

# СТРУКТУРА ТА ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

*А. М. Вінграновський*

Бюджетна система є важливим інструментом регулювання темпів і пропорцій суспільного розвитку не тільки на макрорівні, а й на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць. Доходи та видатки бюджету є важелями, за допомогою яких місцеві органи влади впливають на соціально-економічні процеси на підвідомчих територіях. Місцеві бюджети є виразником економічних відносин щодо формування, розподілу та використання планового фонду фінансових ресурсів, який має бути у розпорядженні місцевих органів влади і спрямовуватися на соціально-економічний розвиток території [10, 14, 11, 7].

Проблемам удосконалення бюджетних механізмів економічного розвитку регіонів присвячено праці таких українських учених, як В. І. Кравченко, І. Я. Чугунов, Ю. В. Пасічник, В. В. Зайчикова, І. В. Запатріна, І. О. Луніна, Л. А. Савченко, А. В. Цимбалюк, В. К. Шкарупа, М. В. Глух, Л. Е. Клец, М. Б. Тристан та ін. Але складність та багатогранність проблем у сфері формування місцевих бюджетів та міжрегіонального перерозподілу фінансових ресурсів потребує подальших досліджень, зокрема, у напрямі визначення видатків державного та місцевих бюджетів, що мають характер перспективних (стратегічних) видатків і можуть бути класифіковані як видатки розвитку. Такий аналіз потребує насамперед визначеності з відповідною термінологією.

Метою статті є аналіз термінології, що застосовують у бюджетній сфері, зокрема пов'язаної з формуванням бюджетних механізмів економічного зростання, визначення структури та джерел фінансування видатків розвитку місцевих бюджетів та розробка рекомендацій щодо розв'язання проблем у цій сфері.

Передусім проаналізуємо такі терміни, як «витрати розвитку», «видатки розвитку», «капітальні видатки», «капітальні вкладення», які використовують як для пояснення економічних категорій, так і в процесі бюд-

жетного планування та моніторингу бюджетних видатків. Ці терміни навіть на концептуальному рівні не мають чіткого визначення. Як наслідок, немає узгодженості між ними і на рівні законодавчої бази.

У теорії фінансового права для характеристики бюджетного забезпечення процесу економічного зростання найпоширенішим є вживання термінів «капітальні видатки» та «капітальні вкладення». При цьому у більшості випадків поняття «видатків розвитку» ототожнюється з поняттям «капітальні видатки». Так, українські вчені Л. Е. Клец та М. Б. Тристан у відповідності з економічним призначенням поділяють видатки місцевих бюджетів «на поточні (чи адміністративні) та видатки розвитку (капітальні, інвестиційні)» [9]. Фахівці в галузі фінансового права Л. А. Савченко, А. В. Цимбалюк, В. К. Шкарупа, М. В. Глух також ототожнюють ці поняття. На їх думку, «видатки розвитку або капітальні видатки — це видатки, що забезпечують інноваційну та інвестиційну діяльність...» [13]. У свою чергу, Ю. В. Пасічник визначає видатки на розвиток як «видатки, що пов'язані з капітальними витратами на виробництво» [12].

Грунтовний аналіз стосовно відповідності зазначених термінів сутності економічних категорій, які вони визначають, здійснила І. В. Запатріна [8]. Відповідно до зроблених нею висновків, наявна термінологія не відповідає ідеології програмно-цільового методу та потребує удосконалення. Загалом поділяючи позицію І. В. Запатріної, автор провів додаткові дослідження у цій сфері, акцентувавши увагу на рівні місцевих бюджетів.

**Вінграновський  
Андрій Миколайович**  
— аспірант Науково-дослідного фінансового інституту при Міністерстві фінансів України

Бюджетний кодекс України не містить визначення терміна «видатки розвитку». Водночас у ньому конкретизовано загальне понят-

тя **видатків бюджету**, які визначаються як кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним (державним чи місцевим) бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум. Видатки бюджету, разом із коштами на погашення основної суми боргу, визначають **витрати бюджету**. Ці визначення стосуються не тільки державного, а й місцевих бюджетів. При цьому під боргом Автономної Республіки Крим чи боргом місцевого самоврядування розуміють загальну суму заборгованості Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, що складається з усіх випущених і непогашених їх боргових зобов'язань, включаючи боргові зобов'язання Автономної Республіки Крим чи міських рад, що виникають в результаті виданих гарантій за кредитами, чи зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору [9].

Бюджетний кодекс визначив основні принципи класифікації видатків бюджету. Економічну класифікацію бюджетних видатків затверджено наказом Міністерства фінансів України № 604 від 27 грудня 2001р. (зі змінами, внесеними в наступні роки) [2]. Згідно з цією класифікацією, видатки бюджету поділяють на **поточні, капітальні та кредитування** (не враховуючи погашення). Останнє — це операції, пов'язані з наданням коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких з'являються зобов'язання перед бюджетом, та операції, що пов'язані з поверненням цих коштів до бюджету.

У грудні 2006 р. Міністерство фінансів та Державна скарбниця України затвердили нові зміни до роз'яснень щодо застосування економічної класифікації, якими внесено уточнення до визначення структури видатків бюджету [3]. Згідно з цим документом, під капітальними видатками (КЕКВ 2000) розуміють платежі з метою придбання необоротних активів (у тому числі земель, нематеріальних активів тощо), стратегічних і надзвичайних запасів товарів; невідплатні платежі, що передаються одержувачам бюджетних коштів з метою придбання ними подібних активів; компенсації втрат, пов'язаних з руйнуванням чи пошкодженням необоротних активів (рис. 1).

Як бачимо, у цій структурі видатків немає визначення таких понять, як «витрати розвитку» та «видатки розвитку». Відповідно до цієї структури, всі видатки, окрім тих, що йдуть на поточне споживання та кредитування, можна віднести до видатків розвитку.

Таким чином, у Бюджетному кодексі, відповідно до економічної класифікації, визнача-

ються терміни «поточні видатки» та «капітальні видатки». Між тим, термін «**капітальні вкладення**», що не визначено у Бюджетному кодексі, застосовують під час визначення видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів. Спинимося на визначенні змісту цього поняття більш детально.

Термін «капітальні вкладення» визначено в нормативно-правових актах нижчого рівня. Так, у Положенні про фінансування та державне кредитування капітального будівництва, що здійснюється на території України, капітальні вкладення визначено як «інвестиції, спрямовані на створення і відновлення основних фондів» [4]. Згідно з роз'ясненнями Державної скарбниці України щодо відповідності поняття «капітальні вкладення» терміну «капітальні видатки» (лист ДКУ від 13 березня 2007 р. № 3.4-10/740-3180), «до капітальних вкладень відносять капітальні видатки тільки у частині капітального будівництва (КЕКВ 2120) та реконструкції і реставрації (КЕКВ 2140). Видатки на капітальний ремонт будівель, споруд та інших видів основних фондів до капітальних вкладень не зараховуються» [5].

Що стосується термінів «витрати споживання» та «витрати розвитку», то їх визначення також немає у Бюджетному кодексі, але є в нормативно-правових актах нижчого рівня. Зокрема, у розділі 6 наказу Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 р. № 604 «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» міститься визначення цих понять та наведено їх структуру відповідно до економічної класифікації видатків бюджету (табл. 1, 2).

**Витрати споживання** визначають як видатки споживання та погашення боргу. При цьому **видатки споживання** — це «частина видатків бюджетів, які забезпечують поточне функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, бюджетних установ, поточні міжбюджетні трансферти та видатки на фінансове забезпечення заходів соціального захисту населення та соціально-культурної сфери, а також інші видатки, не віднесені до видатків розвитку та нерозподілених видатків».

**Витрати розвитку** — це «видатки розвитку та надання кредитів з бюджету», а **видатки розвитку** — «видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема, фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансове забезпечення структурної перебудови економіки, інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням» [2].

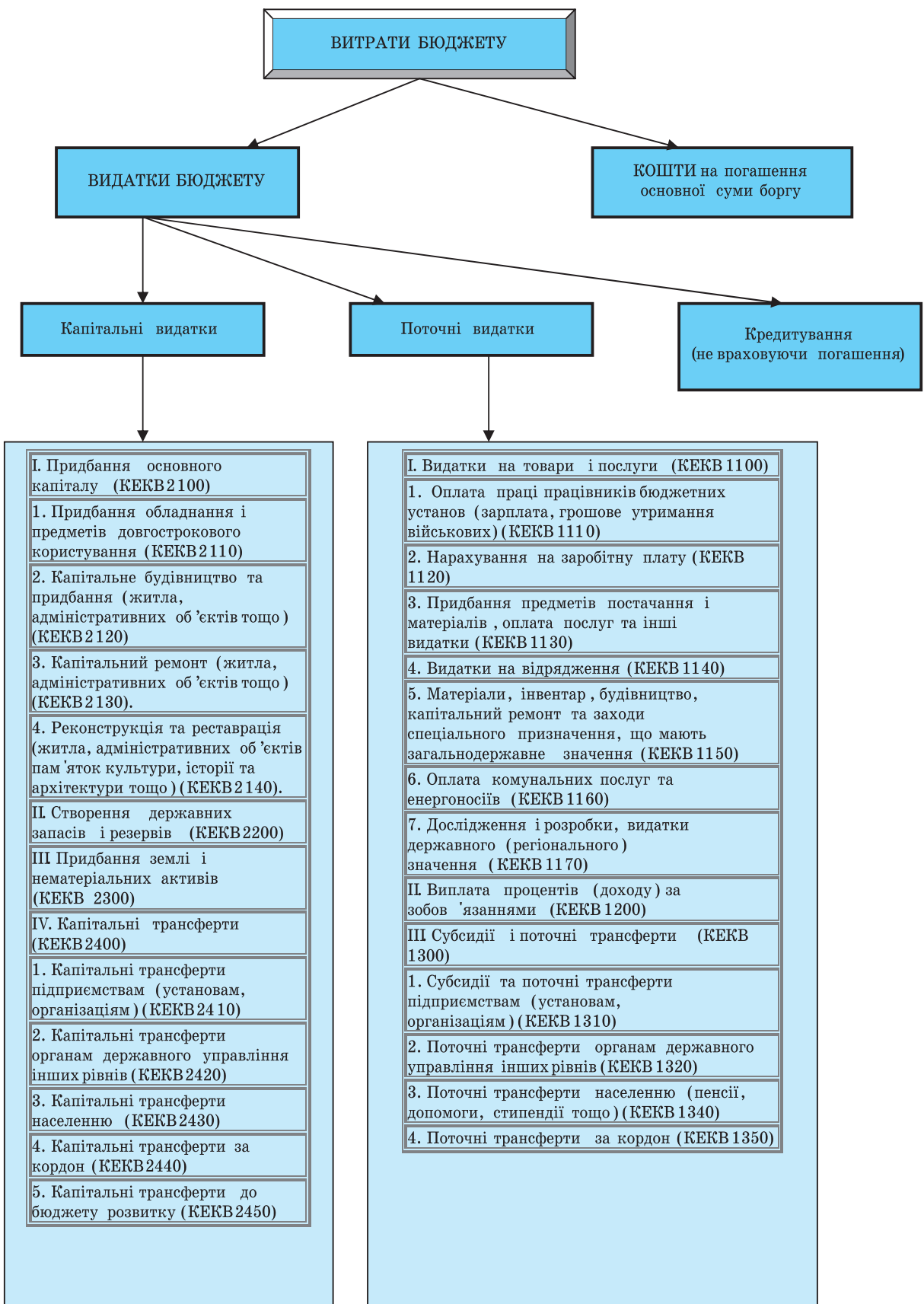


Рис. 1. Структура видатків бюджету згідно з Бюджетним кодексом України (за економічною бюджетною класифікацією)

## Структура видатків споживання відповідно до економічної класифікації видатків

Видатки споживання	Код економічної класифікації	Код функціональної класифікації
поточні видатки	КЕКВ 1110-1140; КЕКВ 1160; КЕКВ 1172; КЕКВ 1200; КЕКВ 1320-1350	
субсидії та поточні трансферти підприємствам, установам, організаціям, які, відповідно до функціональної класифікації видатків та кредитування, відносять до:	КЕКВ 1310	
загальнодержавних функцій		КФКВК 0100 (окрім КФКВК 0140 і 0150);
оборони		КФКВК 0200 (окрім КФКВК 0250);
громадського порядку, безпеки та судової влади		КФКВК 0300 (окрім КФКВК 0370);
охорони навколишнього природного середовища		КФКВК 0500 (окрім КФКВК 0530);
охорони здоров'я		КФКВК 0700 (окрім КФКВК 0750);
духовного і фізичного розвитку		КФКВК 0800 (окрім КФКВК 0840);
освіти		КФКВК 0900 (окрім КФКВК 0980);
соціального захисту та соціального забезпечення		КФКВК 1000 (крім КФКВК 1080).

Таким чином, в українському законодавстві термін «видатки споживання» включає не всі поточні видатки — з них вилучається частина субвенцій та трансфертів, що належить до видатків розвитку.

Термін «видатки розвитку» має ширше значення, ніж термін «капітальні видатки», а термін «капітальні видатки» ширше, ніж термін «капітальні вкладення» (рис. 2). Видатки розвитку включають капітальні видатки, складовою яких є капітальні вкладення. Окрім того, до структури видатків розвитку належить та частка поточних видатків, яка має інвестиційний характер. Як бачимо, між термінами «видатки розвитку», «капітальні видатки» та «капітальні вкладення» є істотні відмінності.

Слід зазначити, що чітке визначення терміна «видатки розвитку» відіграє надзвичайно важливу роль у формуванні бюджетного механізму економічного зростання. Зокрема, в межах використання інструменту бюджету розвитку на місцевому рівні, видатки розвитку мають включати перелік тих видатків, що можуть здійснюватися за рахунок коштів ви-

ключно бюджету розвитку. Між тим, у Бюджетному кодексі при визначенні можливих витрат бюджетів розвитку місцевих бюджетів використовують термін «капітальні вкладення». Тобто, за Бюджетним кодексом, кошти бюджетів розвитку місцевих бюджетів можуть бути використані не на всі статті видатків, що віднесено до видатків розвитку відповідно до наказу Міністерства фінансів України № 604, і навіть не на всі капітальні видатки, а тільки на частину, яка визначається терміном «капітальні вкладення». Інші видатки розвитку покриваються за рахунок інших джерел фінансування.

Щоб виявити ці джерела, проаналізуємо взаємозв'язок між доходами та видатками місцевих бюджетів з урахуванням визначеної структури видатків розвитку (рис. 3).

Загальні доходи місцевих бюджетів містять три групи:

— закріплені доходи місцевих бюджетів — доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (кошик I);

**Структура видатків розвитку відповідно до економічної бюджетної класифікації (за наказом Мініну № 604 від 27 грудня 2001 р. «Про бюджетну класифікацію та її запровадження»)**

Склад видатків розвитку	Код економічної класифікації	Код функціональної класифікації
<i>капітальні видатки</i>	КЕКВ 2000	
<i>дослідження і розробки</i> , окремі заходи розвитку з реалізації державних (регіональних) програм	КЕКВ 1171	
<i>матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт</i> та заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення	КЕКВ 1150	
<i>субсидії та поточні трансферти</i> підприємствам, установам, організаціям, які відповідно до функціональної класифікації видатків та кредитування відносять:	КЕКВ 1310	
— до наукових досліджень, а саме:		
фундаментальні дослідження		КФКВК 0140
дослідження і розробки у сфері державного управління		КФКВК 0150
дослідження і розробки у сфері оборони		КФКВК 0250
дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади		КФКВК 0370
дослідження і розробки в галузях економіки		КФКВК 0480
дослідження і розробки у сфері охорони навколишнього природного середовища		КФКВК 0530
дослідження і розробки у сфері житлово-комунального господарства		КФКВК 0630
дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я		КФКВК 0750
дослідження і розробки у сфері духовного і фізичного розвитку		КФКВК 0840
дослідження і розробки у сфері освіти		КФКВК 0980
дослідження і розробки у сфері соціального захисту		КФКВК 1080
— до економічної діяльності (зокрема, сільське господарство, паливно-енергетичний комплекс, транспорт, будівництво, зв'язок тощо)		КФКВК 0400
— до житлово-комунального господарства		КФКВК 0600

— власні доходи місцевих бюджетів — доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (кошик II);

— міжбюджетні трансферти.

Загальний фонд місцевих бюджетів формується головним чином за рахунок закріплених доходів (кошик I). Окрім того, в доходах загального фонду є частка власних доходів (місцеві та інші податки і збори) і частка міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання, субвенції на соціальний захист населення тощо).

Спеціальний фонд місцевих бюджетів включає бюджет розвитку, який наповнюється переважно за рахунок власних доходів (надходження

від відчуження майна та продажу землі, дивіденди, нараховані на акції, тощо) та коштів, одержаних із загального фонду місцевого бюджету. Окрім того, спеціальний фонд поповнюється за рахунок певних видів субвенцій (зокрема субвенцій на виконання інвестиційних проектів).

Поточні видатки становлять лівову частку видатків загального фонду місцевих бюджетів. Значно меншу питому вагу у загальному фонді мають капітальні видатки — це видатки, що відповідають делегованим і власним повноваженням.

Капітальні видатки, що відповідають власним повноваженням і не включені до загального фонду, фінансуються за рахунок спеціально-



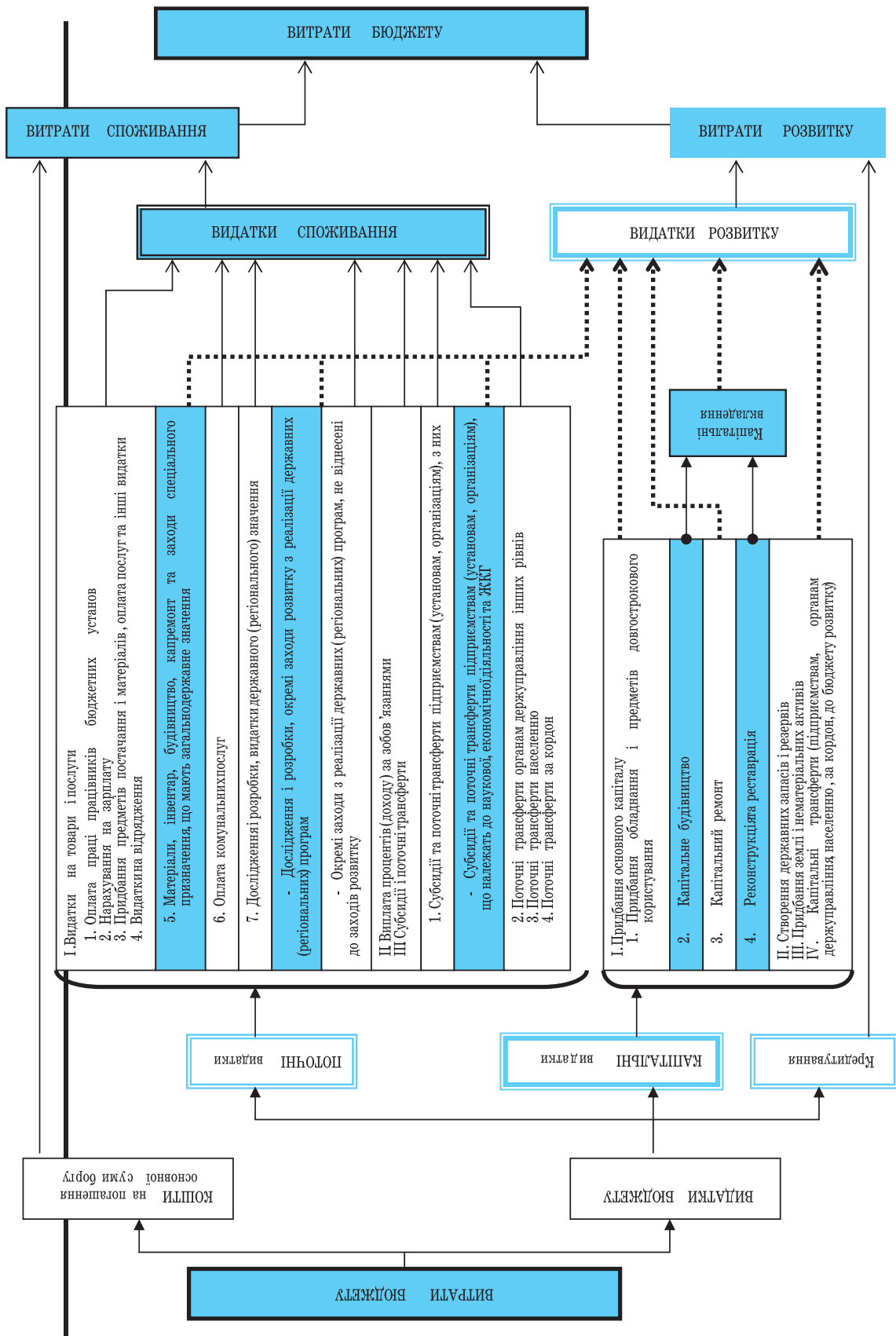


Рис. 2. Взаємозв'язок між термінами «капітальні видатки» та «видатки розвитку»

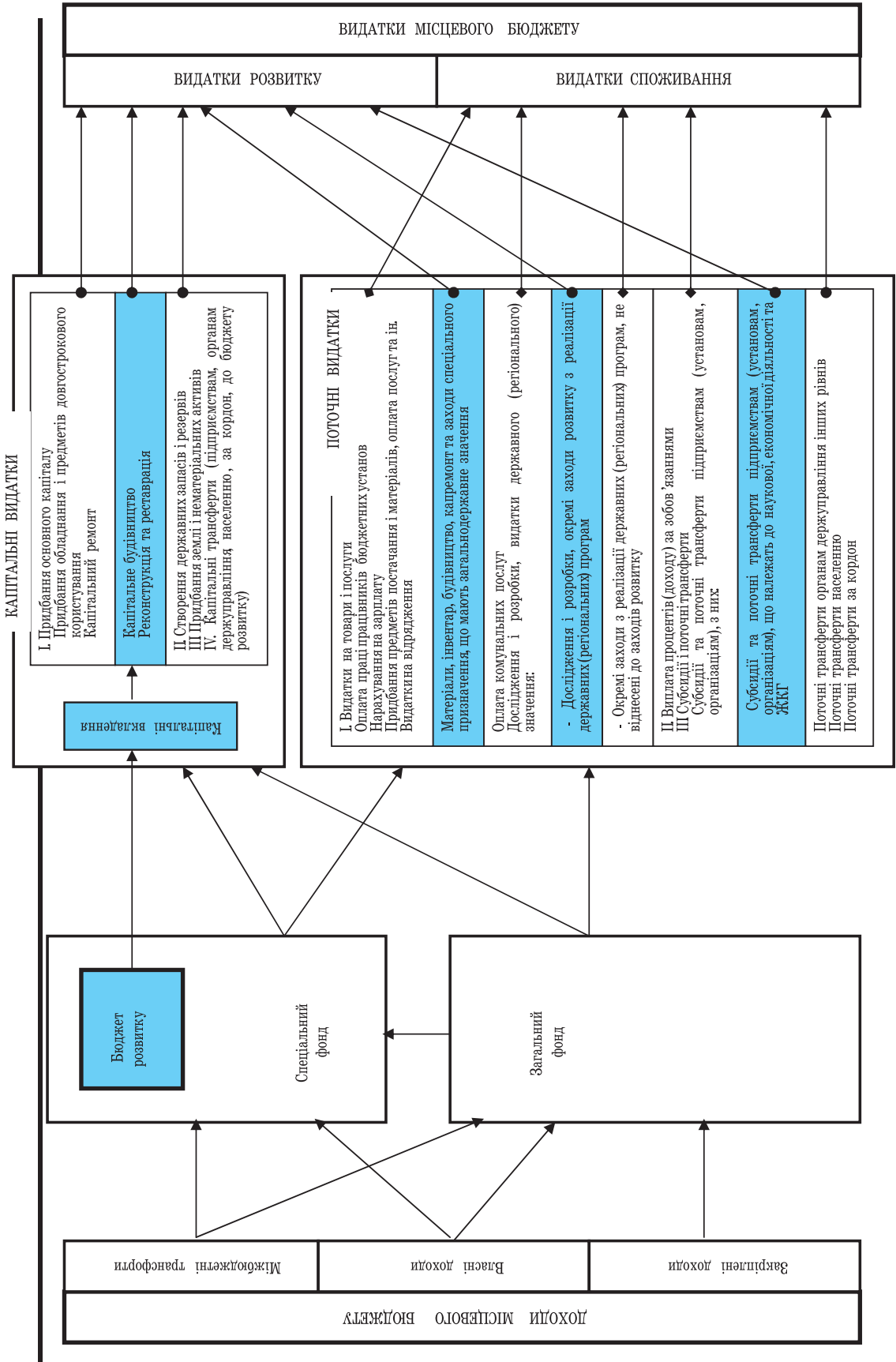


Рис. 3. Взаємозв'язок між доходами та видатками місцевих бюджетів з урахуванням визначеної структури видатків розвитку

го фонду. При цьому кошти бюджету розвитку йдуть переважно на капітальні вкладення.

Як бачимо з рис. 3, бюджетне фінансування видатків розвитку (у тому розумінні, як цей термін визначено в чинному законодавстві) розпорошено за різними джерелами надходжень місцевих бюджетів. По-перше, видатки розвитку фінансуються з бюджету розвитку місцевого бюджету, який, за умови його наповнення, забезпечує реальний резерв для свободи вибору місцевого самоврядування об'єктів та обсягів капіталовкладень. По-друге, видатки розвитку фінансуються за рахунок коштів спеціального фонду місцевих бюджетів, за винятком бюджету розвитку, за рахунок зарезервованих коштів (наприклад, ресурсів на реконструкцію, ремонт та утримання доріг, спеціальних фондів для бюджетних установ, фонду захисту довкілля та інших зарезервованих фондів, створених місцевим самоврядуванням). Окрім того, видатки розвитку здійснюються також із загально-го фонду місцевого бюджету.

**Висновки.** Видатки розвитку на рівні місцевих бюджетів фінансуються з усіх трьох джерел надходжень до місцевого бюджету. До них належать:

1) частина закріплених доходів, що формує загальний фонд, кошти якого, по-перше, використовуються на поточні видатки та капітальні видатки, що можуть бути віднесені до видатків розвитку. Окрім того, із загального фонду можуть здійснюватися грошові трансферти на інвестиційні цілі до спеціального фонду (включаючи бюджет розвитку місцевого бюджету);

2) частина власних доходів, за рахунок яких формується спеціальний фонд та бюджет розвитку місцевого бюджету;

3) частина міжбюджетних трансфертів, за рахунок яких формується загальний та спеціальний фонди, у тому числі бюджет розвитку місцевого бюджету.

Така розпорошеність джерел фінансового забезпечення видатків розвитку породжує низку проблем в організації бюджетного планування, створює значні труднощі у проведенні моніторингу бюджетних видатків відповідно до пріоритетів економічного розвитку регіонів. Так, аналіз витрат місцевих бюджетів тільки за капітальними вкладеннями є недостатнім для оцінки інвестиційної складової місцевих бюджетів та видатків на розвиток регіонів. Оцінка капітальних видатків відповідно до економічної класифікації також звужує можливості аналізу видатків місцевих

бюджетів, що можуть бути класифіковані як видатки розвитку.

Найповнішою є оцінка усіх видатків розвитку за наявною структурою, але й така оцінка не забезпечує цілковитої та достовірної інформації для аналізу спрямованості місцевих бюджетів на економічне зростання як на етапі їх планування, так і виконання. Це пов'язано з недоліками у визначенні змісту та структури терміна «видатки розвитку». Певні видатки (капітальні та поточні), що включено до цієї структури, не відповідають сутності поняття «видатки розвитку». Йдеться про такі капітальні видатки, як видатки на створення державних запасів і резервів (КЕКВ 2200), капітальні трансферти населенню (КЕКВ 2430), капітальні трансферти за кордон (КЕКВ 2440). Серед поточних видатків також не всі видатки КЕКВ 1150 (матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт та заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення) можна віднести до видатків розвитку.

Таким чином, для місцевого бюджету також підтверджується висновок І. В. Запатріної, що існуюче визначення видатків розвитку не відповідає сутності цього поняття. Його використання у практичній діяльності не забезпечує достовірної інформації для аналізу ступеня впливу місцевих бюджетів на економічний розвиток регіонів, створює певні труднощі щодо планування та моніторингу таких видатків. Це позбавляє органи місцевої влади можливостей управляти видатками розвитку та здійснювати контроль за витрачанням відповідних коштів, зокрема, щодо їх структури, якісного наповнення та відповідності пріоритетним напрямам соціально-економічного розвитку регіонів. З огляду на це, необхідно чіткіше визначити місце видатків розвитку в загальній структурі видатків місцевих бюджетів.

Також потребує узгодження визначення видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів. Стосовно цих видатків нині є істотні розбіжності в нормативно-правових актах. Так, Бюджетний кодекс встановлює, що видатки бюджету розвитку місцевих бюджетів головним чином спрямовуються на капітальні вкладення. У свою чергу, відповідно до роз'яснень Державної скарбниці України, до капітальних вкладень відносять капітальні видатки тільки у частині капітального будівництва (КЕКВ 2120) та реконструкції і реставрації (КЕКВ 2140) [5]. Таким чином, посилячись на статті Бюджетного кодексу та економічну бюджетну класифікацію, Державна скарбниця України встановлює, що до видатків бюджету розвитку належать не всі



капітальні видатки (зокрема не належать видатки на капітальний ремонт).

Однак роз'яснення Міністерства фінансів від 16 серпня 2007 р. суперечать такому визначенню [6]. Посилаючись на статтю 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та на економічну класифікацію (наказ Міністерства фінансів № 604), там визначається, що за рахунок бюджету розвитку місцевих бюджетів можуть здійснюватися всі видатки, які передбачені КЕКВ 2000 «Капітальні видатки», оскільки, згідно з п. 6 ст. 64 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», за рахунок бюджету розвитку має здійснюватися реалізація програм соціально-економічного розвитку відповідних територій, пов'язаних з інвестиційною та інноваційною діяльністю, а також фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширенням відтворення. При цьому Міністерство фінансів посилається на визначення видатків розвитку, яке наведено у наказі Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 р. № 604 «Про бюджетну класифікацію та її запровадження». Цей приклад яскраво демонструє недоліки наявної законодавчої бази (можливо робити протилежні висновки стосовно певного питання).

На думку автора, терміни «витрати розвитку» та «видатки розвитку» як на державному, так і на місцевому рівнях потребують перегляду та приведення їх у відповідність до сутності програмно-цільового методу.

## Джерела

1. *Бюджетний кодекс України* // Урядовий кур'єр. — 2001. — 25 липня.
2. *Наказ Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 р. № 604 «Про бюджетну класифікацію та її запровадження».*
3. *Наказ Мінфіну України та Держскарбниці України від 8 грудня 2006 р. № 330 «Про затвердження змін до Роз'яснень щодо засто-*

сування економічної класифікації видатків бюджету».

4. *Спільний наказ Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України, Державного комітету у справах містобудування і архітектури України «Про затвердження Положення про фінансування та державне кредитування капітального будівництва, що здійснюється на території України» від 23 вересня 1996 р. № 127/201/173, зареєстрований Міністерством юстиції України 10 жовтня 1996 р. № 588/1613.*

5. *Лист Державної скарбниці України від 13 березня 2007 р. №3.4-10/740-3180 щодо роз'яснень відповідності термінів «капітальні вкладення» та «капітальні видатки».*

6. *Лист Міністерства фінансів України від 16 серпня 2007 р. № 31-011050-14-21 /16547/2.4-06/1430-9820 про надання роз'яснень щодо видатків бюджету розвитку.*

7. *Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн.* — К.: НДФІ, 2007. — 299 с.

8. *Запатріна І. В. Видатки розвитку: проблеми та шляхи їх вирішення* // Наукові праці НДФІ. — 2007. — Випуск 2.— С.12 — 18.

9. *Клец Л. Е., Тристан М. Б. Курс лекцій по дисципліне «Местные финансы».* — Краматорск: ДГМА, 2004. — 86 с.

10. *Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення.* — К.: Вид. дім «KM academiya», 2001. — 459 с.

11. *Луїніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин.* — К.: Наукова думка, 2006. — 432 с.

12. *Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн.* — К.: Знання-Прес, 2002. — 495 с.

13. *Фінансове право: Навчальний посібник* / Л. А. Савченко, А. В. Цимбалюк, В. К. Шкарлупа, М. В. Глух. — Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. — 85 с.

14. *Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання.* — К.: НДФІ, 2005. — 259 с.