

Вікторія Василівна Столярова
д-р філософії в галузі економіки
ORCID 0000-0002-9483-5126
e-mail: antoshka_2007@ukr.net,
Інститут фізичної економіки
ім. С. А. Подолінського, м. Київ

СИСТЕМНЕ СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ І БЮДЖЕТУВАННЯ ЛЮДИНОЦЕНТРИСЬКОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ І РЕГІОНІВ (інституалізація бюджетного федералізму унітарної держави)

Інституційні зміни,
поряд із технологічними змінами,
є головними детермінантами
соціального і економічного розвитку.

Дуглас Норт,
лауреат Нобелівської премії з економіки

Актуальність теми дослідження. В Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.) було наголошено, що Українська РСР визнає перевагу загальнолюдських цінностей над класовими. Згідно Конституції України (28 червня 1996 р.) наша держава є: суверенною і незалежною, демократичною, соціальною і правовою (ст. 1); унітарною (ст. 2); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю (ст. 3).

Впровадження цілеспрямованого на людину, так званого, людиноцентричного підходу до стратегічного планування і бюджетування соціально-економічного розвитку держави і регіонів як єдиної системи забезпечується органічними складовими організаційно-економічного механізму внутрішньодержавного бюджетного унітаризму.

Регламентация видаткових повноважень центральних, регіональних і місцевих органів влади в соціально-економічному розвитку населення адміністративно-територіальних утворень відбувається в напрямку досягнення соціально-справедливих пропорцій державного і місцевих бюджетів в Зведеному бюджеті держави. Тому, інституалізацію бюджетного федералізму України, як унітарної держави, доцільно розглядати як процес перетворення організаційно-економічних відносин адміністративно-територіальних утворень Регіонів з Центром (складових частин з органічним цілим) на основі принципів і правил саморегуляції бюджетної системи.

Становлення бюджетного федералізму в Україні як соціального інституту відбувається в межах напрямів, шляхів і способів децентралізації і реформи державного управління. Інституалізація визначення і закріплення соціально справедливих бюджетних повноважень по ієрархії державного управління призване зміцнювати і гарантувати як поточну фінансову самодостатність регіональних і місцевих органів влади, так і їх перспективну фінансову спроможність в реалізації власного соціального статусу.

Інституалізація бюджетного федералізму стає основою впровадження єдиної для країни державної соціально-економічної політики в усіх адміністративно-територіальних утвореннях – підвищення рівня і якості життя населення та соціального добробуту його життєдіяльності.

В Україні кризову інституалізаційну ситуацію з невизначеністю чіткої взаємодії бюджетного планування зі стратегічним і в зв'язку з цим фінансовою незабезпеченістю більшості завдань і заходів Державної і Регіональних стратегій розвитку можна оцінити наступними основними обставинами.

Насамперед, у контексті оцінок, з одного боку, відповідності тактичних заходів стратегічним завданням, а з іншого боку, взаємодії базису і надбудови національного господарства при переході від соціалізму до капіталізму. Виникнення приватної власності призвело до розколу українського суспільства на класи. Тому соціально-економічна формація України, як унітарної держави, стала антагоністичною: класова надбудова держави стала відповідати класовому характеру економічного базису.

Трансформація суспільних відносин в Україні, змінивши економічну структуру соціалістичної держави, тим самим створила новий базис. Основними результатами взаємодії надбудови і базису унітарної України стали прояви сегрегації, соціально поляризація і соціальна стратифікація населення [1; 2, с. 343-346].

В країні відсутні суспільно усвідомлені поняття, по-перше, соціально-економічного розвитку держави і регіонів як єдиного органічного цілого і, по-друге, процесів і процедур бюджетування соціально-економічного розвитку за адміністративно-територіальним устроєм держави, виходячи з бюджетних повноважень загальнодержавних, регіональних і місцевих органів влади.

Надалі, необхідно визнати, що відсутність Закону України «Про державне стратегічне планування» (мали місце проекти цього закону у 2011 та 2017 рр., які

авторка дослідила у 2020 р. [3]. *Новий законопроект Мінекономіки «Про державне стратегічне планування» був направлений до Верховної Ради 31.12.2020 р., а законопроект Мінекономіки «Про державне прогнозування і стратегічне планування економічного і соціального розвитку» був направлений до Уряду 28.02.2022 р. Але вони відсутні у публічному доступі*) не сприяє орієнтації центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади на впровадження єдиної державної соціально-економічної політики, яка повинна базуватися на узгодженості по ієрархії, і синхронізацію у часі загальнодержавних і територіальних відтворювальних процесів і економічних інтересів життєдіяльності населення.

Доцентрованість економічних інтересів громадян і громад різних масштабів господарювання є стрижнем державотворення соборності і суверенності унітарної України та підвищення поточної фінансової самодостатності і майбутньої фінансової самоспроможності регіонів.

У контексті бюджетного механізму України планове бюджетування завдань і заходів Стратегії розвитку держави і регіонів має дуальне функціональне призначення: з одного боку – це функція фінансового регулювання, а з іншого – це функція фінансового забезпечення. Саме тому **«фінансові потоки, що рухаються через державний і місцевий бюджети, виконують роль могутнього доцентрового чинника, який консолідує регіони з різним фінансово-економічним потенціалом в єдиний державний організм, тим самим згуртовуючи український народ для забезпечення загальнонаціональної єдності»** [4, с. 153].

Стратегічне планування – це визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку, які призвані перетворити негативні тенденції минулого на позитивні в майбутньому завдяки новій цільовій організації господарської і життєвої діяльності населення та органів влади.

Стратегічне бюджетування соціально-економічного розвитку держави і регіонів – це планове фінансове забезпечення стратегічних завдань і тактичних заходів розвитку коштами зведеного бюджету країни і зведеними бюджетами регіонів шляхом гармонізації і оптимізації в їх структурі співвідношення коштів державного і місцевих бюджетів.

Гармонізацію і оптимізацію співвідношення коштів державного і місцевих бюджетів необхідно базувати на розгляді зведених бюджетів країни і регіонів як динаміки єдиного органічного цілого і, одночасно, як діалектично розділеної єдності.

Гармонізація співвідношення коштів державного і місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку держави і регіонів – це ціннісний орієнтир поєднання їх якісних зв'язків, процесів і процедур оптимізації складових.

У зв'язку з цим доцільним стає обґрунтування методологічного підходу досягнення бюджетного фінансового забезпечення завдань і заходів стратегічно спрямованого на людину соціально-економічного розвитку держави і регіонів як єдиної системи на підставі використання положень Концепції Людського Розвитку та гармонійних пропорцій «Золотого перетину» як бази організованості і порядку в країні (за досвідом використання з травня 2019 р. новим імператором Японії девізу «Гармонія і порядок»).

Основою гармонійних пропорцій «Золотого перетину» є *Число Творця Краси, Природи, Світу і Людини*, яке дорівнює **1,61804** (62% / 38% або 38% / 62% відстані або обсягу в залежності від початку точки виміру до точки перетину). Настройку бюджетної системи суміжних рівнів державного управління з використанням принципу «Золотого перетину» на саморегуляцію доцільно здійснювати за наступним правилом: відношення бюджетних коштів національного рівня (**державного бюджету на соціально-економічний розвиток**) до бюджетних коштів на соціально-економічний розвиток регіонального рівня (**адміністративна область, а можливо і адміністративний район**) повинно дорівнювати відношенню бюджетних коштів на соціально-економічний розвиток регіонального рівня до коштів на соціально-економічний розвиток базового рівня (**Органів місцевого самоврядування та громади**).

Досягнення гармонійних пропорцій (співвідношень) державного і місцевих бюджетів буде характеризувати, з одного боку, узгодженість економічних інтересів регіонів і держави, а з іншого – збалансованість загальнодержавних цілей розвитку з напрямками і завданнями економічної політики на засадах соціальної справедливості і соціальної відповідальності.

Постановка проблеми дослідження та шляхи її розв'язання. У контексті оцінок результатів взаємодії базису і надбудови в національному господарстві України соціально-економічний розвиток держави і регіонів за останні 30 років явив собою перехід від загальнодержавної форми власності на національне багатство українського народу до відносин власності суб'єктів багатокладної економіки за участі менеджменту Міжнародного геополітичного бізнесу.

Формування нового економічного базису в Україні відбувалось за порадами і настановами іноземних консультантів і експертів, за участі вітчизняних агентів впливу в центральних органах законодавчої і виконавчої влади та вітчизняних вчених, діяльність яких фінансувалась грантами країн-членів G7 (Велика Британія, Німеччина, Італія, Канада, Франція і Японія) на чолі з США та країн Європейського Союзу.

Протягом 1991-2021 рр. соціально-економічний розвиток України являв собою трансформацію суспільних відносин у напрямку монополізації приватного капіталу шляхом роздержавлення і приватизації промислового потенціалу і формування комунальної власності територіальних громад [3; 5].

Системне бюджетне планування стратегічного соціально-економічного розвитку держави і регіонів як єдиної системи має стати провідною складовою бюджетного федералізму унітарної держави, який природно забезпечує досягнення узгодженості по ієрархії і синхронізації у часі загальнодержавних і територіальних відтворювальних процесів та економічних інтересів життєдіяльності населення.

Центральні і регіональні органи виконавчої влади, виходячи з власних бюджетних повноважень, які регламентовані Конституцією України і відповідним нормативно-правовим і методичним забезпеченням (насамперед, Бюджетним і Податковим кодексами), повинні мати право ініціативно в режимі реального часу розробляти масштабні проекти, цільові програми і перспективні плани (на 10-15-20 років), а також обґрунтовувати завдання і заходи стратегічного соціально-економічного розвитку, виходячи з соціальних, економічних і екологічних стандартів і нормативів у

межах фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів. Тобто, виходячи з соціальної й адміністративно-правової відповідальності за стабільну й успішну життєдіяльність населення відповідно адміністративно-територіальному поділу соборної, суверенної і унітарної України.

У зв'язку з відсутністю Закону України «Про державне стратегічне планування» стратегічний соціально-економічний розвиток держави і регіонів передбачався на підставі Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (від 23.03.2000 р. № 1602-III з уточненнями 17.05.2012 р. та 16.10.2012 р.) на наступні періоди:

1) на 11 років – у 2001-2002 рр., стратегічний прогноз на 2004-2015 рр. представлений Стратегією економічного і соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» (*основні прогнозні макроекономічні показники розвитку України було розглянуто на розширеному засіданні Кабінету Міністрів України і Президії Національної академії наук України 12.03.2004 р.*);

2) на 9 років – у 2006 р., в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року (Постанова Уряду від 21.07.2006 р. №1001). *Це єдина Стратегія, в якій були визначені пріоритетні напрями, завдання і заходи розвитку кожної адміністративної області, м. Києва і м. Севастополя з визначенням системи 24-х показників узгодження діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо соціально-економічного розвитку держави і регіонів.*

В державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року забезпечення розвитку людських ресурсів як стратегічне завдання передбачалось відстежувати і оцінювати єдиним критерієм – Індексом людського розвитку. Додатковими була визначена система наступних показників: рівень освіченості населення; середньомісячний рівень доходів у розрахунку на одну особу; кількість зареєстрованих злочинів (правопорушень, у тому числі серед підлітків).

В державній стратегії були визначені пріоритетні напрями і заходи розвитку людських ресурсів:

- забезпечення високих стандартів навчання, доступного для працівників протягом усього періоду їх виробничої діяльності;
- активізація співпраці у сфері освіти і науки;
- забезпечення повної зайнятості працездатного населення;

3) на 6 років – у 2014 р., в Державній і Регіональних стратегіях розвитку на період до 2020 року (Постанова Уряду від 06.08.2014 р. №385);

4) на 6 років – у 2015 р., в Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» (схвалена Указом Президента України 15.01.2015 р. № 5). *В Стратегії 17-й індикатор із 25-ти був визначений наступним чином: «У 2020 році питома вага місцевих бюджетів становитиме не менше 65% у Зведеному бюджеті держави»;*

5) на 7 років – у 2019 р., в Державній і Регіональних стратегіях розвитку на 2021-2027 роки (Постанова Уряду від 05.08.2020 р. №695).

Досягнення стратегічних завдань передбачалось тактичними заходами на 3 роки, які містилися в Планах заходів на 2015-2017 рр., 2018-2020 рр. та 2021-2023 рр. з реалізацією Державної та Регіональних стратегій розвитку на періоди до 2020 та 2027 рр.

План заходів на 2015-2017 рр. був затверджений постановою Уряду 07.10.2015 р. № 821 (*тобто, через 14 місяців після схвалення Стратегії*). Індикатори оцінки результативності виконання заходів були наведені з урахуванням їх прогнозних значень на 01.01.2017 р. (*тільки на 2016 рік*).

Перелік та рівень щорічних індикаторів 2014-2020 рр. Плану заходів на 2018-2020 рр. був затверджений постановою Уряду 20.12.2017 р. №1089 (*за 10 днів до початку виконання заходів з 01.01.2018 р., але наприкінці третього з шести років реалізації Стратегії*).

План заходів на 2018-2020 рр. був затверджений постановою Уряду 12.09.2018 р. № 733 (*через 8 місяців від початку їх виконання*).

План заходів на 2021-2023 рр. з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр. був затверджений розпорядженням Уряду від 12.05.2021 р. № 497-р. (*через 8 місяців після затвердження Стратегії*) з встановленням строку розробки Регіональних стратегій розвитку на 2021-2027 рр. – до 01.10.2021 р. (*Міністерством та іншим ЦОВВ при підготовці планів своєї діяльності на 2021-2023 рр. були передбачені кошти на виконання Плану заходів у межах видатків, передбачених у держбюджеті на відповідний бюджетний рік. Але чому не врахована роль місцевих бюджетів та їх співвідношення з коштами державного бюджету?*).

Відсутність планової дисципліни обґрунтування, затвердження і доведення до виконавців та контроль заходів реалізації середньострокових стратегій і планів розвитку держави і регіонів обумовлена відсутністю Планового кодексу України (одного порядку значення з Громадянським, Бюджетним і Податковим кодексами України) [5, с. 35].

Особливе місце серед планових документів середньорічного стратегічного планування зайняв Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на 2017-2020 рр. (*схвалений розпорядженням Уряду від 03.04.2017 р. №275-р за підписом В. Гройсмана*). Цей план визначив основні цілі і напрями діяльності та став основою бюджетного планування, щорічних операційних планів, стратегічних планів міністерств.

Плани було сфокусовано на поліпшення всіх аспектів життя громадян шляхом досягнення:

- ціль № 1: економічного зростання;
- ціль № 2: ефективного врядування;
- ціль № 3: розвитку людського капіталу;
- ціль № 4: верховенства права і боротьба з корупцією;
- ціль № 5: забезпечення безпеки та оборони.

Кінцевою метою виконання Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на 2017-2020 рр. було визначено забезпечення зростання рівня життя громадян і підвищення його якості в результаті сталого економічного розвитку. Було передбачено запровадження середньострокового бюджетного планування тому, що діюча система прогнозування державного бюджету на два наступні за плановим роки не забезпечувала послідовність та передбачуваність бюджетної політики.

Зміна цієї ситуації була зорієнтована на забезпечення фінансової стабільності в середньостроковій перспективі, посилення бюджетної дисципліни, підвищення ефективності планування бюджетних видатків. Передумовами такої орієнтації стало впровадження стратегічного планування до бюджетних документів: бюджетні програми та їх результативні показники у 2015 р. вже були підпорядковані стратегічним цілям

Головних розпорядників бюджетних коштів. Тому, у 2016 р. вперше було включено до проєкту Основних напрямів бюджетної політики на 2017 рік перелік основних бюджетних параметрів – індикативних прогностичних показників та завдань Державного бюджету України на 2018-2019 рр.

Середньостроковий прогноз Державного бюджету України, який щороку розробляється Мінфіном після оновлення у 2010 р. Бюджетного кодексу, був затверджений Урядом лише один раз – на 2013-2014 рр. Але між прогностичними та затвердженими показниками Держбюджету на 2013 рік існували суттєві відмінності, які не були детально проаналізовані, що фактично знищило роль такого прогнозу.

Науково-методичне забезпечення розробки перелічених Стратегій і Планів не передбачало проведення окремого бюджетного фінансування – стратегічного бюджетування завдань і заходів за рахунок системної взаємодії коштів державного і місцевих бюджетів на підставі бюджетних повноважень центральних, регіональних і місцевих органів влади.

Міністерство розвитку громад і територій у 2019 р. розробило проєкт Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року під девізом «Розвиток та єдність, орієнтовані на людину» (*без участі регіональних і місцевих органів влади*). Цей девіз був однією з цілей соціально-економічного розвитку у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, яка так і не була досягнута.

У проєкті Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року в Україні вперше в стратегічному плануванні були наголошені проблемні питання, в тому числі і стратегічного бюджетування, які проявилися у сфері реалізації Стратегії розвитку держави і регіонів на період до 2020 року [6, с. 43-44].

У проєкті Державної стратегії були також визначені недоліки у частині відповідності проєктів, що фінансувалися за рахунок коштів ДФРР, стратегічним і програмним документам, а також у сфері транскордонного співробітництва. Серед них найбільш актуальними були визначені: неспроможність Облдержадміністрацій забезпечити належне фінансування масштабних інфраструктурних проєктів транскордонного співробітництва та низький рівень якості проєктного менеджменту на рівні місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (ОМС).

Що стосується моніторингу та оцінки результативності й ефективності державної регіональної політики як провідної складової державної соціально-економічної політики, то свідоме скасування Урядом України випуску щорічних статистичних бюлетенів «Регіональний людський розвиток», які видавались з 1999 по 2017 р. і були базою прогностичних розрахунків 33-х показників Індексу регіонального людського розвитку (ІРЛР) для визначення стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку територій, то можна впевнено констатувати дискредитацію оголошеного до 2027 р. девізу «Розвиток та єдність, орієнтовані а людину».

Соціально-економічна орієнтація Державної стратегії до 2027 року на підставі людиноцентричного підходу, який методично та експериментально був відпрацьований фахівцями Інституту фізичної економіки ім. С. А. Подолинського і був ініціативно направлений першим керівникам Міністерства розвитку громад і територій 30 червня 2020 р. не був врахований в її

остаточній редакції, яка була затверджена 5 серпня 2020 р. Урядом були проігноровані також їх ініціативні пропозиції щодо впровадження пілотного проєкту «Державне регулювання стійкого регіонального людського розвитку Хмельницьчини», підготовленого на базі вперше розробленої в Україні «Регіональної програми людського розвитку Хмельницької області на 2016-2020 рр.» [7; 8].

Напроти, штучно нав'язана Урядом і Мінрегіоном України спрощена система оцінки ІРЛР по 8-ми показникам і 3-м напрямам дослідження (в протилежність рангової оцінки людського розвитку в регіонах за 6-ма аспектами з визначенням динаміки 22-х показників-стимуляторів розвитку та 11-ти показників-дестимуляторів розвитку згідно Національної методики виміру ІРЛР, затвердженої НАН України і Мінекономстат України у 2012 р.) та не завершення розробки у 2014-2020 рр. Методики оцінки конкурентоспроможності регіонів засвідчили поглиблення деградації українського чиновництва стосовно стратегічного планування і регулювання людиноцентриського соціально-економічного розвитку держави і регіонів.

В Україні під зовнішнім впливом формується система державного управління під гаслами «Свобода і Демократія» та «Реформи та Децентралізація» за порадами іноземних радників і консультантів, загодованих грантами фінансової технічної допомоги країн Великої сімки G7 на чолі з США (Великобританія, Німеччина, Італія, Канада, Франція, Японія та США) та країн-членів ЄС.

Базовою, фундаментальною ознакою формування такої системи керівництва державою є положення Реформ і Децентралізації влади про **«позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих державних адміністрацій»** [9, с. 11-12].

Крім того, залишився не переосмисленим досвід укладання угод між Кабінетом Міністрів України і Обласними радами щодо соціально-економічного розвитку регіонів. Перший заступник міністра економіки України Романюк Сергій Андрійович у своїх докторських дослідженнях на тему «Формування та реалізація державної політики регіонального розвитку (теорія, методологія, практика)» дослідив практику укладання угод між Урядом і обласними радами: Донецькою (на 2007-2011 рр.); Львівською (на 2009-2013 рр.); Волинською (на 2010-2014 рр.); Вінницькою (на 2010-2015 рр.); Івано-Франківською (на 2011-2015 рр.) та Херсонською (на 2010-2013 рр.). Решта проєктів Угод з усіма регіонами України (крім, мм. Києва і Севастополя) була підготовлена у 2011 р., проте при відсутності фінансування державних зобов'язань Урядом було прийняте рішення про перенесення термінів їх схвалення (в зв'язку з фінансуванням чемпіонату Європи з футболу «Євро-2012»).

У своїй монографії «Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика» С. Романюк підкреслив, що *«кожна з підписаних Урядом та обласними радами угод базувалася на визначенні спільних пріоритетних напрямків діяльності і розвитку регіонів відповідно до визначених Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року пріоритетних напрямів регіональної політики держави по відношенню до окремо взятого регіону, а також пріоритетних напрямів відповідних регіональних стратегій розвитку, затверджених сесіями обласних Рад. Такий вибір спільних заходів створював основу довготермінового співробіт-*

ництва між Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування щодо розвитку окремого регіону» [10, с. 245].

В протилежність позитивному досвіду укладання угод між Урядом і обласними радами державні експерти Міністерства розвитку громад і територій свідомо вводять в оману українську спільноту щодо недоречності продовження практики спільного фінансування відповідних заходів регіонального розвитку. Головною причиною такої поведінки є бажання уникнути відповідальності за невиконання своєї частки у спільному фінансуванні та обов'язкового виконання своїх повноважень.

Науково-методичне вирішення наведених проблемних питань розробки і реалізації Стратегії соціально-економічного розвитку бачиться у запровадженні нормативно-оптимізаційного співвідношення централізованого (з державного бюджету) і децентралізованого (з місцевих бюджетів) стратегічного бюджетування відповідних завдань і заходів на основі бюджетних повноважень центральних, регіональних

і місцевих органів влади, з використанням, як еталонних, гармонійних пропорцій «Золотого перетину».

Метою дослідження є обґрунтування методологічного підходу до визначення в стратегічному плануванні і бюджетуванні нормативно-оптимальних співвідношень централізованого і децентралізованого планового фінансового забезпечення відповідних завдань і заходів стратегічного людиноцентричного соціально-економічного розвитку держави і регіонів в загальній системі бюджетних повноважень органів влади організаційного механізму бюджетного федералізму унітарної держави.

Теоретичною гіпотезою досягнення мети дослідження є оцінки можливостей використання гармонійних пропорцій «Золотого перетину» для впровадження саморегулювання бюджетної системи держави.

Згідно рисунку, якщо 62% коштів Зведеного бюджету держави на людиноцентриський соціально-економічний розвиток зосереджується в місцевих бюджетах, то це є верхньою межею бюджетного федералізму, а 38% – нижньою межею бюджетного централізму [12].

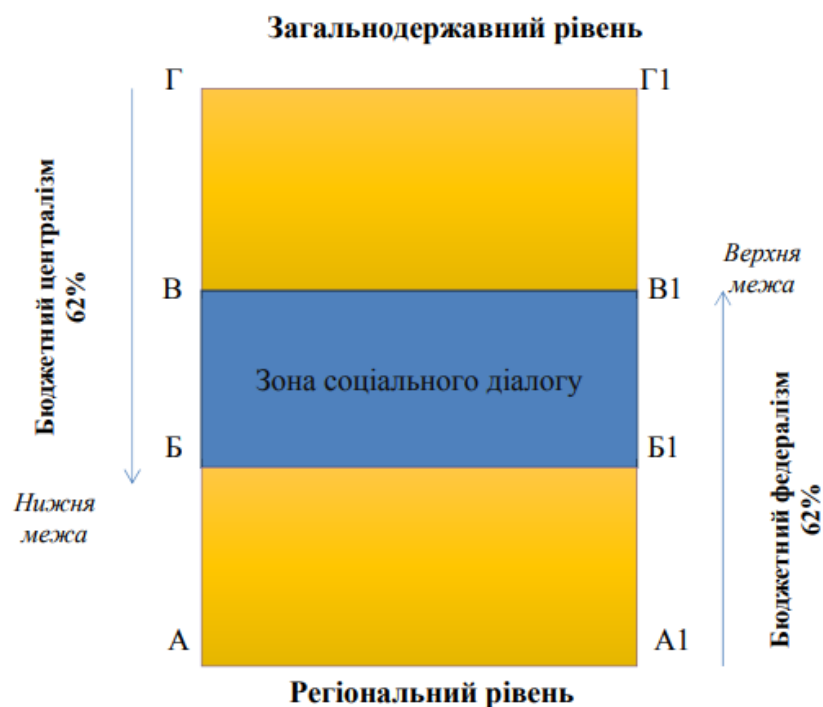


Рисунок. Фінансова структура видатків бюджетного унітаризму (100% – Зведений бюджет: кошти державного і місцевих бюджетів)

Формула гармонійної пропорції «Золотого Перетину»

Число Творця Краси, Природи, Світу, Людини = $\frac{ГБ}{БА} = 1,618 = \frac{АГ}{ГБ}$ Структуроутворюючий параметр ДНК

Граничні пропорції «Золотого перетину» адекватні спільним межам бюджетного централізму і бюджетного федералізму, які відображають рівень автономності і глибину сумісності загальнодержавних і територіальних відтворювальних процесів і економічних інтересів життєдіяльності населення. Тим самим вони утворюють зону вибору узгоджених рішень щодо співфінансування відповідних завдань і заходів при соціальному діалозі органів загальнонаціональної і регіональної влади в розмірі 24% ($62\% - 38\% = 24\%$) від загального обсягу бюджетних коштів на соціально-економічний розвиток регіону.

Тобто, до 24% коштів Зведеного бюджету держави можуть бути використані для узгодженого спільного фінансування завдань і заходів, насамперед, Національної і Регіональних програм людського розвитку як центральної ланки Планів стратегічного людиноцентричного соціально-економічного розвитку регіонів і держави загалом (див. рисунок).

Реформування фінансової структури видатків бюджетного унітаризму доцільно розпочати з визначення обсягу бюджетних коштів для простого відтворення наявного людського потенціалу кожного регіону, частка яких повинна складати не менше 38%

Зведеного бюджету держави на людський розвиток за рахунок місцевих бюджетів. Розширене відтворення людського потенціалу території необхідно передбачати шляхом планового збільшення частки коштів місцевих бюджетів на людський розвиток до 62% у Зведеному бюджеті держави.

Застосування стисло розглянутої логічної схеми структурного реформування бюджетного унітаризму забезпечує досягнення співвідношення коштів з державного та місцевих бюджетів на розвиток людського потенціалу згідно пропорцій «Золотого перетину». Завдяки цьому можливе досягнення структурної гармонії бюджетної системи держави, яка, з одного боку, забезпечить узгодженість і збалансованість соціально-економічних відносин населення з органами влади. З іншого боку, стане свого роду Генератором покращення рівня і якості життя українського народу в унітарній державі, народу, який виконує таким чином свою планетарну місію в розвитку Європейського Гуманізму [11].

Виходячи з положень системної методології кошти державного і місцевих бюджетів в Зведеному бюджеті держави являють собою органічне ціле й одночасно діалектично розподілену єдність. Саме тому гармонійні пропорції «Золотого перетину» є еталонними і спроможні відобразити гармонію структурного порядку коштів Зведеного бюджету через зв'язок і співвідношення коштів державного і місцевих бюджетів.

Тобто, пропорції зв'язків і співвідношень складових цілого при стратегічному бюджетуванні будуть вважатися гармонійними, якщо вони будуть розподілені у відношенні 62% / 38% (або 38% / 62%) в залежності від точки початку виміру відрізка відстані чи розміру обсягу, що містять однорідну складову (це грошові кошти, які мають єдиний неподільний елемент – будь-який номінал гривні).

Виходячи з положень структурно-відтворювального підходу до розгляду розподілу відтворювальних процесів на загальнодержавні, територіальні, галузеві та індивідуальні стає можливим виділення з них таких, які автономно та у взаємодії між собою за масштабами життєдіяльності населення та господарювання забезпечують людський розвиток у розглянутому вимірі.

У стратегічному плануванні і бюджетуванні людиноцентричного соціально-економічного розвитку джерелами відтворювальних циклів людського потенціалу регіону доречно вважати кошти державного та місцевих бюджетів, а також власні доходи населення. Після досягнення гармонії взаємозв'язку, частини цілого можуть діяти автономно, але тільки у взаємодії з цілим, не будучи спроможними змінити його рівновагу як системи, що характеризуються такою її властивістю як цілісність або емерджентність.

Результатом взаємодії частин цілого стає синергія, яка розкриває надлишок між арифметичною сумою частин та цілісністю системи. Згідно з принципом демократичного централізму бюджетний федералізм в унітарній державі повинен полягати в регламентації таких масштабів фінансової самодостатності органів регіональної влади та місцевого самоврядування, які визначають їх видаткові бюджетні повноваження в людиноцентричному соціально-економічному розвитку.

Завдяки бюджетно-фіскальній децентралізації за доходами видаткові бюджетні повноваження органів влади на регіональному і місцевому рівнях мають відповідати обсягу фіскальних надходжень.

Першим, вихідним аспектом людського розвитку є «Відтворення населення». Тому, соціально адекватний менеджмент регіонального людського розвитку повинен бути націлений на досягнення гармонійної симетрії та рівноваги по ієрархії управління та динамічної синхронізації у часі територіальних і загальнонаціональних відтворювальних процесів людського потенціалу.

Враховуючи розглянуті концептуальні положення, стає можливим та доцільним забезпечувати гармонізацію відтворювальних процесів населення з використанням гармонійних пропорцій «Золотого перетину» у встановленні еталонних співвідношень обсягів та динаміки коштів з державного та місцевих бюджетів (*включаючи кошти Органів місцевого самоврядування і Об'єднаних територіальних громад на людський розвиток*).

Завдяки визначеним положенням планового реформування фінансової структури видатків бюджетного унітаризму держави вартісні варіанти проектних рішень Планів заходів з реалізації Державної та Регіональних стратегій розвитку, як форми прояву власних та спільних інтересів суміжних масштабів життєдіяльності населення, повинні знаходитись у межах соціального діалогу суміжних рівнів державного управління для досягнення узгодженості співфінансування процесів людиноцентричного соціально-економічного розвитку (див. рисунок).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Системні дослідження взаємозв'язку бюджетного і стратегічного планування як провідної складової бюджетного федералізму практично відсутні. У свою чергу бюджетний федералізм унітарної держави, як економіко-правова й управлінська категорія, ще й досі однозначно не визначені для суспільного усвідомлення.

Розглядаючи становлення теорії бюджетного федералізму в наукових працях англійських вчених (Ч. Тібу; У. Оутс), американського економіста (Р. Максдрейв), канадського фінансиста (П. Расел), а також російських (А. Г. Ігулін, І. В. Подпоріна, О. І. Богачева, Т. В. Грицок) та українських вчених (В. Л. Андрющенко, І. О. Луніна, В. М. Федосов, В. Я. Щвець), Боголіб Тетяна Максимівна (д.е.н., професор, декан фінансово-економічного факультету ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький ДПУ ім. Григорія Сковороди») здійснила узагальнення різних трактувань бюджетного федералізму до наступного визначення: **«Бюджетний федералізм – це система фінансових, політичних, соціальних відносин щодо розмежування повноважень і відповідальності між органами влади усіх рівнів і на цій основі розподілу доходів, видатків, трансфертів між бюджетами на засадах економічної доцільності й ефективності, соціальної справедливості, політичної консолідації і територіальної гармонізації»** [4, с. 152].

Т. М. Боголіб економічну сутність бюджетного федералізму визначила низкою принципів, що його характеризують:

- гармонізація загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів;
- поєднання централізації і децентралізації при розмежуванні повноважень і відповідальності різних рівнів влади, доходів, видатків по вертикалі і горизонталі;
- самостійність бюджетів усіх рівнів і відповідальність органів влади кожного рівня за збалансування бюджетів;

– активна участь регіонів у формуванні й реалізації фінансової і бюджетної політики держави з позиції «демократії участі».

Фахівці Тимчасового творчого колективу Бердянського університету менеджменту і бізнесу та Інституту фізичної економіки ім. С. А. Подолинського з 2000 р. сформували свою власну наукову школу визначення сутності і змісту бюджетного федералізму України як унітарної держави, що були використані при розробці пілотного проєкту «Державне регулювання стійкого регіонального розвитку Хмельниччини» на основі впровадження системи Прогнозування-Програмування-Бюджетування (ППБ) в діяльність Хмельницької обласної державної адміністрації (ОДА).

Основною метою впровадження проєкту було відпрацювання та остаточне визначення повноважень ОДА (функцій, прав, відповідальності, компетенції, бюджетних повноважень) в умовах реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і відповідних законів України щодо децентралізації влади в сфері забезпечення сталого (еколого-соціально-економічного) розвитку регіону.

У ході проведення експерименту передбачалась плідна співпраця з Мінздравом України та Міністерством освіти і науки України, як Головними розпорядниками бюджетних коштів при визначенні обсягів освітньої та медичної субвенції. Встановлення бюджетного нормативу планового фінансування на освіту і охорону здоров'я слід було б здійснювати від визначеної ОДА потреби, а не від обсягу фінансових ресурсів, які Мінфін України разом з вказаними Головними розпорядниками бюджетних коштів вважали за можливе виділення на забезпечення цих потреб.

Обласні державні адміністрації повинні були б здійснювати контроль за досягненням відповідності розміру фінансового нормативу бюджетної забезпеченості реальної вартості суспільної послуги з врахуванням місцевих особливостей. У разі виявлених відхилень – мати право отримувати додаткові до медичної і освітньої субвенції трансферти з Державного бюджету України.

Обґрунтувавши структурно-відтворювальний підхід до розмежування видаткових бюджетних повноважень центральних, регіональних і місцевих органів влади в соціально-економічних процесах адміністративно-територіальних утворень, фахівці Інституту фізичної економіки ім. С. А. Подолинського довели необхідність розгляду децентралізованого бюджетування територіальних відтворювальних процесів як провідного елемента фінансового механізму загального державотворення. Вони вперше в Україні визначили поняття «регіональні фінанси» як таку частину загальнонаціональних фінансів, економічний кругообіг яких забезпечує органічну єдність вартісної та натурально-речевої форми регіонального валового випуску кінцевої продукції та послуг при створенні валової доданої вартості (ВДВ) регіону [12, с. 18].

Конструктивні ідеї бюджетного планування завдяки досягненню оптимальних співвідношень централізованого і децентралізованого бюджетування стратегічного соціально-економічного розвитку держави і регіонів представлені в Передмові «Наукові основи подальшого розвитку та вдосконалення концептуальних положень оновленого Бюджетного кодексу України» (2011 р.), а також в кандидатських дисертаційних дослідженнях Дронік Світлани Василівни (м. Суми, 1999 р.), Калашнікової Людмили Мико-

лаївни (м. Одеса, 2004 р.) і Кукарцевої Світлани Віталіївни (м. Київ, 2006 р.) [13–15].

Л. М. Калашнікова обґрунтувала розширення структури коду програмної бюджетної класифікації: крім I, II, III частин коду з 6-ма цифрами рекомендовано введення його IV-ї частини з 7-, 8-, 9- і 10-ю цифрами:

- 7-ма цифра – буде визначати напрям діяльності в одній бюджетній програмі, який обумовлюється ознакою виділення підпрограми Програми людського розвитку на загальнонаціональному рівні;

- 8-ма цифра – буде розкривати конкретні заходи, які реалізуються у виділеній підпрограмі Програми людського розвитку на загальнонаціональному рівні;

- 9-та цифра – буде визначати напрям діяльності в одній бюджетній програмі, який обумовлений ознакою виділення підпрограм Програми людського розвитку на регіональному рівні;

- 10-та цифра – буде розкривати конкретні заходи, які реалізуються у виділеній підпрограмі Програми людського розвитку Програми людського розвитку на регіональному рівні.

Завдяки введенню IV-ї частини коду програмної бюджетної класифікації ставало можливим здійснення моніторингу процесів і процедур фінансування Національної та Регіональної програм соціально-економічного (в т.ч. людського) розвитку, розробку яких було обґрунтовано в указаній Передмові.

Результати науково-методологічних напрацювань стосовно розгляду сутності і змісту бюджетної федералізації унітарної України представлені авторкою в одноосібних публікаціях «Методологія формування комплексного стратегічного планування соціально-економічного розвитку України» (2020 р.), «Концептуально-аналітичне забезпечення стратегічного планування соціально-економічного розвитку держави і регіонів» (2021 р.) та у спільних публікаціях «Формування нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів» (2015 р.), «Становлення бюджетного федералізму в Україні та особливості сучасного Донбасу» (2019 р.) та «Методологічні засади фіскальної децентралізації доходів в умовах становлення бюджетної федералізації унітарної держави» (2020 р.) [3; 5; 16–18].

Виклад основних матеріалів дослідження. В Україні інституціональне забезпечення бюджетного планування, що сприяло становленню бюджетного федералізму унітарної держави, відбувалось прийняттям наступних нормативно-правових положень:

1. Стаття 66 «Збалансування місцевих бюджетів» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР:

1.1. Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб.

1.2. Повноваження на здійснення витрат місцевого бюджету мають відповідати обсягу надходжень місцевого бюджету.

1.3. У разі, коли вичерпано можливості збалансування місцевих бюджетів і при цьому, не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення Органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів

шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій та субвенцій відповідно до закону.

2. Стаття 17 «Повноваження в галузі соціально-економічного розвитку» Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV:

Місцева державна адміністрація:

– розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку і подає їх на затвердження відповідній раді, забезпечує їх виконання, звітує перед відповідною радою про їх виконання;

– забезпечує ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

– складає необхідні для управління соціально-економічним розвитком Відповідної території баланси трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива;

– визначає необхідний рівень обслуговування населення відповідно до Нормативів мінімальних соціальних потреб; проводить розрахунок коштів та визначає обсяг послуг, необхідних для забезпечення передбаченого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб;

– розробляє та вносить пропозиції до проектів державних цільових програм, а також довгострокових прогнозів та проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства, їх фінансово-економічного забезпечення.

3. Стаття 20 «Основні засади фінансового забезпечення надання державних соціальних гарантій» Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. № 2017-III визначає:

3.1. Надання державних соціальних гарантій здійснюється за рахунок Бюджетів усіх рівнів, коштів підприємств, установ і організацій та соціальних фондів на засадах адресності та цільового використання.

3.2. Державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти і нормативи є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробки загальнодержавних і місцевих програм економічного і соціального розвитку.

3.3. Розрахунки і обґрунтування до показників видатків на соціальні цілі у проектах Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів здійснюються на підставі державних Соціальних стандартів, визначених відповідно до цього Закону.

3.4. Розробка та виконання Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів здійснюються на основі Пріоритетності фінансування видатків для забезпечення надання державних соціальних гарантій.

3.5. Залучення підприємствами, установами, організаціями соціально-культурного, житлово-комунального, побутового обслуговування, закладами охорони здоров'я та освіти коштів з додаткових джерел фінансування, не заборонених законом, не є підставою для зменшення бюджетного фінансування відповідно до нормативів.

Але ці положення не ураховувались при бюджетному плануванні, тому що був відсутній механізм соціальної й адміністративно-правової відповідальності центральних і регіональних органів влади. Перехід від

планової системи господарювання до ринкової супроводжувався популістськими гаслами і обіцянками без здійснення реальних справ підвищення рівня життя населення на основі підвищення фінансової самостійності регіонів. Процвітала фахова некомпетентність управлінців.

Наступним поштовхом методичного і практичного відпрацювання провідних елементів і органічних складових стратегічного бюджетного планування в системі бюджетного федералізму унітарної держави стало прийняття Урядом України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схваленої розпорядженням Уряду від 1 квітня 2014 р. № 303-р. (**повинна бути затверджена Постановою Уряду або Указом Президента країни, а схвалена – Верховною Радою**).

Метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади було визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, **становлення інститутів прямого народовладдя**, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [9, с. 3].

В Концепції серед 9-ти проблем, які потребували ефективного та швидкого розв'язання, слід виділити 8-му – **«надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів»**, а серед 11-ти принципів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади – 8, 9, 10 та 11-й принципи:

– **«правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;**

– **державної підтримки** місцевого самоврядування;

– **партнерства** між державою та місцевим самоврядуванням;

– **сталого розвитку територій»** [9, с. 3].

Реалізацію Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачалось здійснити двома етапами: підготовчим у 2014 р. та заключним у 2015-2017 рр. з визначенням на законодавчому рівні умов належного фінансування органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади для надання населенню уніфікованих і стандартизованих публічних послуг.

Плани заходів (зі змінами) щодо реалізації Концепції затверджувались Розпорядженнями Урядів України 18 червня 2014 р. № 591, 2 липня 2014 р. № 647, 17 вересня 2014 р. № 1008, 8 квітня 2015 р. № 349 та 22 вересня 2016 р. № 688р. Виходячи з предмету і об'єкту аналітичного дослідження статті доцільно виділити такі заходи останнього розпорядження Уряду як розробка та внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів щодо:

– **затвердження в описовому та вартісному вигляді соціальних параметрів за кожним із делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю (а чому не на душу населення та на одного школяра?), визначивши мінімальне і макси-**

мальне значення таких нормативів з урахуванням обсягів фінансових ресурсів (жовтень 2016 р.);

– внесення змін до нормативно-правових актів, що регламентують застосування галузевих нормативів і стандартів надання послуг (грудень 2016 р.).

В Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, яку було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 (за підписом А. П. Яценюка), констатувалось, що **«події початку 2014 р. у південно-східних Регіонах України стали наслідком прорахунків та недоліків, зокрема і в державній політиці регіонального розвитку»** [19, с. 43].

Саме тому, на першому етапі реалізації Стратегії (2014–2016 рр.) передбачалось насамперед **«створення нормативно-правових умов для вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку східних регіонів, зокрема Донецької та Луганської областей, шляхом розроблення та прийняття відповідної комплексної державної цільової програми»**. В умовах бюджетного федералізму унітарної держави **«проект АТО»** був би практично неможливим.

На другому етапі реалізації Стратегії (2017–2020 рр.) передбачалось **«підвищення рівня фінансової забезпеченості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»** [19, с. 45].

Але, на жаль, й досі не виконані наведені заходи, які були передбачені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та Державною стратегією регіонального розвитку на період 2020 року стосовно формування фінансової самодостатності кожного з трьох рівнів адміністративно-територіального устрою нашої держави (базового – громада, районного – адміністративні райони, регіонального – АР Крим, адміністративні області, м. Київ і Севастополь).

Саме вони повинні були сформувавши підґрунтя для впровадження бюджетного федералізму в оптимальних пропорціях з бюджетним централізмом України як соборної, суверенної та унітарної держави.

Крім того, слід особливо наголосити, що незважаючи на те, що головною метою Державної стратегії Регіонального розвитку на період до 2020 року визначені **«розвиток та єдність, які орієнтовані на людину»**, заходи практичної реалізації Стратегії порушили такий з основних її принципів як **«історична спадкоємність»** – врахування та збереження позитивного досвіду розвитку Регіонів нашої держави [19, с. 7].

До порушення принципу історичної спадкоємності слід віднести і невиконання задумів та заходів **«попередників»**, які були передбачені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 208-р **«Про затвердження плану заходів на 2013–2016 роки щодо Реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг»** [20].

Це розпорядження минулого Уряду України в 2014 р. не було враховано новим Урядом як при розробці Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади з Планом заходів щодо їх реалізації, так і при розробці Державної стратегії регіонального розвитку на період 2020 року та Планів заходів щодо їх реалізації у 2015–2017 рр. Насамперед, стосовно своєчасного затвердження 15-ти державних стандартів соціальних послуг, якими визначено зміст, обсяг, норми, нормативи, умови та порядок надання соціальних послуг, показники якості їх надання.

Набутий у 2014–2021 рр. досвід впровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади вимагає продовження відповідних теоретичних узагальнень і вивчення та використання власного українського досвіду, а не тільки копіювання зарубіжного (методом аналогій).

Так, українською економічною наукою доведено, що фінансова самостійність місцевих органів влади повинна бути регламентована наявною комунальною власністю на землю, ліси та інші природні ресурси, а також заходами щодо зміцнення доходної бази місцевих бюджетів та вдосконалення міжбюджетних відносин держави, адміністративної області, району, міста.

У зв'язку з цим, доцільно додатково узагальнити та переосмислити нормативно-правові та методичні рішення, які були визначені чинним законодавством України та пройшли практичну апробацію в ході реалізації українсько-шведського проекту розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпінь Київської області.

Під час проведення державно-правового експерименту розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпінь, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області (з 5 квітня 2001 р. по 5 квітня 2005 р.) матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні були рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (у тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що перебували у комунальній власності територіальних громад міста Ірпеня та селищ Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське, а також об'єкти їх спільної власності, що перебували в управлінні Ірпінської міської ради.

Крім того, в ході експерименту виділялися за цільовим призначенням кошти з обласного бюджету, а також кошти, які були одержані від асоціації органів місцевого самоврядування, інші джерела.

Була передбачена можливість створення цільового позабюджетного фонду, порядок формування та використання коштів якого визначається відповідним положенням, затвердженим міською радою.

Статтею 21 **«Особливості формування місцевих бюджетів»** Закону України **«Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпіні, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області»** від 5 квітня 2001 р. № 2352-III було передбачено, що:

– по-перше, фінансовою основою місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні були бюджети міста Ірпеня та селищ Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське (місцеві бюджети);

– по-друге, доходи місцевих бюджетів формувалися за рахунок власних, визначених законом джерел, що знаходились відповідно на території міста та селищ, а також закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів;

– по-третє, для фінансування загально регіональних програм та заходів, утримання бюджетних установ і організацій, сфера діяльності яких поширювалася на територію усього регіону, а також для утворення резервного фонду бюджету міста, певна частина коштів з бюджетів селищ передавалася до бюджету міста (відповідно до нормативів, визначених міською радою за погодженням із селищними радами).

На період проведення експерименту до міського та селищних бюджетів зараховувались в повному обсязі податки на доходи фізичних осіб, на промисли, що справлялись на відповідній території.

Особливості справляння податку на додану вартість на території проведення експерименту полягали в тому, що у разі забезпечення органами місцевого самоврядування Ірпінського регіону перевиконання планових надходжень від цього податку до Державного бюджету України, 50% сум їх перевиконання зараховувались до місцевого бюджету. При цьому вони не включались до розрахунків доходної бази місцевого бюджету в процесі фінансового вирівнювання.

Одним з провідних елементів формування місцевих фінансів, які передбачались у ході проведення даного експерименту, були доходи від місцевих позик і місцевих лотерей, які могли включатись до позабюджетних коштів так само, як і прибутки, одержані від проведення громадських робіт на добровільних засадах, а також добровільні внески і пожертвування громадян, підприємств, установ і організацій. Але в ході проведення експерименту не були вирішені проблеми формування комунальної власності та землекористування, не були визначені територіальні кордони експерименту та порядок формування і використання трансфертів з державного та обласного бюджетів, не була запроваджена передбачена законом норма щодо зарахування в місцевий бюджет 50% позапланових надходжень ПДВ з Ірпінського району та ін.

У той же час саме в положеннях цього державно-правового експерименту була закладена можливість мобілізації фінансових ресурсів на тому рівні місцевої влади, яка може забезпечити їх ефективне використання при наданні громадських (або публічних) послуг в соціальній сфері.

Крім того, підвищення фінансової самостійності місцевих органів влади на сучасному етапі повинно базуватися на врахуванні вітчизняного досвіду:

– діяльності Рад народного господарства (РНГ в 1957-1965 рр.) при переважно територіальному принципі керування українською економікою в межах повноважень Уккрандгоспу;

– розробки Соціальних паспортів адміністративних областей при переважно галузевому принципі керування українською економікою в системі Держплану України (1976-1992 рр.);

– впровадження соціальних нормативів створення матеріальної бази об'єктів соціальної сфери, які були кращими за європейські стандарти (м. Славутич Київської області, 1986-1988 рр.).

Відомо, що для розвитку депресивних територій Уряд України анонсував початок чергового етапу децентралізації влади у 2019-2021 рр. Очікувалось, що 2019 р. стане ключовим у питаннях формування базового рівня місцевого самоврядування: до кінця року більшість існуючих малочисельних місцевих рад мали можливість об'єднатися, а, отже, стати спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою.

Завершуючи загальну характеристику вирішення проблеми, що досліджується – стратегічне бюджетування в умовах становлення бюджетного федералізму в Україні – можна констатувати, що станом на 2022 р.

делеговані органам місцевого самоврядування повноваження неповністю забезпечуються фінансово-матеріальними ресурсами у зв'язку з відсутністю як перерозподілу бюджетних повноважень центральних, регіональних і місцевих органів влади та фінансових нормативів бюджетування відповідних публічних послуг, так і відповідальності за їх недотримання.

Думайте на бумазі.

Каждая минута, затраченная на планирование, экономит 10 минут при осуществлении плана.

*Брайан Трейси (1944),
американский писатель,
бизнес-тренер*

Концептуальна модель системного стратегічного планування і бюджетування людиноцентричного соціально-економічного розвитку держави і регіонів.

Системне стратегічне планування людиноцентричного соціально-економічного розвитку держави і регіонів базується на трірівневій структурі державного управління: *національний рівень (загальнодержавне господарство) – регіональний рівень (адміністративні області) – базовий рівень (Органи місцевого самоврядування, громади).*

На національному рівні Індекси людського розвитку (ІЛР) обчислювались згідно з методикою ПРООН за даними про стан здоров'я, рівень освіти і добробут населення. Характеристику здоров'я надавав показник середньої очікуваної тривалості життя при народженні, освіти – показники писемності дорослого населення і охоплення навчанням (шкільним і післяшкільним) відповідних його вікових груп, добробуту – обсяг ВВП за паритетом купівельної спроможності в розрахунку на душу населення.

Стратегічне планування ІЛР повинно здійснювати Міністерство економіки України за участі Інститутів Відділення економіки НАН України, виходячи з завдань переходу України до складу країн з високим рівнем людського розвитку (згідно Глобального звіту ПРООН таких країн 50-55 із 174 країн і територій світу).

Системне стратегічне планування людиноцентричного соціально-економічного розвитку доцільно здійснювати з використанням Методики вимірювання регіонального людського розвитку 2012 р. на статистичній базі з 2004 р.

Загальна логічна схема системного стратегічного планування людиноцентричного соціально-економічного розвитку держави і регіонів в контексті положень Концепції людського розвитку і Методики виміру ІЛР включає наступні етапи:

– **Перший етап – аналітичний.** В цілому по державі і по кожній адміністративній області оцінюються тенденції динаміки 33-х показників-індикаторів виміру Індексу регіонального людського розвитку (ІЛР) за 6-тю аспектами:

- 1) відтворення населення (5 показників-індикаторів, в тому числі 1 – дестимулятор розвитку);
- 2) соціальне середовище (6 показників-індикаторів-дестимуляторів розвитку);
- 3) комфортне життя (6 показників-індикаторів-стимуляторів розвитку);

4) добробут (5 показників індикаторів, у тому числі 1 – дестимулятор розвитку);

5) гідна праця (6 показників-індикаторів, в тому числі 3 – дестимулятори розвитку);

6) освіта (5 показників-індикаторів-стимуляторів розвитку).

По тим показникам-індикаторам, динаміка яких виявилась негативною з'ясовуються відповідні причини і наслідки, що є підставами визначення стратегічних пріоритетів на майбутнє для досягнення позитивної динаміки.

Доцільним на першому етапі стратегічного планування стає також отримання результатів досягнення 7-ми Цілей Розвитку Тисячоліття на період до 2015 р. (на національному рівні і дезагредованих на регіональний рівень):

1. Подолання бідності (3 завдання, 5 індикаторів).

2. Забезпечення якісної освіти впродовж життя (2 завдання, 6 індикаторів).

3. Забезпечення гендерної рівності (2 завдання, 4 індикатори).

4. Зменшення дитячої смертності (1 завдання, 2 індикатори).

5. Поліпшення здоров'я матерів (1 завдання, 2 індикатори).

6. Обмеження поширення ВІЛ-інфекції (СНІД) та туберкульозу і започаткування тенденції до скорочення їх масштабів (2 завдання, 6 індикаторів).

7. Сталий розвиток довкілля (4 завдання, 8 індикаторів).

Аналітичний етап системного стратегічного планування людиноцентричного соціально-економічного розвитку держави і регіонів обов'язково повинен включати комплексні оцінки досягнення цілей Державної і Регіональних стратегій розвитку на періоди до 2015 і 2020 років, стратегії Сталого розвитку «Україна-2020», Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на 2017-2020 роки.

– **Другий етап – прогнозний.** У цілому по державі і по кожній адміністративній області здійснюються прогнозні розрахунки на 10 років (перші 5 років – по роках) 33-х показників-індикаторів ІРЛР по усіх 6-ти аспектах Методики його виміру 2012 року. За результатами прогнозних розрахунків уточнюються стратегічні пріоритети розвитку держави і регіонів, які були визначені на першому, аналітичному етапі.

Прогнозується також динаміка цільових значень індикаторів національних завдань 17-ти Цілей Сталого Розвитку на період до 2030 року (з їх дезагрегацією за регіонами і за типом місцевості проживання населення – міська/сільська).

Здійснюються прогнозні розрахунки й аналітичні оцінки індикаторів досягнення операційних цілей Державної і Регіональних стратегій розвитку на період до 2027 року (а, незабаром, і до 2030 року).

– **Третій етап – проєктний.** Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Уряду від 01.04.2014 р. № 333-р, визначаються видаткові повноваження в сфері охорони здоров'я, системі освіти, соціального забезпечення і соціального захисту:

- Органів місцевого самоврядування базового, районного і обласного рівня;

- Структурних підрозділів територіальних органів ЦОВВ на базовому рівні.

Визначається перелік показників-індикаторів бюджетного планування людиноцентричного соціально-економічного розвитку держави і регіонів згідно з: Національною стратегією економічного розвитку на період до 2030 року (затверджена постановою Уряду від 03.03.2021 р. № 179); Стратегією економічної безпеки України на період до 2025 року (схвалена Указом Президента України від 11.08.2021 р. № 347).

Системне стратегічне бюджетування людиноцентричного соціально-економічного розвитку держави і регіонів (на основі обґрунтованого методологічного підходу гармонізації і оптимізації співвідношення коштів місцевих і державного бюджету) доречно здійснювати з використанням філософських категорій «**одичинне – особливе – загальне**» за ієрархією управління при розподілі відтворювальних процесів за масштабами життєдіяльності населення: **індивідуальні (громади), територіальні (за регіонами), загальнодержавні (в межах країни).**

Виходячи з видаткових бюджетних повноважень в людиноцентричному соціально-економічному розвитку ОМС базового (громада) рівня (**одичинне; індивідуальне відтворення**), ОМС районного і обласного рівня (**особливе; територіальне відтворення**), центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) національного рівня (**загальне; національне відтворення**) визначаються планові обсяги бюджетних коштів, які об'єктивно необхідні для планового фінансового забезпечення видаткових повноважень.

Визначаються джерела фінансових ресурсів місцевих бюджетів, їх прогнозні обсяги і необхідні зміни у фіскальній децентралізації доходів, виходячи з фінансових нормативів бюджетного забезпечення територіальних відтворювальних процесів. Прогнозні обсяги коштів місцевих бюджетів, розраховані за фінансовими нормативами бюджетного забезпечення, розглядаються як 38% зведеного бюджету області (регіону) в напрямку збільшення їх частки до 62% згідно еталону гармонійних пропорцій «Золотого перетину».

Процедури стратегічного бюджетування соціально-економічного розвитку держави і регіонів не передбачають процеси фінансового вирівнювання між адміністративними областями. Їх доля в прогнозних загальних обсягах державного бюджету на людиноцентриський соціально-економічний розвиток визначається динамікою частки їх вкладу у ВВП держави в минулому і майбутньому. Саме ця частка ВВП держави є обсягом самофінансування регіонального розвитку по роках планового періоду. Саме це буде стимулювати здійснення ефективного самоменеджменту регіональними і місцевими органами влади.

Надалі здійснюється бюджетне проектування варіантів фінансового забезпечення людиноцентричного соціально-економічного розвитку держави і регіонів. При цьому прогнозні обсяги коштів державного бюджету на людиноцентриський соціально-економічний розвиток регіону оцінюється сумою їх вкладів в грошовому вимірі як 62% Зведеного бюджету.

Загальна логічна схема системного стратегічного бюджетування людиноцентричного соціально-економічного розвитку держави і регіонів також включає три етапи:

– **Перший етап – аналітичний.** По кожному регіону оцінюються тенденції у 2001-2014 рр., та у 2015-

2021 рр. фінансового забезпечення структури територіальних відтворювальних процесів (на 10 тис. населення). Оцінюються тенденції вкладу регіону у ВВП держави і динаміки співвідношення коштів місцевого державного бюджетів на соціально-економічний розвиток (*при розгляді людського розвитку оцінюється динаміка демографічних показників народжуваності і смертності, середньої тривалості життя, чисельності населення, його працездатності, бідності й безробіття*);

– **Другий етап – прогнозний.** По кожному регіону на підставі результатів першого (аналітичного) етапу оцінюються обсяги власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів регіону (*прогноз регіонального людського розвитку здійснюється на підставі демографічного прогнозу на найближчі 10-15 років з оцінками людського потенціалу відповідної території*). Прогнозні обсяги необхідних коштів місцевого бюджету розраховуються по середнім нормам фінансового забезпечення видатків в структурі територіальних відтворювальних процесів;

– **Третій етап – проєктний.** Складаються варіанти балансу фінансових ресурсів регіону в минулому і на майбутнє пропорційно його вкладу у ВВП держави. Обґрунтовуються варіанти обсягів місцевих фінансових ресурсів для зони соціального діалогу в 24% Зведеного бюджету держави і регіонів.

Таким чином, стратегічне бюджетування соціально-економічного розвитку унітарної держави та її регіонів в умовах становлення бюджетного федералізму (*на основі обґрунтованого методологічного підходу гармонізації і оптимізації співвідношення коштів місцевих і державного бюджету*) базується на фінансових нормативах бюджетної забезпеченості індивідуальних відтворювальних процесів громади, як первинної ланки життєдіяльності населення регіону. Тобто, наявне створення передумов впровадження інститутів прямого народодовладдя.

Я безрадостный слышу мотив
У меня веры в светлое нет
Ибо серость, сойдясь в коллектив
Обретаёт коричневый цвет.

Игорь Губерман, поэт и прозаик

Резюме. Концептуальні положення системного планування і бюджетування стратегічного людиноцентричного соціально-економічного розвитку держави і регіонів після прийняття Конституції України у 1996 р. протягом 1997-2014 рр. частково регламентувалися відповідним законодавчим, нормативно-правовим і методичним забезпеченням. Але в повному обсязі так і не було застосовано в реальній практиці життєдіяльності українського народу.

Центральні органи виконавчої влади не виконували положення: Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР; Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV; Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. № 2017-III; Закону України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» від 05.04.2001 р. № 2352-III; Розпорядження КМУ

«Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р.

Головною причиною такого становища була відсутність соціальної і адміністративно-правової (кримінальної) відповідальності українського чиновництва.

Відсутність єдності «Слів і Справ» стосовно розширення фінансової самостійності регіонів і підвищення на цій основі рівня, стандартів і якості життя населення призвели до Помаранчевої революції у 2004-2005 рр., Революції Гідності у 2013-2014 рр. Київський генерал-губернатор Олександр Ілліч Бібіков (1729-1774 рр.) вважав, що держава тримається не штиком, а духом; не терором, а авторитетом влади; не погрозами і покараннями, а вільною лояльністю народу [21].

Виправити це становище призваний Закон України «Про державне стратегічне планування», в якому доцільно передбачити розділ «Стратегічне планування і бюджетування соціально-економічного розвитку держави і регіонів». Системне стратегічне планування і бюджетування людиноцентричного соціально-економічного розвитку держави і регіонів передбачає цілеспрямоване об'єднання Міністерства економіки України з Міністерством фінансів України в єдине Міністерство економіки і фінансів України з власним державним навчально-науковим закладом. Цей заклад повинен здійснювати інформаційно-методичне та аналітико-прогнозне забезпечення відповідних процесів і процедур планування і бюджетування.

Накопичені знання і нові конструктивні ідеї інституалізації бюджетного федералізму Нової України стають основою перетворення Києва в духовно-інтелектуальний центр.

У 2014 р. фахівцями Інституту фізичної економіки ім. С. А. Подолинського була обґрунтована схема розподілу видаткових бюджетних повноважень регіональних і місцевих органів влади у бюджетуванні людського розвитку в регіонах за формами фінансування: часткове, спільне, провідне (див. таблицю) [22; 23].

У 2015 р. було примусово нав'язане змінення моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів Органів місцевого самоврядування (ОМС) та Об'єднаних територіальних громад (ОТГ) на відміну від формульних розрахунків згідно оновленого у 2010 р. Бюджетного кодексу України. Під впливом зовнішніх консультантів і радників в Бюджетний кодекс України були внесені такі зміни, які скасували використання фінансових нормативів бюджетної забезпеченості і використання формульного розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів для фінансового забезпечення власних і делегованих повноважень регіональними і місцевими органами влади. Використання I і II коштів для формування обсягів і структури місцевих бюджетів в умовах децентралізації не знайшло подальшого розвитку.

В 2016-2017 рр. в умовах реалізації пілотного проєкту «Державне регулювання регіонального людського розвитку в Хмельницькій області» передбачалося удосконалення методичного забезпечення формульних розрахунків субвенцій, дотацій і трансфертів на рівні області, виходячи з того положення, що так звані коригувальні коефіцієнти визначались би Хмельницькою ОДА відносно середніх значень відповідних показників ОТГ, ОМС та районів області, а не відносно

середніх значень відповідних показників по Україні в цілому [7; 8; 24].

Обласні державні адміністрації, маючи за такими провідними складовими людського розвитку, як рівень освіти, стан здоров'я і добробут, у своїй структурі територіальні підрозділи ЦОВВ (як Головних розпорядників бюджетних коштів) – Департаменти освіти,

охорони здоров'я, соціального захисту і соціальної допомоги населенню, спроможні самостійно розробляти і схвалювати регіональні нормативно-правові акти та здійснювати Реєстрів наступних показників:

а) державних стандартів соціальних послуг та порядку визначення в них потреб населення адміністративно-територіальних одиниць і проведення моніторингу та оцінки їх якості;

Таблиця

Схема розподілу видаткових бюджетних повноважень місцевих органів влади у фінансуванні регіонального людського розвитку

Видаткові повноваження в структурі територіальних відтворювальних процесів	Адміністративно-територіальний рівень		
	Область	Район	Місто, село, селище
Освіта	Вища та післядипломна +++		Дошкільна, позашкільна, загальна середня +++
	Професійно-технічна та для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації ++		
Охорона здоров'я	+++	++	+
Соціальний захист і соціальна допомога	+	++	+++
Житлово-комунальне господарство	+	++	+++
Культура, мистецтво і ЗМІ	+	++	+++
Фізична культура і спорт	+	++	+++
Зв'язок, телекомунікації та інформація	++	++	++
Виробнича та дорожньотранспортна інфраструктура	++	++	++
Комплексне природокористування та охорона навколишнього природного середовища	++	++	++

+ – часткове фінансування (до 30%);
 ++ – спільне фінансування (до 50%);
 +++ – провідне фінансування (більше 70%).

б) галузевих нормативів і стандартів надання послуг, насамперед у сферах освіти, охорони здоров'я та соціального захисту населення;

в) соціальних нормативів за кожним із делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю в описовому та вартісному вигляді (min/max) з урахуванням обсягів власних та додатково необхідних фінансових ресурсів.

Облдержадміністрації і облради мають здійснювати контроль за досягненням відповідності фінансового нормативу бюджетної забезпеченості суспільної послуги з врахуванням різноманітних особливостей населення кожної місцевості та збереження його моральних засад: духовності й освіченості, історичної спадщини і територіальної єдності, звичаїв і традицій, культури і світогляду, мирного менталітету та етнічних цінностей.

Облдержадміністрації і облради призвані сприяти виникненню взаємообумовленого емерджентного розвитку регіонів країни як цілого, єдиного національного: «Україна – єдина країна».

Але ці ініціативно підготовлені рекомендації навіть не були розглянуті керівництвом Мінрегіонбуду та Урядом України, судячи з відсутності зворотних зв'язків.

Відомо, що частка доходів місцевих бюджетів у ВВП держави з урахуванням трансфертів складала найбільше значення у 1995 р. – 16,8%, а у 2014 р. –

тільки 14,8%, а без врахування трансфертів з державного бюджету за період з 1993 по 2014 р. зменшилась практично у 2,5 раза – з 16 до 6,0% незважаючи на її збільшення на 2% у 1994 р. проти 12% у 1993 р.

Крім того, реально близько 90% видатків місцевих бюджетів України було пов'язано із виконанням органами місцевого самоврядування делегованих і лише 10% – власних повноважень. Одночасно склалась ситуація, що у загальному фонді місцевих бюджетів переважали закріплені доходи над власними у співвідношенні 85% до 15%.

Минула практика застосування прямих бюджетних трансфертів привела в Україні до об'єктивного проявлення тенденції наявного збільшення дотаційних областей. Так, якщо у 1996 р. тільки 11 адміністративних областей України були дотаційними, то вже у 1997-1998 рр. кількість дотаційних областей збільшилась до 22, тобто у 2 рази. А починаючи з 1999 р. всі 24 області України стали дотаційними.

Але жодного гранту досліджень щодо зміни такої ситуації не було оголошено: благі наміри збільшення фінансової самостійності регіонів не супроводжувались перерозподілом бюджетних повноважень від ЦОВВ до районних і обласних рад і адміністрацій.

На кожному наступному етапі в змінах влади (2004-2005 рр.; 2010 р.; 2013-2014 рр.) виявлялась надмірна централізація бюджетних повноважень на національному рівні. Не розроблялось науково-методичне забезпечення одночасного стратегічного і так-

тичного бюджетування усіма гілками влади в режимі реального часу. Навпроти, після Революції гідності (2014 р.) було знищено Віртуальний університет в системі Мінфіну України для підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів на усіх рівнях фінансового управління державою. З системи Мінфіну України була виведена до МОН України Академія фінансового управління, яка діяла на матеріальній базі і кадровому забезпеченні Науково-дослідного фінансового інституту при Мінфіні України.

Крім того, на жаль, повільно йде становлення громадянського суспільства держави та українського народу як єдиної політичної нації. Ні блок «Європейська солідарність», ні блок «Слуги народу» у Верховній Раді України, ні Уряд не спромоглися провести самостійно або сформулювати замовлення для вітчизняної економічної і фінансової науки щодо комплексного аналізу виконання Україною зобов'язань Угоди асоційованого члена ЄС з 2014 р., виконання Стратегії 2004–2015 рр. «Шляхом європейської інтеграції», Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» (2015 р.), Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на 2017–2020 рр., а також Стратегії Сталого Розвитку «Україна-2030» та ін.

Залишаються невідомими, по-перше, яку питому вагу у Зведеному бюджеті держави зайняли місцеві бюджети у 2020 р. згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» (схвалена Указом Президента від 15.01.2015 р. № 5). По-друге, динаміка показників ефективності досягнення Цілі 3 – «Розвиток людського капіталу» Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на 2017–2020 рр. (затвердженого розпорядженням Уряду від 03.04.2017 р. № 275-р):

- по індексу людського розвитку – **входження до 50-ти кращих країн (проти 88 місця у 2017 р.);**
- по рівню смертності – **зменшення на 10%;**
- по рівню бідності (ОЄСР) – **зменшення на 15%.**

Проблемні питання у сфері реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та Регіональних стратегій, які були представлені в проєкті Стратегії на період до 2027 року взагалі не наведені в її остаточному затвердженому варіанті (у т.ч. по проблемам фінансування завдань і заходів).

Складається враження, що Уряд і Міністерство розвитку громад і територій умисно уникають соціальної і адміністративно-правової відповідальності за стратегічні і тактичні рішення розвитку держави і регіонів на 2021–2027 рр.

Головними висновками концептуально-аналітичного дослідження доцільно визнати наступні методологічні положення:

1. У загальному плані формування регіональної політики держави як органічної складової соціально-економічної політики та стратегій і програм соціально-економічного і регіонального розвитку повинно базуватись на теорії і методології регіонально відтворення, а не на положеннях загальнонаціонального і галузевого відтворення у територіальному аспекті.

Але саме такий непродуктивний підхід був реалізований в аналітичних частинах Державних стратегій регіонального розвитку України на періоди до 2020 та 2027 рр.

2. Бюджетний федералізм в унітарній державі має полягати у планомірній за часом регламентації таких масштабів фінансової самодостатності органів регіональної влади та місцевого самоврядування на основі

бюджетно-фіскальної децентралізації за доходами, які їм будуть визначені державою, виходячи з видаткових бюджетних повноважень в соціально-економічному розвитку, орієнтованого на людину, відповідно соціальним стандартам, нормам і нормативам.

Тобто, під час впровадження бюджетного федералізму шляхом регламентації пропорцій і співвідношень між коштами державного і місцевих бюджетів в зведеному бюджеті держави видаткові бюджетні повноваження органів регіональної влади та місцевого самоврядування мають відповідати обсягу фіскальних надходжень, регламентованих державою.

3. В умовах бюджетного федералізму унітарної держави органи регіональної влади та місцевого самоврядування, не очікуючи вказівок і контрольних цифр від органів загальнонаціональної влади, спроможні будуть самостійно аналізувати й оцінювати варіанти власних фінансових можливостей у базовому, звітному і плановому періодах (як мінімум у трирічному вимірюванні).

На підставі соціальних стандартів і нормативів не нижче рівня мінімальних соціальних потреб і галузевих стандартів надання послуг населенню (*освітня та медична субвенції, кошти на соціальне забезпечення і соціальний захист*) органи регіональної влади та місцевого самоврядування самостійно можуть приймати рішення щодо реалізації проєктів Місцевих цільових програм і проєктів Планів заходів з реалізації Регіональних стратегій.

4. Впровадження бюджетного федералізму в унітарній державі буде націлено, з одного боку, на забезпечення фінансових потреб кожної територіальної громади адекватно її економічній спроможності, а, з іншого боку, на забезпечення соціальної рівності та соціальної справедливості в отриманні населенням конституційно гарантованих державою публічних послуг в кожному адміністративному районі. Бюджетний федералізм в державі доцільно впровадити в усіх адміністративних областях для запобігання соціального конфлікту, який відбувся в Українському Донбасі.

5. В умовах здійснення системного стратегічного планування і бюджетування людиноцентричного соціально-економічного розвитку держави і регіонів бюджетний федералізм повинен був би базуватись, як мінімум, на фінансових нормативах бюджетної забезпеченості Індексу регіонального людського розвитку (за складовими і в цілому).

Основними напрямками подальших наукових робіт з предмету і об'єкту концептуально-аналітичного дослідження статті передбачаються:

по-перше, розробка Паспортів стратегічних і тактичних Бюджетних програм на національному, регіональному і місцевому рівнях з використанням програмно-цільових методів для реалізації Національної економічної стратегії на період до 2030 року (затверджена постановою Уряду від 03.03.2021 р. №179) та Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року (Указ Президента України від 11.08.2021 р. №347);

по-друге, формування матриці узгодження цілей Стратегій реформування державного управління України на період до 2020 р. і на період до 2025 р. (постанови Уряду від 24.06.2016 р. № 474 та від 09.12.2021 р. №1291) з цілями Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 р. (оновлена Мінфіном і Нацбанком України у березні 2021 р.);

по-третє, аудит оновлення переліку фінансових нормативів соціальних економічних і екологічних стандартів, норм і нормативів у ході реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 рр. (розпорядження Уряду від 08.02.2017 р.) і на 2022-2025 рр. (розпорядження Уряду від 29.12.2021 р. № 1805), а також виконання Стратегічних планів діяльності Мінекономіки України на 2020-2024 рр. і на 2022-2024 рр.

Список використаних джерел

1. Сегрегация. Словарь «Что есть что в мировой политике». URL: http://www.wehse.ru/cgi-in/wpg/wehse_wpg_show_text_print.pl?term130450127.
2. Соціологічна енциклопедія / ред. кол.: В. І. Астахова, В. С. Бакіров, В. Г. Городяненко та ін. Київ: Академвидав, 2008. 456 с. (Енциклопедія ерудита).
3. Столярова В. В. Методологія формування комплексного стратегічного планування соціально-економічного розвитку України. *Управління економікою: теорія та практика. Чумаченківські читання*: зб. наук. праць / НАН України, Ін-т економіки пром-сті; ред. кол.: О. О. Хандій (голов. ред.), В. І. Ляшенко (відп. ред.), В. Є. Куреляк та ін. Київ, 2020. С. 274-297. DOI: <https://doi.org/10.37405/2221-1187.2020.274-297>.
4. Боголіб Т. М., Малишко В. В. Бюджетна система України: підручник. Київ: Корпорація, 2011. 452 с.
5. Столярова В. В. Концептуально-аналітичне забезпечення стратегічного планування соціально-економічного розвитку держави і регіонів. *Вісник економічної науки України*. 2021. № 2 (41). С. 33-49. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.2\(41\).33-49](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.2(41).33-49).
6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року: "Розвиток та єдність, орієнтовані на людину" (проект) / Міністерство розвитку громад та територій. Київ, 2019. 69 с.
7. Корнійчук О. О., Столяров В. Ф., Шинкарюк О. В. Формування механізму державного регулювання стійкого людського розвитку Хмельницької області (від ідеї до експерименту: Ч. 1 – Стан і проблеми державного регулювання). *Економіка та держава*. 2017. № 3. С. 4–15.
8. Корнійчук О. О., Столяров В. Ф., Шинкарюк О. В. Формування механізму державного регулювання стійкого людського розвитку Хмельницької області (від ідеї до експерименту: Ч. 2 – перспективи державного регулювання по-новому). *Економіка та держава*. 2017. № 4. С. 4–15.
9. Про схвалення «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
10. Романюк С. А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика: монографія. Київ: НАДУ, 2013. 408 с.
11. Столяров В. Ф. Наукове-методичне забезпечення стратегічного планування та державного регулювання регіонального людського розвитку в Україні. *Вісник економічної науки України*. 2019. № 2 (37). С. 223-237. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2019.2\(37\).223-237](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2019.2(37).223-237).
12. Наукові основи подальшого розвитку та вдосконалення концептуальних положень оновленого Бюджетного кодексу України / Передмова Науково-практичного коментаря до Бюджетного Кодексу України / Кол. авторів, заг. редакція Ф. О. Ярошенка, наук. ред. В. Столяров]. 2-е вид., доп. та перероб. Київ: ДННУ АФУ; УДУФМТ, 2011. 560 с. (С. 12-27).
13. Дронік С. В. Методичні основи формування балансу фінансових ресурсів регіону: автореф. дис. канд. наук: 08.02.03 – Економіка, організація і управління національним господарством / н.-д. ін-т Мін-ва економіки України. Київ, 1999. 16 с.
14. Калашнікова Л. М. Формування регіональних фінансів: автореферат канд. екон. наук: 08.04.01 – Фінанси, грошовий обіг і кредит / Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь, 2004. 19 с.
15. Кукарцева С. В. Механізм забезпечення комплексності регіонального розвитку промисловості: автореферат канд. екон. наук: 08.07.01 – Економіка промисловості / Київський національний університет технологій та дизайну. Київ, 2006 19 с.
16. Столяров В. Ф., Овчаренко Т. В., Кушлак А. І., Столярова В. В. Формування нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. № 8. С. 186-193. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/frvu_2015_8_44/.
17. Столярова В. В., Овчаренко Т. В., Калашнікова Л. М. Становлення бюджетного федералізму в Україні та особливості сучасного Донбасу. *Економічний вісник Донбасу*. 2019. № 3 (57). С. 89-102. DOI: [https://doi.org/10.12958/1817-3772-2019-3\(57\)-89-102](https://doi.org/10.12958/1817-3772-2019-3(57)-89-102).
18. Столяров В. Ф., Шинкарюк О. В., Островецький В. В., Столярова В. В. Методологічні засади фіскальної децентралізації доходів в умовах становлення бюджетної федералізації унітарної держави. *Вісник економічної науки України*. 2020. №1. С. 202-218. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2020.1\(38\).202-218](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2020.1(38).202-218).
19. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF/>.
20. Про затвердження плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: Розпорядження КМУ від 13 березня 2013 р. № 208-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2013-%D1%80#Text>.
21. Александр Ильич Бибилов: афоризмы и цитаты. URL: <https://quotesbook.info > person > Aleksandr-Ilich-Bibikov>.
22. Столяров В. Ф., Шинкарюк О. В. Провідні складові механізму державного управління «Життя по-новому» (в умовах децентралізації влади). *Вісник економічної науки України*. 2014. № 2 (26). С. 131–140.
23. Столяров В. Ф., Шинкарюк О. В. Науково-освітнське забезпечення механізму державного управління «Життя по-новому» (в умовах децентралізації влади). *Вісник економічної науки України*. 2014. № 3(27). С. 113-126.
24. Шинкарюк О. В. Науково-методичні засади державного регулювання стійкого людиноцентристського розвитку регіонів. *Економічний вісник Донбасу*. 2020. № 1 (59). С. 164-180. DOI: [https://doi.org/10.12958/1817-3772-2020-1\(59\)-164-180](https://doi.org/10.12958/1817-3772-2020-1(59)-164-180).

References

1. Segregatsiya. Slovar' «Chto yest' chto v mirovoy politike» [Segregation. Dictionary "What is what in world politics"]. Retrieved from http://www.wehse.ru/cgi-in/wpg/wehse_wpg_show_text_print.pl?term130450127 [in Russian].
2. Astakhova, V. I., Bakirov, V. S., Horodianenko V. H. (Eds.). (2008). Sotsiologichna entsyklopediia (Serii "Entsyklopediia erudyta") [Sociological Encyclopedia (Erudite Encyclopedia Series)]. Kyiv, Academic Press. 456 p. [in Ukrainian].
3. Stoliarova, V. V. (2020). Metodolohiia formuvannya kompleksnoho stratehichnoho planuvannya sotsialno-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy [Methodology of formation of complex strategic planning of socio-economic development of Ukraine]. *Upravlinnia ekonomikoiu: teoriia ta praktyka. Chumachenkivski chytannia – Management of Economy: Theory and Practice. Chumachenko's Annals*, pp. 274-297. Kyiv, IIE of NAS of Ukraine. DOI: <https://doi.org/10.37405/2221-1187.2020.274-297> [in Ukrainian].
4. Boholib, T. M., Malyshko, V. V. (2011). Biudzhetna systema Ukrainy [Budget system of Ukraine]. Kyiv, Korporatsiia. 452 p. [in Ukrainian].
5. Stoliarova, V. V. (2021). Kontseptualno-analitychne zabezpechennia stratehichnoho planuvannya sotsialno-ekonomichnoho rozvytku derzhavy i rehioniv [Conceptual and analytical support for strategic planning of socio-economic development of the state and regions]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, 2 (41), pp. 33-49. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.2\(41\).33-49](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.2(41).33-49) [in Ukrainian].
6. Derzhavna stratehiia rehionalnoho rozvytku na period do 2027 roku: "Rozvytok ta yednist, orientovani na liudynu" (proekt) [State regional development strategy for the period until 2027: "People-oriented development and unity" (draft)]. Kyiv, Ministry of Development of Territories and Communities [in Ukrainian].
7. Korniihuk, O. O., Stoliarov, V. F., Shynkariuk, O. V. (2017). Formuvannya mekhanizmu derzhavnogo rehuliuвання stiikoho liudskoho rozvytku Khmelnytskoi oblasti (vid idei do eksperymentu: Ch. 1 – stan i problemy derzhavnogo rehuliuвання) [Formation of the mechanism of state regulation of sustainable human development of Khmelnytsky region (from idea to experiment: Part 1 - state and problems of state regulation)]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and the state*, 3, pp. 4-15 [in Ukrainian].
8. Korniihuk, O. O., Stoliarov, V. F., Shynkariuk, O. V. (2017). Formuvannya mekhanizmu derzhavnogo rehuliuвання stiikoho liudskoho rozvytku Khmelnytskoi oblasti (vid idei do eksperymentu: Ch. 2 – perspektyvy derzhavnogo rehuliuвання po-novomu) [Formation of the mechanism of state regulation of sustainable human development of Khmelnytsky region (from idea to experiment: Part 2 – prospects of state regulation in a new way)]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and the state*, 4, pp. 4-15 [in Ukrainian].
9. Pro skhvalennia «Kontseptsii reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini»: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 roku №333-r [On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine : Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 1, 2014 No. 333-p]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
10. Romaniuk, S. A. (2013). Rozvytok rehioniv u vidkrytii ekonomitsi: teoriia, polityka, praktyka [Development of regions in an open economy]. Kyiv, NADU [in Ukrainian].
11. Stolyarov, V. F. (2019). Naukove-metodychne zabezpechennia stratehichnoho planuvannya ta derzhavnogo rehuliuвання rehionalnoho liudskoho rozvytku v Ukraini [Scientific and methodological support of strategic planning and state regulation of regional human development in Ukraine]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, 2 (37), pp. 223-237. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2019.2\(37\).223-237](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2019.2(37).223-237) [in Ukrainian].
12. Naukovi osnovy podalshoho rozvytku ta vdoskonalennia kontseptualnykh polozhen onovlenoho Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy [Scientific basis of further development and improvement of the conceptual provisions of the updated Budget Code of Ukraine]. *Peredmovna Naukovo-praktychnoho komentaria do Biudzhethnoho Kodeksu Ukrainy [Preface of the Scientific and Practical Commentary to the Budget Code of Ukraine]*. (2011). (2nd ed., rev.). Kyiv, DNNU AFU; UDUFMT, (pp. 12-27) [in Ukrainian].
13. Dronik, S. V. (1999). Metodychni osnovy formuvannya balansu finansovykh resursiv rehionu [Methodological basis of formation of the balance of financial resources of the region]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv, Scientific Research Economic Institute of the Ministry of Economy of Ukraine [in Ukrainian].
14. Kalashnikova, L. M. (2004). Formuvannya rehionalnykh finansiv [Formation of regional finances]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Irpin, National Academy of the State Tax Service of Ukraine [in Ukrainian].
15. Kukartseva, S. V. (2006). Mekhanizm zabezpechennia kompleksnosti rehionalnoho rozvytku promyslovosti [The mechanism of ensuring the complexity of regional development of industry]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv, Kyiv National University of Technology and Design [in Ukrainian].
16. Stoliarov, V. F., Ovcharenko, T. V., Kushlak, A. I., Stoliarova, V. V. (2015). Formuvannya novoi modeli finansovoho zabezpechennia mistsevykh biudzhativ [Formation of a new model of financial provision of local budgets]. *Formuvannya rynkovykh vidnosyn v Ukraini – Formation of market relations in Ukraine*, 8, pp. 186-193. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/frvu_2015_8_44/ [in Ukrainian].
17. Stoliarova, V. V., Ovcharenko, T. V., Kalashnikova, L. M. (2019). Stanovlennia biudzhethnoho federalizmu v Ukraini ta osoblyvosti suchasnoho Donbasu [Formation of budget federalism in Ukraine and features of modern Donbas]. *Ekonomichniy visnyk Donbasu – Economic Herald of the Donbas*, 3 (57), pp. 89-102. DOI: [https://doi.org/10.12958/1817-3772-2019-3\(57\)-89-102](https://doi.org/10.12958/1817-3772-2019-3(57)-89-102) [in Ukrainian].
18. Stolyarov, V. F., Shinkaryuk, O. V., Ostrovetskyy, V. V., Stolyarova, V. V. (2020). Metodolohichni zasady fiskalnoi detsentralizatsii dokhodiv v umovakh stanovlennia biudzhethnoi federalizatsii unitarnoi derzhavy [Methodological bases of fiscal decentralization of incomes in the conditions of formation of budgetary federalization of the unitary state]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, 1 (38), pp. 202-218. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2020.1\(38\).202-218](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2020.1(38).202-218) [in Ukrainian].

19. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 serpnia 2014 roku № 385 [On Approving the State Regional Development Strategy for the Period to 2020: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 6, 2014 No. 385]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF/> [in Ukrainian].
20. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv na 2013-2016 roky shchodo realizatsii Stratehii reformuvannia systemy nadannia sotsialnykh posluh: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 bereznia 2013 roku № 208-r [On Approval of the Action Plan for 2013-2016 for the Implementation of the Strategy for Reforming the System of Social Services: Order No. 208-r of the Cabinet of Ministers of March 13, 2013]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2013-%D1%80/> [in Ukrainian].
21. Aleksandr Il'ich Bibikov: aforizmy i tsitaty [Alexander Ilyich Bibikov: aphorisms and quotes]. Retrieved from <https://quotesbook.info> > person > Aleksandr-Ilich-Bibikov [in Russian].
22. Stoliarov, V. F., Shynkariuk, O. V. (2014). Providni skladovi mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia «zhyttiam po-novomu» (v umovakh detsentralizatsii vlady) [Main constituents of state administration mechanism of «new life» (in the conditions of decentralization of the power)]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, 2 (26), pp. 131-140 [in Ukrainian].
23. Stoliarov, V. F., Shynkariuk, O. V. (2014). Naukovo-osvitiiansku zabezpechennia mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia «zhyttiam po-novomu» (v umovakh detsentralizatsii vlady) [Scientific and educational maintenance of the mechanism of public administration «new life» (in the conditions of decentralization)]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, 3 (27), pp. 113-126 [in Ukrainian].
24. Shynkariuk, O. V. (2020). Naukovo-metodychni zasady derzhavnoho rehuliuвання stiikoho liudynotsentryskoho rozvytku rehioniv [Scientific and Methodological Foundations of State Regulation of Sustainable CevereCentric Development of Regions]. *Ekonomichnyi visnyk Donbasu – Economic Herald of the Donbas*, 1 (59), pp. 164–180. DOI: [https://doi.org/10.12958/1817-3772-2020-1\(59\)-164-180](https://doi.org/10.12958/1817-3772-2020-1(59)-164-180) [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 25.05.2022

Формат цитування:

Столярова В. В. Системне стратегічне планування і бюджетування людиноцентричного соціально-економічного розвитку держави і регіонів (інституалізація бюджетного федералізму унітарної держави). *Вісник економічної науки України*. 2022. № 1 (42). С. 32-48. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2022.1\(42\).32-48](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2022.1(42).32-48)

Stoliarova, V. V. (2022). Systemic Strategic Planning and Budgeting of People-Centered Socio-Economic Development of the State and Regions (Institutionalization of Budgetary Federalism of the Unitary State). *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, 1 (42), pp. 32-48. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2022.1\(42\).32-48](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2022.1(42).32-48)