a practical significance because its application makes it possible to identify unsatisfying proactivity criteria components of the budget management mechanism and disassemble them in the reform process.

Keywords: budget management, reactive mechanism of budget management, State regulation in budget sphere, proactive management of budget funds, proactive budget, proactive mechanism of budget management.

JEL Classification H11, H61

Formulas: 0; fig.: 2; tabl.: 0; bibl.: 15.

Шевчук В. А.

*доктор экономических наук, профессор,
профессор кафедры аудита и предпринимательства,
Национальная академия статистики, учета и аудита, Украина;
e-mail: v.o.shevchuk@gmail.com*

Мельничук Н. Ю.

*доктор экономических наук,
доцент кафедры финансов, банковского дела и страхования,
Национальная академия статистики, учета и аудита, Украина;
e-mail: natasha_shevchuk_2012@ukr.net*

Крутова А. С.

*доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой финансов, анализа и страхования,
Харьковский государственный университет питания и торговли, Украина;
e-mail: ankrutova@ukr.net*

ПРОАКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Аннотация. С целью реформирования бюджетных отношений в системе государственного регулирования экономики обозначены концептуальные основы перехода от реактивного к проактивному механизму бюджетного менеджмента. Исследован реактивный механизм бюджетного менеджмента, выделены его недостатки. Аргументировано необходимость развития бюджетного менеджмента на основе проактивного подхода, определены пути и способы его реализации. По результатам сравнительного анализа преимуществ проактивного подхода предложено повышать результативность бюджетного менеджмента путем расширения содержательного наполнения его категориального аппарата; конкретизацию управленческого инструментария; раскрытие этапов бюджетного процесса и управленческих отношений. Назначением предлагаемых новаций является повышение результативности управления через предотвращение возникновения отклонений в бюджетном процессе. Показано, что эффективным средством введения проактивного механизма управления бюджетом функционально-стоимостной анализ. Его применение позволяет выявлять составляющие механизма бюджетного менеджмента не соответствующие критериям проактивности и демонтировать их в ходе реформ.

Ключевые слова: бюджетный менеджмент, реактивный бюджетный менеджмент, государственное регулирование в бюджетной сфере, проактивное управление бюджетными средствами, проактивный механизм бюджетного менеджмента.

Формул: 0; рис.: 2; табл.: 0; библи.: 15.

Вступ. Однією з цілей структурних реформ, що здійснюються в національній економіці України впродовж останніх років, є підвищення прозорості та ефективності бюджетної складової фінансової системи. Реформування бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки визначено одним з найважливіших напрямів бюджетної політики. У той же час його розвиток не супроводжується відповідним покращанням бюджетних відносин — зниженням бюджетного дефіциту; підвищенням рівня ефективності бюджетного планування і бюджетного контролю; зниженням видатків з обслуговування державного боргу; підвищенням прозорості бюджетного процесу.

Як наслідок, існуюче управління бюджетним процесом продовжує залишатися недостатньо результативним. Рудиментарна побудова спричиняє його традиційну спрямованість на перевірку відхилень, виявлених за результатами недоліків в управлінні бюджетними коштами. Нині такий підхід не може бути виправданим: він вже не відображає важливості управління в бюджетній сфері і не дозволяє досягати його результативності. Це

впливає на соціально-економічний стан України, не дозволяючи їй підвищувати свої позиції на світовому рівні.

Сучасні виклики фінансово-економічного розвитку диктують необхідність застосування проактивного підходу до управління бюджетним процесом. Його застосування надає виконавчій владі України можливість забезпечувати превентивну керуваність бюджету, вживаючи запобіжні управлінські дії, що враховують імовірність виникнення негативних явищ у процесі формування та використання бюджетних коштів.

Управління бюджетною системою вимагає від його суб'єктів використання реактивних і проактивних інструментів впливу на об'єкт. Як переконує практичний досвід, окремі з них не є проактивними і не розкриті навіть теоретично (методи і види бюджетного менеджменту), інші ж — мало досліджені (принципи та механізм бюджетного менеджменту). Це потребує розкриття особливостей проактивного підходу до побудови бюджетного менеджменту з урахуванням його імплементації в систему державного регулювання економіки, яка також змінюється в ході реформ.

Аналіз літературних даних та постановка завдання. Вагомий вклад у сучасну теорію і практику розвитку бюджетного менеджменту зробили С. Булгакова [7], В. Дем'янишин [2], І. Лютий [3] та інші науковці, які дослідили структурно-функціональну регламентацію бюджетного менеджменту у бюджетному процесі. Та незважаючи на увагу до бюджетного менеджменту, у фінансовій науці відсутній науковий підхід до трактування проактивного механізму бюджетного менеджменту та його місця у розробці стратегічних засад бюджетної політики в системі державного регулювання економіки. Тому подальші наукові результати даної роботи будуватимуться на узагальненні висновків, раніше отриманих науковцями, для розробки відповідного механізму та обґрунтування структурних компонентів бюджетного менеджменту.

Метою статті є побудова проактивного механізму бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки, розкриття його змісту, головних складових, етапів реалізації та відповідного інструментарію.

Для досягнення поставленої мети нами запропоновано трактування проактивного управління бюджетними коштами в системі державного регулювання економіки; здійснено порівняльний аналіз реактивного та проактивного підходів до бюджетного менеджменту; обґрунтовано особливості здійснення бюджетного процесу з позицій проактивності; розроблено концептуальну модель проактивного механізму бюджетного менеджменту; сформовано послідовність етапів реалізації проактивного механізму бюджетного менеджменту; досліджено інструментарій пропонованого механізму; визначено переваги запровадження проактивного механізму в бюджетний процес.

Результати дослідження. Сучасний механізм бюджетного менеджменту впливає на структуру бюджетних відносин як на загальнодержавному рівні, так і на місцевому. Досліджуючи особливості побудови цього механізму, ми дійшли висновку, що переважна більшість науковців вбачають у його основі саме бюджетний механізм. За часів колишнього СРСР під бюджетним механізмом розуміли сукупність конкретних форм бюджетних відносин, специфічних методів мобілізації та використання бюджетних коштів, які створюються державою. Він був тоді реальним втіленням бюджетної політики і відображав націленість бюджетних відносин на вирішення економічних і соціальних проблем кожного історичного етапу розвитку країни [6, с. 217].

Науковці сучасної України під бюджетним механізмом пропонують розуміти сукупність видів бюджетних відносин, гармонізацію їх послідовності та взаємозв'язку у процесі формування й використання централізованого фонду коштів держави [2, с. 56]. Також зазначається, що бюджетний механізм здійснюється у процесі реалізації бюджетної політики через комплекс методів адміністративно-правового та економічного характеру, спрямованих на досягнення стратегічних і тактичних цілей, який за своїм змістом забезпечує здійснення бюджетної стратегії [3, с. 69]. Водночас стверджується, що бюджетний механізм — це

сукупність способів організації бюджетних відносин, які застосовує держава з метою забезпечення належних умов для економічного і соціального розвитку [7, с. 100].

Згідно з наведеними трактуваннями пропонувані підходи не характеризують специфіки управління доходами й видатками бюджету. Це потребує розгляду особливостей впливу суб'єктів на об'єкти управління у бюджетній сфері. Суб'єкти управління мають можливості цілеспрямовано впливати на об'єкт управління при визначенні цілей формування й використання бюджетних коштів, на реалізацію яких спрямовано управлінську діяльність. При визначенні функціональних обов'язків формується система економічних відносин, яка відображає вплив різних видів управлінської діяльності на формування й використання бюджетних коштів. Проте, як показують дослідження практичного досвіду, за сучасних умов господарювання реактивний механізм бюджетного менеджменту в системі державного регулювання спрацьовує не завжди ефективно. Вважаємо, що це пов'язано з тим, що усунення недоліків, які виникають за підсумками дії такого механізму, переважно відбувається після операцій у бюджетній сфері (рис. 1).

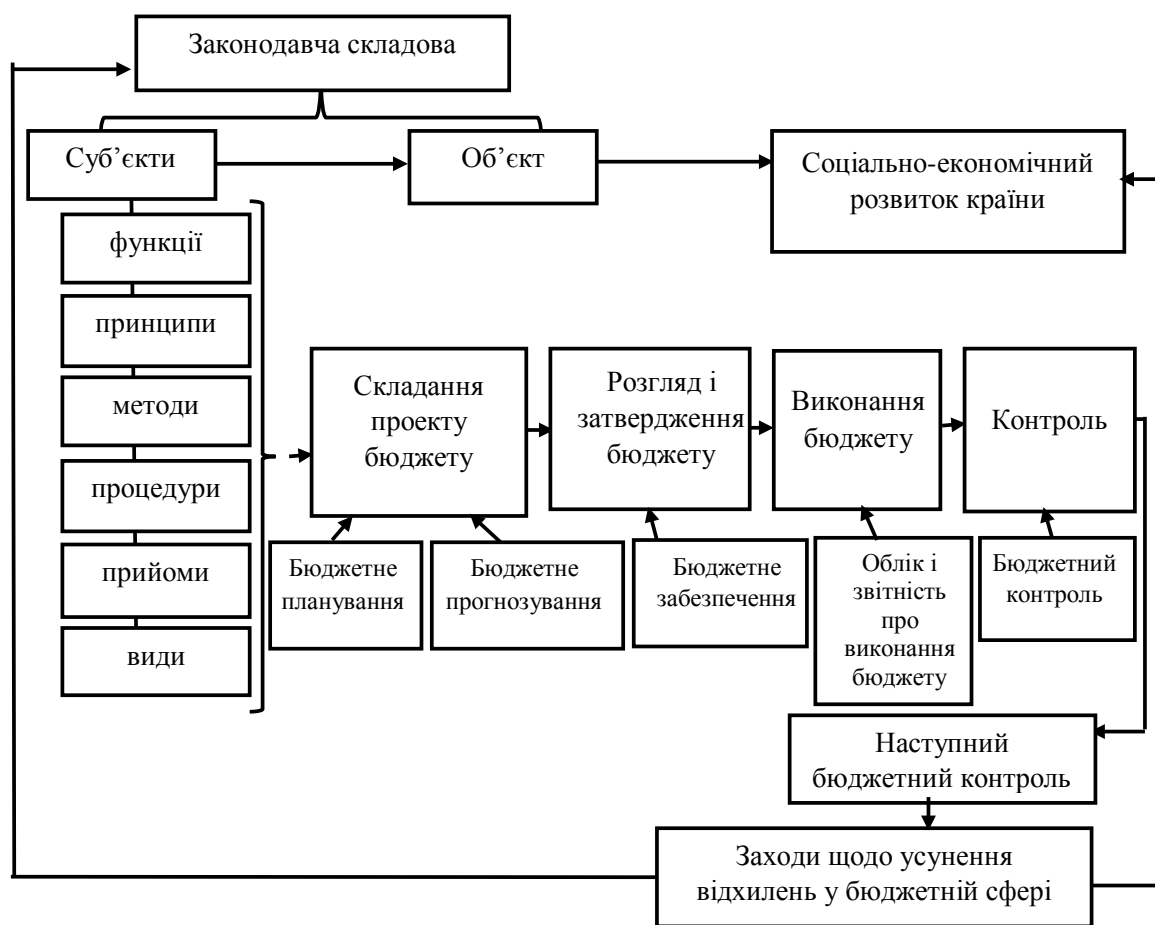


Рис. 1. Реактивний механізм бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки
Примітка. Побудовано авторами.

Ми не можемо погодитися із твердженням про те, що бюджетний процес охоплює лише складання проекту бюджету; розгляд і затвердження бюджету; виконання бюджету; контроль. Адже бюджетний процес в Україні розпочинається з моменту затвердження бюджетної декларації. Це перший етап формування щорічного бюджету.

У різних країнах бюджетна декларація називається по-різному: «Бюджетна стратегія» (*The Budget Strategy Statement* [14]) — США; «Фіскальна стратегія» (*The Fiscal Strategy Paper* [9]) — Південна Африка; «Попередній бюджетний план» (*The Pre-Budget Statement* [15]) — Нова Зеландія. Незалежно від офіційної назви вона являє собою рамковий документ, який

визначає основні засади бюджетної політики на наступні три роки. В Україні цей документ повинен виконувати роль інструменту, який допомагає окреслювати реальні економічні можливості країни та прив'язувати їх до нагальних потреб і планів держави [8, с. 4].

Зміни до Бюджетного кодексу України з 2019 року легітимізують законодавче запровадження середньострокового бюджетного планування [5]. Відтепер замість Основних напрямів бюджетної політики на плановий рік запроваджено бюджетну декларацію на середньостроковий період та передбачено побудову проактивного механізму управління бюджетними коштами [4]. Це позитивний крок у вдосконаленні процесу розроблення й затвердження бюджетної декларації, особливо якщо брати до уваги, що протягом останніх років цей документ не ухвалювався у передбачені чинним законодавством строки (не пізніше ніж 1 червня).

Ураховуючи це, доречно дослідити з економічного погляду зміст поняття «проактивний». Уперше його запровадив В. Франкл для позначення особи, що бере відповідальність за себе і своє життя, а не шукає причин для подій, які відбуваються з ним, у навколишніх людях і обставинах [12]. Розвиваючи ідею проактивного підходу, С. Кові ставить проактивність на перше місце серед навичок успішної людини [11]. К. Бланчард, Д. Кар'ю, Е. Парізі-Каре називають ознаки досягнення високої продуктивності: цілі роботи зрозумілі всім («*Purpose*»); є достатня кількість ресурсів для її виконання, а виконавці мають необхідні повноваження («*Empowerment*»); відносини будуються на основі відкритої і доброзичливої комунікації («*Relationship/Communication*»); виконавці можуть швидко адаптуватися до мінливих умов і лояльні до індивідуальних відмінностей («*Flexibility*»); використовуються ефективні методи роботи при високій продуктивності («*Optimal Productivity*»); успіхи кожного виконавця визнаються і заохочуються («*Recognition/Appreciation*»); виконавці високо мотивовані («*Morale*»)» [10, с. 22].

З урахуванням зазначеного, проактивне управління в бюджетній сфері слід трактувати як новий вид управління, спрямований на результат, за якого суб'єкти, впливаючи на об'єкт переводять його з одного стану в інший і надають можливості відразу виявляти інструменти впливу на відхилення. Головна перевага такого підходу порівняно з реактивним полягає в тому, що він — замість того, щоб реагувати після виникнення проблем в бюджетному процесі, — зменшує імовірність їх виникнення через проактивне застосування бюджетного прогнозування, бюджетного планування, обліку та звітності, бюджетного контролю, які є складовими механізми бюджетного менеджменту.

Проактивне управління у бюджетній сфері передбачає використання сукупності методів, які об'єднують: проактивно-нормативний (на основі заздалегідь встановлених норм і економічних нормативів визначення засад управління бюджетними коштами з урахуванням проактивних факторів, які можуть вплинути на затвержені норми); моніторингу (постійне спостереження за станом об'єкта бюджетного менеджменту, перебігом окремих процесів, які впливають на цей об'єкт); проактивно-функціональний (виявлення причинно-наслідкових зв'язків проактивного впливу суб'єктів бюджетного менеджменту на об'єкти, в якому акцент робиться на пізнанні залежних факторів); проактивного нагляду (збирання необхідної інформації про діяльність об'єкта бюджетного менеджменту з використанням проактивних підходів, що дозволяє результативно оцінити його без безпосереднього втручання в його діяльність); проактивно-регуляторний (можливість здійснення систематизованої оцінки регулювання об'єкта управління та визначення рівня проактивного впливу на нього суб'єктів); превентивний (недопущення або попередження виникнення відхилень при управлінні бюджетними коштами); опитування (збирання інформації про об'єкт бюджетного менеджменту при безпосередньому або опосередкованому спілкуванні).

Поряд з методами, за допомогою яких суб'єкти здійснюють вплив на об'єкт, пропонуємо виокремити види бюджетного менеджменту проактивного характеру, а саме: проактивно-державний; проактивно-відомчий; внутрішньогосподарський; громадський; проактивно-стратегічний; тактичний; оперативний; проактивно-організаційний; проактивно-місцевий; проактивно-попередній; поточний; періодичний; проактивно-законотворчий;

проактивно-регуляторний; проактивно-реалізаційний тощо. Вони дають можливість досліджувати різні прояви бюджетного менеджменту.

Згідно з проактивним підходом пропонуємо виокремлювати наступні етапи бюджетного процесу: проактивне складання бюджетної декларації; проактивне затвердження бюджетної декларації; проактивне складання проекту бюджету; проактивні розгляд і затвердження бюджету; проактивне виконання бюджету; проактивний контроль. З метою надання легітимності цим пропозиціям вважаємо доцільним внести зміни до Розділу 1 «Бюджетна система України та основи бюджетного процесу», гл. 4, ст. 19 Бюджетного кодексу України [1]. Це дозволить на засадах проактивного підходу охоплювати весь бюджетний процес, відразу виявляючи відхилення, що спричинять майбутні ускладнення у формуванні і використанні бюджетних коштів.

Перед складанням бюджетної декларації, тобто до 10 травня, рекомендуємо здійснювати бюджетне прогнозування. Завдяки цьому його дія посилюватиметься через дві функції бюджетного менеджменту: проактивне прогнозування (використання накопиченого досвіду щодо управління бюджетним процесом у поєднанні з майбутніми припущеннями з метою уникнення відхилень, які можуть негативно вплинути на доходи й видатки бюджету) та проактивне планування (заздалегідь визначений порядок дій суб'єктів бюджетного менеджменту для досягнення поставленої мети на основі розроблення сценаріїв проактивного характеру). На відміну від існуючих підходів, які передбачають цілеспрямоване використання функцій бюджетного менеджменту відповідно до його етапів, проактивний підхід застосовує функції бюджетного менеджменту відповідно до потреби. Це дає можливість спочатку прогнозувати, а потім планувати і переглядати реалістичність планових показників згідно із зовнішніми факторами (бюджетна, фінансова, соціальна, економічна, державна нестабільність), які на нього впливають.

Проактивне складання бюджетної декларації необхідно розпочинати 10 травня звітного періоду. Дієву роль при цьому здатне відіграти бюджетне планування. Воно посилюватиметься функцією проактивного контролю (виконання проактивних управлінських рішень у бюджетному процесі та можливість вносити корективи з огляду на виявлені відхилення), а також функцією проактивного планування.

Проактивне затвердження бюджетної декларації необхідно проводити до 1 червня звітного періоду. Воно має здійснюватися відповідно до функцій проактивного контролю та регулювання (усунення відхилень і недоліків у проактивній управлінській системі згідно із затвердженими нормами та нормативами). Пропонований підхід дозволяє бюджетній декларації стати основоположним документом, що визначає головні засади бюджетної політики на наступні три роки, на реалізацію яких буде спрямовано закон про державний бюджет.

Проактивне складання проекту бюджету реалізується на основі бюджетного планування. Своєю чергою, воно охоплює: проактивне прогнозування, проактивне планування, проактивне регулювання, проактивну організацію (впорядковану взаємодію окремих складових бюджетного менеджменту як єдиного цілого, в результаті чого формується проактивна структура), а також проактивний контроль. Це дає можливість уникати порушень бюджетної дисципліни, що припускаються при складанні та реєстрації проекту Закону України «Про державний бюджет України».

Основою здійснення проактивних розгляду і затвердження бюджету є бюджетне забезпечення. Його рекомендується посилювати дією функцій проактивного прогнозування, проактивного планування, проактивного контролю і проактивного регулювання. На цьому етапі бюджетного процесу надзвичайно важливим є поділ бюджетного забезпечення на інформаційне, методологічне, організаційне і регуляторне. У поєднанні з проактивними підходами бюджетне забезпечення стає основою для впровадження інтегрованих інформаційних технологій у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На етапі проактивного виконання бюджету передбачаються облік і звітність, які посилюються дією функцій проактивного аналізу, проактивного контролю і проактивного регулювання. Це дозволяє не тільки аналізувати процес формування й використання бюджетних коштів, але й відразу виявляти відхилення та вносити необхідні корективи, що сприятимуть дотриманню норм чинного законодавства.

Проактивний бюджетний контроль є заключним етапом бюджетного процесу. Його запровадження скасовує потребу в здійсненні наступного бюджетного контролю, оскільки відхилення, що з'являлися під час управління бюджетним процесом, усуваються в ході цього процесу. Це дає можливість оцінити ступінь своєчасності та виваженості прийнятих управлінських рішень і підвищити результативність бюджетного менеджменту в цілому.

В основу пропонованого нами проактивного підходу до бюджетного процесу покладено механізм, здатний працювати на випередження відхилень і забезпечувати оптимальні результати управління бюджетними коштами. Пропонуємо розуміти під проактивним механізмом бюджетного менеджменту сукупність фінансово-економічних відносин, які виникають під впливом діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також нормативно-правових прийомів, і забезпечують формування й використання бюджетних коштів шляхом застосування функцій, принципів і методів, надаючи можливості завчасно запобігти відхиленням у бюджетному процесі та забезпечити соціально-економічний розвиток країни в цілому.

За допомогою методу аналогії проведемо умовну паралель між реактивним і проактивним механізмами бюджетного менеджменту. Головне призначення реактивного механізму бюджетного менеджменту — це реакція на відхилення, що виникли і спричинили явища, які негативно впливають на формування й використання бюджетних коштів. На противагу цьому проактивний механізм бюджетного менеджменту в системі державного регулювання передбачає підвищення результативності управління за рахунок запобігання виникненню таких відхилень у ході виконання бюджету. Ефективним засобом переведення реактивного механізму бюджетного менеджменту у проактивний є функціонально-вартісний аналіз. Його застосування дозволяє виявляти складові механізму бюджетного менеджменту, які не відповідають критеріям проактивності, та демонтувати їх у ході реформ.

Основою дії фінансово-економічного механізму є законодавча складова. В нашому випадку дія проактивного механізму бюджетного менеджменту регулюватиметься такими законодавчими та нормативно-правовими документами, як: Конституція України; Бюджетний кодекс України; Закон України «Про державний бюджет України»; інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади; рішення органів місцевого самоврядування. Необхідно прийняти Закон України «Про управління бюджетними коштами», в якому передбачити окремий Розділ «Проактивне управління бюджетною системою в Україні». Вважаємо, що проактивний бюджет — це система формування й використання коштів державного і місцевих бюджетів через застосування проактивних інструментів, які дозволяють органам державної влади і органам місцевого самоврядування реалізувати їх функції.

Розроблений нами проактивний механізм бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки (рис. 2) охоплює п'ять етапів: проактивний аналіз, проактивна діагностика, проактивний прогноз, проактивне планування, проактивне вдосконалення.

Проактивний аналіз передбачає комплексний аналіз факторів бюджетної, фінансової, соціальної, економічної та політичної нестабільності, які прямо чи опосередковано впливають на стан формування й використання бюджетних коштів. На основі такого аналізу проводиться ідентифікація бюджетних ризиків, яка включає їх пошук, оцінку з метою визначення зони критичного ризику, зони підвищеного ризику, зони мінімального ризику та безризикової зони. Це дозволяє встановити зону стратегічної уразливості, стратегічного спокою або стратегічної міці бюджетної системи. На цьому етапі органам державної влади та органам місцевого самоврядування доцільно сконцентрувати свої зусилля на підвищенні якості бюджетного забезпечення бюджетного менеджменту.

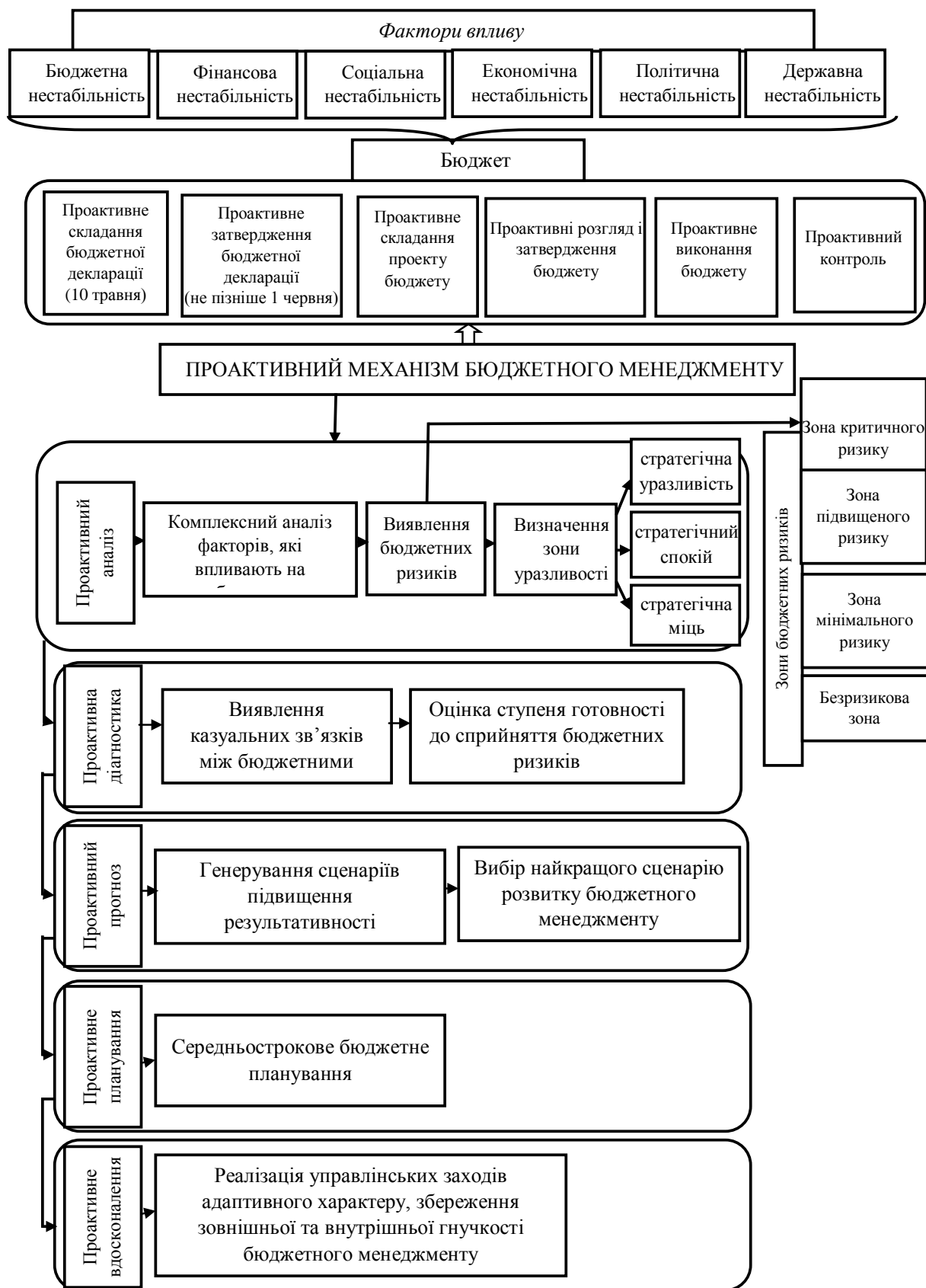


Рис. 2. Проактивний механізм бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки
Примітка. Запропоновано і побудовано авторами.

Проактивна діагностика має на меті комплексний аналіз казуальних факторів, які впливають на бюджет для виявлення їх причинно-наслідкових зв'язків. Вона дозволяє визначати вплив бюджетних ризиків на результативність формування й використання бюджетних коштів і на ступінь готовності органів державної влади та органів місцевого самоврядування до їх сприйняття.

Проактивний прогноз передбачає математичне моделювання середньострокового прогнозування бюджетних доходів і видатків на основі теорії нечітких суджень. Це дає можливість здійснити генерування сценаріїв підвищення результативності бюджетного менеджменту і на його основі обирати найкращий сценарій його розвитку. Пропонований підхід дозволяє органам державної влади та органам місцевого самоврядування на основі середньострокового бюджетного прогнозування обрати саме той сценарій управління, який сприятиме його результативності.

Проактивне планування означає переміщення бюджетних коштів між часовими періодами, завдяки чому з'являється можливість скоригувати план і врахувати реальну ситуацію при плануванні. Інакше кажучи, відхилення, які виникають у поточному періоді, можливо компенсувати в майбутньому. Це сприяє тому, що проактивне планування стає як інструментом реалізації бюджетної та державної політик, так і системою раннього виявлення потенційного дефіциту бюджетних коштів, яка дає змогу своєчасно переглядати стратегічні завдання бюджетної політики.

Проактивне вдосконалення бюджетного процесу передбачає реалізацію управлінських заходів адаптивного характеру, дію яких спрямовано на збереження зовнішньої та внутрішньої гнучкості бюджетного менеджменту. На цьому етапі розробляється релевантний набір стратегічних завдань бюджетної політики згідно із сценарієм, який було обрано на етапі проактивного прогнозу.

Запропонований підхід дає можливість органам державної влади та органам місцевого самоврядування враховувати загрози бюджетної, фінансової, політичної, соціальної та економічної нестабільності.

Висновки. За результатами дослідження розроблено проактивний механізм бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки; здійснено порівняльний аналіз реактивного та проактивного механізмів бюджетного менеджменту; визначено законодавчу складову цього механізму; досліджено інструментарій розробленого механізму; обґрунтовано особливості здійснення бюджетного процесу з позицій проактивності; визначено переваги запровадження проактивного механізму бюджетного менеджменту в бюджетний процес.

Уперше розкрито сутність проактивного управління бюджетними коштами та розроблено концептуальний підхід до розвитку проактивного бюджетного менеджменту на основі дії його проактивного механізму, який відрізняється від існуючого тим, що враховує проактивне бюджетне передбачення. Пропонований підхід забезпечить вчасне прийняття виважених рішень, а також сприятиме соціально-економічному розвитку країни у середньостроковій перспективі.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 50—51. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетного механізму держави / В. Дем'янишин // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. — 2008. — № 1. — С. 56—67.
3. Лютий І. О. Грошово-кредитна політика в умовах перехідної економіки : монографія / І. О. Лютий. — Київ : Атіка, 2000. — 240 с.
4. Основні напрями бюджетної політики на 2018—2020 роки : Постанова Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Ліга: Закон. — 2017. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/DH53300A.html.
5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. — 2019. — № 4. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-viii>.
6. Финансы социалистического общества : монография / под ред. Н. В. Гаретовского. — Москва : Финансы и статистика, 1985. — 378 с.
7. Формування і функціонування бюджетної системи України : монографія / С. О. Булгакова та ін. ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. — Київ, 2003. — 344 с.

8. Яворський П. Якою повинна бути бюджетна резолюція? (Міжнародний досвід та рекомендації для України) [Електронний ресурс] / П. Яворський. — Київ, 2015. — 13 с. — Режим доступу : <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28825.pdf>.

9. Asbjorn F. User Involvement in EGovernment Development Projects / F. Asbjorn, J. Krogstie, L. Risan, I. Moser // *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*. — 2008. — Vol. 2. — P. 734—750.

10. Blanchard K. Der Minuten-Manager schult Hochleistungsteams / K. Blanchard, D. Carew, E. Parisi-Carew. — Rowohlt, 1996.

11. Covey St. The 7 Habits of Highly Effective People: Restoring the Character Ethic / St. Covey. — New York : Simon & Schuster, 2013.

12. Frankl V. Man's Search for Meaning / V. Frankl. New York : WASHINGTON SQUARE PRESS, 1984.

13. National budget framework paper FY 2018/19 — FY 2022/23 [Electronic resource] / The Republic of Uganda. — 2017. — 375 p. — Available at : <https://csbag.org/wp-content/uploads/2018/01/National-Budget-Framework-Paper-FY-2018-19-FY-2022-23-13.pdf>.

14. Statement of strategy 2017—2020 [Electronic resource] // An Roinn Airgeadais Department of Finance. — 2018. — 37 p. — Available at : <https://www.finance.gov.ie/wp-content/uploads/2018/01/180124-Statement-of-Strategy-2017-2020.pdf>.

15. Training materials for governments [Electronic resource] // Pre-budget statement. MGP. — 2012. — Available at : <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI-MG-Training-Pre-Budget-Statement.pdf>.

Стаття рекомендована до друку 14.05.2019

© Шевчук В. О., Мельничук Н. Ю., Крутова А. С.

References

1. Verkhovna Rada Ukrainy. (2010). Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI [The Budget Code of Ukraine dated 08.07.2010 № 2456-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy — Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 50—51. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].

2. Demianyshyn, V. (2008). Teoretychni zasady biudzhethnoho mekhanizmu derzhavy [Theoretical foundations of the state budget mechanism]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu — Bulletin of the Kiev National Trade and Economic University*, 1, 56—67 [in Ukrainian].

3. Liutyi, I. O. (2000). *Hroshovo-kredytna polityka v umovakh perekhidnoi ekonomiky [Monetary policy in a transition economy]*. Kyiv: Atika [in Ukrainian].

4. Liha: Zakon. (2017). *Osnovni napriamy biudzhethnoi polityky na 2018—2020 roky [Main directions of budget policy for 2018—2020]*. Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DH53300A.html [in Ukrainian].

5. Verkhovna Rada Ukrainy. (2019). Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo zaprovadzhennia serednostrokovoho biudzhethnoho planuvannia: Zakon Ukrainy vid 06.12.2018 № 2646-VIII [On amendments to the Budget Code of Ukraine regarding the introduction of medium-term budget planning: Law of Ukraine dated 06.12.2018 № 2646-VIII] *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy — Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 4. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-viii> [in Ukrainian].

6. Garetkovskii, N. V. (Ed.). (1985). *Finansy socialisticheskogo obshchestva [Finances of a socialist society]*. Moscow: Finansy i statistika [in Russian].

7. Bulhakova, S. O., Bulhakova, S. O., Kolodii, O. T., & Yermoshenko, L. V. (et al.), Mazaraki, A. A. (Ed.). (2003). *Formuvannia i funktsionuvannia biudzhethnoi systemy Ukrainy [Formation and functioning of the budgetary system of Ukraine]*. Kyiv [in Ukrainian].

8. Yavorskyi, P. (2015). *Yakoiu povynna buty biudzhethna rezoliutsiia? (Mizhnarodnyi dosvid ta rekomendatsii dlia Ukrainy) [What should a budget resolution be? (International experience and recommendations for Ukraine)]*. Kyiv. Retrieved from <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28825.pdf> [in Ukrainian].

9. Asbjorn, F., Krogstie, J., Risan, L., & Moser, I. (2008). User Involvement in EGovernment Development Projects. *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, 2, 734—750.

10. Blanchard, K., Carew, D., & Parisi-Carew, E. (1996). *Der Minuten-Manager schult Hochleistungsteams*. Rowohlt.

11. Covey, St. (2013). *The 7 Habits of Highly Effective People: Restoring the Character Ethic*. New York: Simon & Schuster.

12. Frankl, V. (1984). *Man's Search for Meaning*. New York: WASHINGTON SQUARE PRESS.

13. National budget framework paper FY 2018/19 — FY 2022/23. The republic of Uganda (2017). Retrieved from <https://csbag.org/wp-content/uploads/2018/01/National-Budget-Framework-Paper-FY-2018-19-FY-2022-23-13.pdf>.

14. Statement of strategy 2017—2020 (2018). *An Roinn Airgeadais Department of Finance*. Retrieved from <https://www.finance.gov.ie/wp-content/uploads/2018/01/180124-Statement-of-Strategy-2017-2020.pdf>.

15. Training materials for governments. Pre-budget statement. MGP (2012). Retrieved from <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI-MG-Training-Pre-Budget-Statement.pdf>.

The article is recommended for printing 14.05.2019

© Shevchuk V., Melnychuk N., Krutova A.