

КАПІТАЛЬНІ ВИДАТКИ ЯК ІНВЕСТИЦІЙНА СКЛАДОВА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті розглядаються теоретичні аспекти капітальних видатків як інвестиційної складової бюджету. Капітальні видатки забезпечують виконання інвестиційних програм та проектів та можуть виступати важливим інструментом економічного та соціального розвитку держави в цілому та окремих її регіонів.

В статье рассматриваются теоретические аспекты капитальных расходов как инвестиционной составной бюджета. Капитальные расходы обеспечивают выполнение инвестиционных программ (проектов), выступают инструментом экономического и социального развития государства и его отдельных регионов.

The theoretical aspects of capital charges are considered. In the article, as an investment constituent of budget. Capital charges are provided by implementations of the investment programs and projects and can come forward the important instrument of economic and social development of the state and his separate regions.

Ключові слова: бюджет, видатки, витрати, видатки розвитку, капітальні видатки, бюджет розвитку, інвестиційні проекти, капітальні вкладення, державні інвестиції.

Бюджетна політика видатків держави виступає важливим інструментом підвищення життєвих стандартів населення України, забезпечення інноваційного розвитку, економічного зростання, а також усунення територіальних диспропорцій. Відповідно, бюджетні видатки є важелем впливу на соціально-економічний розвиток держави та окремих її адміністративно-територіальних одиниць. Саме з їх допомогою здійснюється фінансове забезпечення економічного зростання, надання соціальних послуг, фінансування суспільних потреб.

Дослідження теорії державних видатків належить класикам економічної теорії, серед яких: А.Вагнер, А.Сміт, А.Пікоко, Дж.Вайсман, Дж.Б'юкенен, А.Пігу та П.Самуельсон, який став Нобелівським лауреатом за цикл своїх наукових праць, написаних в п'ятдесяті роки ХХ століття. До циклу ввійшли такі праці, як: «Чиста теорія державних видатків», «Схематичне тлумачення теорії державних видатків», «Аспекти теорій державних видатків».

Теорію державних видатків досліджують також сучасні українські вчені: А.Андрущенко, С.Буковинський, В.Демянишин, В.Геєць, Т.Затонацька, В.Кравченко, І.Луніна, М.Карлін, О.Кириленко, Л.Тарангул, Б.Малиняк, В.Федосов, С.Юрій. У своїх наукових працях вони продовжують дослідження теоретичних та практичних аспектів капітальних видатків, адаптованих до сучасних умов функціонування місцевих бюджетів. Чільне місце в їх дослідженнях посідає проблематика бюджетних видатків як інвестиційної складової місцевих бюджетів. Проте, більш поглибленого дослідження потребують капітальні видатки бюджетів розвитку органів місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ та невеликих міст.

Стратегічні напрями бюджетної політики реалізуються за допомогою капітальних видатків – інвестиційної складової бюджетів різних рівнів. Їх наукове дослідження необхідно розпочати з теоретичного обґрунтування економічної природи видатків бюджету та розглянути різні наукові трактування даного поняття.

Доречно зазначити, що видатки бюджету, як економічна категорія, характеризуються їхнім соціальним призначенням, роллю у процесах суспільного відтворення та є формою використання бюджетних коштів місцевих органів влади. Обсяги даних видатків визначаються фінансовими можливостями акумуляції бюджетних доходів органами місцевого самоврядування та фінансовою підтримкою з державного бюджету у вигляді бюджетних трансфертів.

У видатках бюджету уособлені економічні відносини, що виникають у результаті розподілу грошових коштів держави, а також його використання за призначенням. Видатки бюджету здійснюються через конкретні статті, передбачені у видатковій частині бюджету. Якісна величина видатків визначає їх економічний зміст та суспільне призначення, кількісна – їхню величину.

Бюджетним кодексом України розмежовується два поняття «видатки бюджету» та «витрати бюджету», де останні є ширшим. Так, відповідно до кодексу, «видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування» [1, с.2]. Видатки бюджету забезпечують реалізацію завдань та функцій держави та органів місцевого самоврядування. У той же час витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів [1, с.2]. Із даного визначення чітко видно, що видатки бюджету є складовою витрат бюджету. Теорія та практика «видатків бюджету», у тому числі капітальних видатків, передбачає різні підходи до визначення даного поняття, виходячи із методів бухгалтерського обліку бюджетних видатків. Так, за касовим методом, операції, пов'язані з видатками, обліковуються з моменту виплати грошових коштів, а отже, дані видатки є касовими.

Касовий метод обліку виконання бюджету відображає інформацію про рух фінансових активів бюджету, а також може містити дані про планові показники бюджету та величину зобов'язань. Інформація, отримана таким чином, обмежена і містить відомості щодо касового виконання бюджету за видатками. Однак, завдяки своїй простоті, тривалому періоду застосування бухгалтерський облік на основі касового методу здебільшого автоматизований і дає змогу отримати оперативну деталізовану інформацію [5, с.6].

Метод нарахування дає об'єктивнішу інформацію про виконання бюджету за видатками, оскільки відображає фактичні видатки бюджету, адже за даним методом «фіксуються операції у момент виникнення або зміни економічної вартості активів чи зобов'язань» [5, с.23]. Це дає змогу отримати об'єктивний результат виконання бюджету за видатками, визначити обсяги не профінансованих планових потреб, обсяги бюджетної заборгованості. Поділ видатків на касові і фактичні дозволяє окремо отримувати достовірну інформацію: по-перше, про стан видатків бюджету, які пройшли через банківські рахунки; по-друге, про стан фактичних видатків, здійснених та оплачених із бюджету.

Важливе значення в бюджетній практиці має розподіл видатків між рівнями бюджетної системи, обумовлений рядом як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів, і тісно пов'язаний з розмежуванням бюджетних повноважень між гілками державної та місцевої влади.

Вибір прерогатив фінансування видатків, у тому числі інвестиційного характеру, з бюджетів різних рівнів залежить від того, наскільки ефективно надаватиметься суспільна послуга з того чи іншого бюджету, адже одні послуги доцільно фінансувати тільки з державного бюджету, інші – лише з місцевих бюджетів, максимально наближаючи їх до споживачів.

Проте досить часто в бюджетній практиці має місце така ситуація, коли пріоритет здійснення видатків надається державній владі, а їх виконання більш ефективно забезпечується місцевою владою, тому виникає необхідність делегування бюджетних повноважень однією гілкою влади до іншої, а відтак, здійснюється передача бюджетних ресурсів для виконання делегованих повноважень з бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня.

Питання доцільності фінансування з місцевих бюджетів того чи іншого напрямку бюджетних видатків також є неоднозначним. Тому, при визначенні рівня бюджету, з якого потрібно фінансувати видатки для забезпечення суспільних потреб, керуються принципом субсидіарності: найбільшої ефективності у виконанні тієї чи іншої видаткової функції можна досягти у тому разі, якщо вона буде закріплена за нижчим із тих рівнів влади, котрі можуть реалізувати її належним чином [5, с.13]. Така думка є підтвердженням того, що бюджети розвитку, що мають інвестиційне спрямування, передбачаються тільки в місцевих бюджетах.

Важливе значення при дослідженні видатків має їх класифікація, відповідно до якої видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

- ❖ бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);
- ❖ ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);
- ❖ функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету);

❖ економічною характеристикою операцій, що здійснюються при їх проведенні (економічна класифікація видатків бюджету). За даною класифікацією видатки бюджету поділяються на поточні та капітальні [1, с.10].

Доречно, що бюджети органів місцевого самоврядування є основою фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку окремих територій. Роль поточних видатків полягає в регулюванні соціальної сфери АТО шляхом надання населенню соціальних послуг, видатків на розвиток – у створенні загальних умов функціонування економіки на місцевому рівні шляхом інвестування коштів у розвиток виробничої та соціальної інфраструктур. Інвестиційна функція місцевих бюджетів – одна з пріоритетних функцій також як найважливіший чинник стійкого розвитку на місцях в умовах економічного зростання [4, с.24].

Під капітальними видатками розуміють платежі для придбання капітальних активів, стратегічних і надзвичайних запасів товарів, землі, нематеріальних активів або невідплатні платежі, що передаються отримувачам з метою придбання ними подібних активів, компенсації втрат, пов'язаних з руйнуванням основних фондів.

У науковій літературі також має місце думка, що капітальні видатки (видатки розвитку) – це видатки на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: 1) фінансування капітальних вкладень виробничого та невиробничого призначення; 2) фінансування структурної перебудови національної економіки; 3) субсидії, субвенції та інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням [2, с.51].

Відповідно до Бюджетного кодексу України (ст. 71), «капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються: на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання інвестиційних програм (проектів); будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів, будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства, збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників, будівництво та розвиток метрополітенів, придбання вагонів для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів, інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням» [1].

Визначення капітальних видатків, розглянуті вище, та їх склад є яскравим доказом того, що капітальні видатки – це інвестиційна складова місцевих бюджетів, що підтверджують напрями їх спрямування. Специфічною особливістю капітальних видатків, на відміну від поточних, є довготривалий період їх вкладень, довгострокове планування та прогнозування їх обсягу і структури. Ці видатки виходять за межі одного бюджетного періоду і

передбачають отримання економічного та соціального ефекту в майбутньому. Власне капітальні видатки характеризують рівень інвестиційної спроможності місцевих бюджетів. Вони є менш залежними від політичного впливу, стабільніші, ніж поточні, оскільки мають довгостроковий характер функціонування.

Ефективність управління видатками розвитку є досить складною з точки зору теорії та практики, оскільки в державі відсутні науково-виважені процедури аналізу бюджетних програм та оцінки результативності витрачання бюджетних коштів. Крім того, відсутній оптимальний розподіл поточних та капітальних видатків у процесі бюджетного планування. Враховуючи те, що інвестиційні ресурси бюджетів є обмеженими, вони не спроможні забезпечити повне відтворення основних фондів, які перебувають у державній власності, що призводить до їх морального та фізичного зносу. Гострота проблеми підвищується внаслідок техногенних аварій та катастроф, які дедалі частіше виникають через незадовільний стан значної частини державних необоротних активів [5, с.21].

Капітальні видатки, що є інвестиційною складовою, забезпечують виконання інвестиційних програм та проєктів, які є комплексом заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки і спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій [1, с.2].

Фінансування бюджетних капітальних видатків здійснюється за рахунок таких джерел:

- ❖ бюджетних інвестиційних асигнувань;
- ❖ безоплатних та благодійних внесків, пожертвування організацій, підприємств, населення та інших, визначених законодавством.

Капітальні видатки, як інвестиційна складова місцевих бюджетів, покликані забезпечувати економічне зростання та соціальний ефект. Визначені два напрями інвестиційної результативності, які тісно пов'язані між собою і взаємозалежні. Відповідно, рівень економічного зростання прямо пропорційно залежний від інвестування соціальної сфери, від впровадження наукомістких та прогресивних технологій у сфері послуг, від державних інвестицій у людський капітал, оскільки ефективне надання суспільних послуг та забезпечення високого рівня соціальних благ та державних соціальних гарантій, належний розвиток соціальної інфраструктури підвищує матеріальний добробут населення, покращує якість його життя, рівень зайнятості, підвищує продуктивності праці, збільшення народжуваності та зменшення смертності, підвищення соціальної стабільності та економічної безпеки в суспільстві.

Не можна не погодитись з думкою Т.Г.Затонадської, про те, що «головною

ознакою соціально-економічного розвитку є зростання ролі людського капіталу в системі факторів виробництва, що зумовлює необхідність глибокої соціальної орієнтації економічних пріоритетів»... Відповідно, «освіта і наука вже давно стали загально визначеними чинниками соціально-економічного розвитку, оскільки конкурентоспроможним учасником глобальної економіки може бути лише та країна, в якій превалює інтелектуальна праця, а інвестиції в розвиток людського капіталу стали вагомими та ефективними» [3, с.88]. На нашу думку, саме бюджетні соціальні інвестиції є одним із основних чинників забезпечення економічного зростання. Слід зазначити, що бюджетні соціальні інвестиції – це інвестування коштів бюджетів в об'єкти соціальної сфери з метою отримання соціального ефекту та покращення рівня та якості життя людей. Бюджетне фінансування соціальних інвестицій здійснюється саме в такі галузі соціальної сфери, як: освіта, наука, медицина, фізична культура, спорт, культура, мистецтво, соціальне забезпечення та соціальний захист, зайнятість населення. Інші галузі соціальної сфери можуть інвестуватися за рахунок ресурсів, отриманих з недержавних джерел.

Бюджетні інвестиції спрямовуються в розвиток виробництва саме через капітальні вкладення, що є сукупністю державних ресурсів, які спрямовуються на розширене відтворення основних фондів. Вони включають будівельно-монтажні, проектно-пошукові, геологорозвідувальні та інші роботи.

Процес фінансування видатків здійснюється з бюджетів за підпорядкуванням в межах затверджених сум через головних розпорядників коштів в міру надходження доходів. За умов невиконання бюджетів за доходами видатки на капітальні вкладення фінансуються за залишковим принципом, тобто після покриття поточних видатків.

Напрями здійснення капіталовкладень визначають їх види за структурою, джерелами фінансування та формами відтворення, які зображені на рис. 1.



Рис. 1. Види капіталовкладень

Ефективна дія капітальних видатків та позитивний їх ефект у реалізації інвестиційних проектів та програм залежить не тільки від обсягу даних видатків, але й від якісного управління процесом використання бюджетних

інвестиційних коштів. Важливу роль відіграє бюджетне планування та прогнозування капітальних видатків, а також проведення аналізу та оцінки ефективності їх використання.

Проте на практиці при плануванні капітальних видатків досить часто виникають проблеми, пов'язані з тим, що:

- ❖ законодавчо відсутній чіткий та обґрунтований механізм реалізації бюджетних інвестицій;

- ❖ має місце неузгодженість між показниками плану соціально-економічного розвитку окремих територій та розмірами капітальних видатків запланованих у відповідному бюджеті;

- ❖ досить часто в процесі планування капітальних видатків місцевих бюджетів поза увагою залишаються невідкладні програми пріоритетного розвитку місцевого господарства;

- ❖ неефективним є конкурсний відбір першочергових інвестиційних проектів і програм та відсутня об'єктивна попередня оцінка досягнення ефекту від інвестиційної діяльності в майбутньому та лобіюванням окремих програм та проектів певними політичними силами;

- ❖ відсутній повний облік стану основних засобів суб'єктів комунальної власності.

Таким чином, капітальні видатки уособлюють грошові потоки бюджетних коштів, спрямованих в інвестиційний розвиток адміністративно-територіальних утворень. Наявність проблемних питань у цій сфері спричиняє необхідність вдосконалення інвестиційного процесу та механізму реалізації капітальних видатків на місцевому рівні.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України [електронний ресурс]: кодекс України від 21.06.2001 №2542-III із змінами та доповненнями. – Режим доступу: [http:// zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi).
2. Державні фінанси в транзитивній економіці: Навчальний посібник / Карлін М.І., Горбач Л.М., Новосад Л.Я. та ін. За заг. ред. д.е.н., проф. Карліна М.І. –К.: Кондор, 2003. –220с.
3. Затонадська Т.Г. Бюджетні інвестиції в реальний та людський капітал як інструмент впливу на соціально-економічний розвиток країни / Т.Г. Затонадська // Наукові праці НДФІ. -2008. - 1 (42). – С.86-100.
4. Максимова Л.П. Формування місцевих бюджетів області у механізмі бюджетного регулювання: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. екон. наук.: спец. 08.04.01. – фінанси, грошовий обіг і кредит / Максимова Лариса Петрівна; Науково-дослідний інститут при Міністерстві фінансів України –К., 2005 – 24с.
5. Кириленко О.П., Малиняк Б.С. Теорія і практика бюджетних інвестицій: Монографія. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. –288 с.