

УДК 336

Стрілець В. Ю.

Полтавський університет економіки і торгівлі

### ПОКРАЩЕННЯ МЕТОДИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ОЦІНКИ ЯКОСТІ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЗАСОБАМИ КВАЛІМЕТРІЇ

У статті розглянуто методичні засади застосування кваліметричного підходу до оцінки якості бюджетного законодавства. Запропоновано факторно-критеріальну модель аналізу стану правового забезпечення формування бюджетного потенціалу регіону. Надано кількісну характеристику якісних параметрів проведених бюджетно-податкових реформ у сфері мобілізації доходів місцевих бюджетів.

**Ключові слова:** бюджетне законодавство, бюджетний потенціал регіону, кваліметрія, бюджетно-податкова реформа, оцінка якості

**Постановка проблеми.** Сучасний процес формування місцевих бюджетів характеризується низьким рівнем власних доходів, що обмежує фінансову спроможність місцевих органів влади до зосередження ресурсів на інноваційно-інвестиційному розвитку територій та задоволенню суспільних потреб громадян. Проведення бюджетно-податкових реформ дало потужний імпульс для процесів децентралізації влади та зростання доходів місцевих бюджетів, однак відсутність подальших реформ в інших сферах не дала змоги повною мірою розкрити бюджетний потенціал регіону, а відсутність єдиного уніфікованого методичного забезпечення кількісної оцінки якісних змін у бюджетному законодавстві унеможливила визначення їх впливу на ефективність формування і використання коштів місцевих бюджетів. Впродовж останніх років, з моменту прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України 2010 року та введення в дію всіх положень закону, вказані проблеми спричинили значні дисбаланси, в тому числі недосконалість механізмів нарахування окремих податків і зборів, невідповідність між делегованими видатковими повноваженнями та фінансовими ресурсами (включно з трансфертами) для їх надання, що поступово призвело до значних відмінностей між рівнями соціально-економічного розвитку окремих регіонів. Враховуючи слабку дієвість законодавчої бази у сфері формування місцевих бюджетів, значної актуальності набуває розроблення методичних засад якісної оцінки положень Бюджетного кодексу з метою усунення похибок та удосконалення положень нової редакції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вирішенню проблем, пов'язаних з недосконалістю законодавства України у сфері бюджетного процесу присвячена велика кількість робіт вітчизняних науковців. Варто відзначити вагомі здобутки у сфері розвитку бюджетної системи та бюджетної політики, регулювання бюджетного процесу таких вчених як Балацький О. Є. [2], Єпіфанов А. О. [7], Козьменко С. М. [9], Рябушка Л. Б. [11], Фролов С. М. [12] та ін. Проте залишається невирішеним питання щодо ме-

тодичного забезпечення оцінки якості бюджетного законодавства на формування бюджетного потенціалу регіонів.

**Метою статті** є розробка методичних засад оцінки якості законодавства у сфері нарощення бюджетного потенціалу регіону.

**Виклад основного матеріалу.** Оцінка стану формування бюджетного потенціалу регіону є надзвичайно важливим елементом бюджетного процесу, що потребує детальнішого законодавчого регулювання. Правильне налагодження цього процесу унеможливить отримання необ'єктивної аналітичної інформації щодо бюджетних ресурсів територій та можливостей їх використання. Без належного методологічного підґрунтя та організаційної складової неможливе повноцінне наповнення доходів місцевих бюджетів відповідних рівнів. Слід відмітити, що наразі не розроблено методики, яка б надавала можливість кількісної оцінки якісних параметрів бюджетно-податкового законодавства України та їх впливу на нарощення доходів місцевих бюджетів. Вважаємо, що дану проблему можна вирішити за допомогою наукових принципів кваліметрії – науки про вимірювання якості об'єктів, яка вивчає та реалізує методи і засоби кількісної оцінки якості (заснована Азгальдовим Г. Г. [1]).

Методи кваліметрії вже довгий час досить вдало застосовуються у різних сферах наукових до-



**Рис. 1. Факторно-критеріальна модель оцінювання стану правового забезпечення формування бюджетного потенціалу регіону**

Джерело: складено автором на основі [1; 5; 6; 8]

сліджень при проведенні кількісного вимірювання якісних характеристик. Сьогодні за допомогою апарату кваліметрії оцінюється якість освіти [5], рівень відповідальності [8] тощо. Зокрема, Смельянов С. Л. здійснив спробу оцінити якість законодавчого забезпечення правового інституту таємниць в Україні [6]. Пропонуємо використати наукові здобутки вчених і оцінити стан правового забезпечення формування бюджетного потенціалу регіону за допомогою інструментів кваліметрії.

Кваліметрія передбачає структурування об'єкту вивчення (об'єкт у цілому – перший рівень спільності), поділ його на складові частини (другий рівень), які, у свою чергу, поділяються на частини (третій рівень) та ін. При цьому виходить ієрархічна система, що зазвичай відбивається схемою чи таблицею. Далі виробляється оцінка експертами або іншим шляхом вимірювання кожної складової та встановлення її вагомості (важливості) й, нарешті, поєднання цих оцінок за певними правилами в загальну оцінку об'єкту [1].

На основі класичних кваліметричних моделей було розроблено факторно-критеріальну модель оцінювання стану правового забезпечення формування бюджетного потенціалу регіону. Виділення рівнів дослідження стану було здійснено на основі узагальнення наукових здобутків вчених [2; 9; 3; 7; 10]. Пропонуємо використовувати три основні критерії: фінансовий, організаційний та критерій ефективності.

Головними показниками організаційного критерію можуть бути: відповідальність положень міжнародно-правовим актам, а також законодавству ЄС; наукова обґрунтованість закону; мова документів, його доступність для населення; лаконічність, чіткість формулювань.

Показниками фінансового критерію можуть бути: вплив на підтримання частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави; достатність переданих до місцевих бюджетів джерел для повного фінансування видатків; рівень фінансового впливу органів місцевої влади на соціально-економічний розвиток регіону.

Під критерієм ефективності нами розуміється ступінь досягнення мети законів; час, витрачений на отримання належного результату; оцінка населенням результатів дії законів.

Абсолютний показник стану правового забезпечення (P) визначається сумою факторів:

$$P = \sum_{i=1}^3 m_i F_i, \quad (1.1)$$

де  $i=1...3$  – кількість факторів,  $m_i$  – вагомість  $i$ -го фактору (визначається експертним методом,  $m_i=0...1$ , з умовою нормування  $\sum_{i=1}^3 m_i = 1$ );  $F_i$  –  $i$ -ий фактор, що впливає на інтегральний стан та визначається станом окремих складових правового забезпечення формування бюджетного потенціалу регіону та їх взаємоузгодженістю. У свою чергу кожен з факторів  $F_i$  характеризується сумою критеріїв, які мають відповідні коефіцієнти проявлення  $K_i$ :

$$F_i = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n K_{ij}. \quad (1.2)$$

З урахуванням рис. 1 і формул 1.1-1.2 маємо:

$$P = m_1 \left[ \frac{K_1 + \dots + K_4}{4} \right] + m_2 \left[ \frac{K_5 + \dots + K_7}{3} \right] + m_3 \left[ \frac{K_8 + \dots + K_{10}}{3} \right]. \quad (1.3)$$

Розробка факторно-критеріальної моделі оцінювання передбачає визначення експертами вагомості фактора шляхом ранжування. В якості експертів було обрано працівників Департаменту фінансів державної адміністрації Полтавської області та фінансових відділів міської ради м. Полтава та районної ради Полтавського району. З методів експертних оцінок було використано метод рейтингу (метод оцінної класифікації) та метод бальних оцінок. Для оцінки показників (K) використаємо запропоновану авторами [5; 6; 8] шкалу:

- $0 < K \leq 0,25$  – недостатній рівень;
- $0,25 < K \leq 0,5$  – задовільний рівень;
- $0,5 < K \leq 0,75$  – достатній рівень;
- $0,75 < K \leq 1$  – високий рівень.

Таблиця 1.1

Факторно-критеріальна модель оцінювання стану правового забезпечення формування бюджетного потенціалу регіону

| Фактор  | Ранжування факторів за їх вагомістю | Критерії   | Вагомість показника            |                                   |
|---|-------------------------------------|--|--------------------------------|-----------------------------------|
|   |                                     |  | До бюджетно-податкової реформи | Після бюджетно-податкової реформи |
| Організаційний фактор ( $m_1$ )   | 0,2                                 | Відповідність положень міжнародно-правовим актам, а також законодавству ЄС ( $K_1$ )                 | 0,5                            | 0,75                              |
|   |                                     | Наукова обґрунтованість законів ( $K_2$ )  | 0,75                           | 0,75                              |
|   |                                     | Мова документів, його доступність для населення ( $K_3$ )  | 0,5                            | 0,5                               |
|   |                                     | Лаконічність, чіткість формулювань ( $K_4$ )   | 0,75                           | 1                                 |
| Фінансовий фактор ( $m_2$ )   | 0,4                                 | Вплив на підтримання частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави ( $K_5$ )                  | 0,5                            | 0,75                              |
|   |                                     | Достатність переданих до місцевих бюджетів джерел для повного фінансування видатків ( $K_6$ )        | 0,25                           | 0,75                              |
|   |                                     | Рівень фінансового впливу органів місцевої влади на соціально-економічний розвиток регіону ( $K_7$ ) | 0,5                            | 0,5                               |
| Фактор ефективності ( $m_3$ )   | 0,4                                 | Ступінь досягнення мети законів ( $K_8$ )  | 0,25                           | 0,5                               |
|   |                                     | Час, витрачений на отримання належного результату ( $K_9$ )  | 0,75                           | 0,5                               |
|   |                                     | Оцінка населенням результатів дії законів ( $K_{10}$ )   | 0,25                           | 0,5                               |
| Інтегральний показник стану правового забезпечення формування бюджетного потенціалу регіону |                                     |  | 0,46 (задовільний рівень)      | 0,62 (достатній рівень)           |

Джерело: Розраховано автором на основі [5;6; 8; 9;3;9;10]

З методів соціологічних досліджень було обрано опитування. Основною методикою було визнано групове експертне оцінювання на основі анкети. Оскільки, на нашу думку, суттєві зміни у правовому забезпеченні формування бюджетного потенціалу регіону відбулися з прийняттям Податкового кодексу та нової редакції Бюджетного кодексу, то оцінку законодавства доцільно провести до і після зазначених змін.

Після обробки даних та зведення їх до єдиної системи обчислення, отримано такі ранжовані ряди вагомостей та значущості показників (таблиця 1.1).

Результати розрахунків засвідчують, що до бюджетно-податкової реформи 2010 року стан правового забезпечення формування бюджетного потенціалу регіону оцінюється в 46% і знаходиться на задовільному рівні. При цьому, після впровадження Податкового кодексу і оновлення Бюджетного кодексу стан правового забезпечення покращився до 62%, що свідчить про достатній рівень. Проте, бюджетне законодавство все ж характеризується недосконалістю і потребує покращень. Погоджуємося з думкою Ганущака Ю. та Жовтяка Є. [4], що практика формування бюджетів в Україні свідчить про конфлікт між податковим і бюджетним законодавством. У підтвердження даної думки зазначимо, що основною метою створення Податкового кодексу є зменшення податкового тягаря на юридичні і фізичні особи. У той же час, зниження обсягу податкових надходжень автоматично зменшує можливий обсяг видатків бюджету, оскільки альтернативних джерел поповнення бюджету не встановлено. Значимо, що сучасна нормативно-правова база України щодо регулювання соціально-економічного розвитку регіону характеризується недосконалістю, а часті зміни у бюджетному законодавстві мають негативний вплив на формування бюджетного потенціалу регіону.

Запропонована нами методика направлена на підвищення якості нормативно-правового забезпечення та розроблена для широкого кола користувачів, перелік яких і сфери застосування визначені у таблиці 1.2.

Таблиця 1.2

**Користувачі методичного інструментарію оцінки якості бюджетного законодавства та сфера його застосування**

| Назва інституту  | Сфера застосування методичного інструментарію   |
|--|---|
| Обласні та місцеві державні адміністрації                          | Схвалення проекту обласного (місцевого) бюджету; Здійснення загальної організації та управління виконання обласного (місцевого) бюджету; координативна діяльність учасників бюджетного процесу з питань формування доходів обласних (місцевих) бюджетів |
| Обласні та місцеві ради  | Затвердження проекту обласного (місцевого) бюджету; Формування звітів про виконання (обласного) місцевого бюджету та розробка рекомендацій щодо підвищення його ефективності.   |
| Міністерство фінансів України, територіальні департаменти фінансів | Оперативне управління бюджетом; Розробка стратегічних цілей бюджетної політики країни   |

Джерело: складено автором на основ [2; 9; 12]

Для більш ефективної апробації отриманих результатів бюджетні інститути мають використовувати інформацію щодо тенденцій соціально-економічного розвитку регіонів країни, що дозволить діагностувати та оцінити ефективність проведених заходів бюджетної політики на сучасному етапі.

Слід зазначити, що на відміну від розвинених держав, в Україні не сформовано систему громадського контролю за виконанням положень бюджетного законодавства місцевими радами і їх виконавчими органами, що є невід'ємним елементом демократичного управління. Регіональні органи влади мають бути прозорими та відкритими для населення, відповідальними і підконтрольними громаді.

З огляду на це, вважаємо, що діяльність регіональних інститутів у сфері дотримання бюджетного законодавства має базуватися на таких принципах:

- колективність – люди, які беруть участь у суспільному житті мають бути проінформовані та організовані. Це означає свободу зборів та волевиявлення – з одного боку, та організоване цивільне суспільство – з іншого;
- прозорість – виконання ухвалених рішень за всіма правилами та інструкціями;
- публічність та зворотній зв'язок – забезпечення членів територіальної громади всією інформацією щодо поточних питань своєї діяльності, планів, результатів, прийнятих рішень та їх впливу; подання інформації в доступній для суспільства та ЗМІ формі. Як вже було зазначено раніше, виконання даного принципу потребує обов'язкову наявність інтернет-сайту регіону;
- відповідальність – кожний інститут має чітко окреслені функції і повинен нести відповідальність за якість їх виконання;
- неупередженість і толерантність – заможність суспільства залежить від гарантування того, що всі його члени будуть мати право на працю і не будуть виключені із суспільної течії. Це означає, що всі суспільні групи, зокрема мало захищені, будуть мати змогу покращити і забезпечити свій добробут.

Погоджуємося з думкою колективу авторів на чолі з Єфіфановим А. О., що для виконання наведених принципів інститути мають бути укомплектовані висококваліфікованими спеціалістами, які здатні виконувати покладені на них функції щодо забезпечення регіонального розвитку [7, с. 324]. Для підвищення контролю якості інституційної складової формування бюджетного потенціалу регіону вважаємо за доцільне здійснювати постійний моніторинг якості фінансового менеджменту у сфері мобілізації доходів до бюджету, метою якого є аналіз та оцінка сукупності процесів і процедур, що забезпечують ефективність і результативність формування бюджетних коштів. Нам імпонує механізм оцінки якості інституційної складової бюджетного менеджменту, розроблений Фроловим С. М.: автор пропонує проводити оцінку шляхом анкетного опитування з подальшою оцінкою результатів [12].

**Висновки і пропозиції.** Впровадження основних положень бюджетно-податкової реформи активізували процеси реформування системи наповнення доходів місцевих бюджетів, а саме сприяє забезпеченню відповідності обсягу делегованих повноважень отриманим коштом. Проте слід відмітити ряд проблем, вирішення яких неможливе у короткостроковій перспективі, а тому потребує подальшої оцінки та визначення стратегічного на-

пряму. Запропонований методичний інструментарій оцінки якості бюджетного законодавства дозволяє, оперуючи результатами експертного опитування, достатньо швидко і чітко ідентифікувати рівень якості проведених заходів бюджетно-податкової реформи.

#### Список літератури:

1. Азгальдов Г. Г. О кваліметрії / Г. Г. Азгальдов. – Москва: Изд-во стандартов, 1973. – 172 с.
2. Балацький Є. О. Бюджетна децентралізація: ефективність реформи на місцевому рівні / Є. О. Балацький, С. М. Фролов // *Економіка и управление*. – 2011. – № 4. – С. 97–103.
3. Бірченко Ю. І. Деякі критерії оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів / Ю. І. Бірченко // *Наукові записки. Юридичні науки*. – 2004. – № 26. – С. 9–14.
4. Ганущак Ю. *Інженерія бюджетного процесу* / Ю. Ганущак, Є. Жовтяк // *Дзеркало тижня*. – 2004. – № 6. – С. 14–16.
5. Єльнікова Г. В. Моніторинг як ефективний засіб оцінювання загальної середньої освіти в навчальному закладі / Г. В. Єльнікова, З. В. Рябова // *Теорія та методика управління освітою*. – 2008. – № 1. – С. 9–13.
6. Ємельянов С. Л. Методика та результати оцінки якості законодавчого забезпечення правового інституту таємниць в Україні / С. Л. Ємельянов // *Вісник Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля*. – 2011. – № 7(161), ч. 1. – С. 57–62.
7. Єпіфанов А. О. *Управління регіоном: навч. посібник* / [А. О. Єпіфанов, М. В. Мінченко, Б. А. Дадашев]. – Суми: ДВНЗ УАВС НБУ, 2008. – 361 с.
8. Зеленський Р. М. Факторно-критеріальна модель оцінювання рівня сформованості відповідальності / Р. М. Зеленський // *Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школі*. – 2011. – № 16. – С. 72–79.
9. Козьменко С. М. Оцінка впливу змін бюджетного законодавства на формування доходної частини бюджету міста / С. М. Козьменко, Є. О. Балацький, К. В. Багмет // *Економіст*. – 2011. – № 9. – С. 4–7.
10. Косович В. В. *Якість нормативно-правових актів України: загальнотеоретична характеристика* / В. В. Косович // *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. – 2012. – № 55. – С. 22–27.
11. Рябушка Л. Б. Методичні засади оцінки ефективності пріоритетних напрямів бюджетної політики держави / Л. Б. Рябушка // *Економічний простір*. – 2012. – № 1. – С. 180–188.
12. Фролов С. М. *Науково-методичні засади розвитку інституційної складової бюджетного менеджменту* / С. М. Фролов, Є. О. Балацький, М. А. Деркач // *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць*. – Суми, 2011. – Вип. 32. – С. 325–332.

**Стрилец В. Ю.**

Полтавський університет економіки и торгівлі

#### УЛУЧШЕНИЕ МЕТОДИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СРЕДСТВАМИ КВАЛИМЕТРИИ

##### Резюме

В статье рассмотрены методические основы применения квалиметричного подхода к оценке качества бюджетного законодательства. Предложены факторно-критериальные модели анализа состояния правового обеспечения формирования бюджетного потенциала региона. Предоставлено количественную характеристику качественных параметров проведенных бюджетно-налоговых реформ в сфере мобилизации доходов местных бюджетов.

**Ключевые слова:** бюджетное законодательство, бюджетный потенциал региона, квалиметрия, бюджетно-налоговая реформа, оценка качества.

**Strilets V. Yu.**

Poltava University of Economics and Trade

#### IMPROVING METHODOLOGICAL APPROACHES TO ASSESSING THE QUALITY OF BUDGET LEGAL MEANS QUALIMETRY

##### Summary

The article considers the methodological principles of application qualimetric approach to assessing the quality of budget legislation. A quotient-criteria model analysis of the legal provision of budget formation potential. Courtesy quantitative description of the quality parameters held fiscal reforms in the mobilization of local budget revenues.

**Key words:** budget law, budget in the region, quality control, fiscal reform, quality assessment.