

УДК 347.73(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.03.68>

## ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВИХ НОРМ-СТИМУЛІВ

Проць І.М.,

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ  
ORCID: 0000-0002-6483-0121

### Проць І.М. Теоретичні підходи до класифікації бюджетно-правових норм-стимулів.

У статті на підставі комплексного системного аналізу чинного законодавства розкриваються особливості закріплення у бюджетному праві та бюджетному законодавстві таких правових засобів правового регулювання, як стимули та обмеження та визначаються теоретичні підходи до класифікації бюджетно-правових норм-стимулів в умовах сьогодення. Аналізуються питання реалізації стимулів та обмежень у бюджетному праві за допомогою суб'єктів бюджетних правовідносин, особливості класифікації бюджетно-правових норм-стимулів та їх нормативного закріплення в бюджетному законодавстві в умовах різних соціально-економічних і політичних змін у державі – пандемії, військової агресії російської федерації, погіршення умов господарської діяльності. Стимули та обмеження розглядаються як парні бюджетно-правові норми, що мають свою класифікацію. Наукова та практична цінність класифікації правових норм залежить від обґрунтованого вибору критеріїв. Важливим способом систематизації бюджетних норм слід визнати угруповання залежно від регульованих відносин, під якими розуміються сукупність відносин, що характеризуються особливою спрямованістю та специфічними засобами реалізації. Авторка класифікує стимули та обмеження як парні бюджетно-правові норми на компенсаційні та заохочувальні. Субсидії та гранти у формі субсидій доцільно відносити до бюджетно-правових норм-стимулів. Досліджуються бюджетно-правові норми-стимули як засоби правового регулювання у механізмі публічного управління з погляду їх класифікації. У контексті досліджуваної тематики пропонується нова класифікація бюджетно-правових норм-стимулів та визначається їхня практична значимість у різних умовах. Зазначено, що у бюджетному праві доцільно закріпити засади застосування норм-стимулів, які визначають спрямованість та зміст державної політики у галузі соціально-економічної діяльності. Особливості застосування норм-стимулів і бюджетному праві потребує подальшого дослідження.

**Ключові слова:** бюджетна діяльність, правові стимули, види норм-стимулів, парні норми, критерії класифікації.

### Prots I.M. Theoretical approaches to the classification of budgetary and legal norms-incentives.

The article, based on a comprehensive systematic analysis of current legislation, reveals the peculiarities of enshrining in the budget law and budget legislation such legal means of legal regulation as incentives and restrictions and defines theoretical approaches to the classification of budget and legal norms-incentives in today's conditions. The issues of implementation of incentives and restrictions in budgetary law with the help of subjects of budgetary legal relations, the peculiarities of the classification of budgetary and legal norms-incentives and their normative consolidation in budgetary legislation in the conditions of various socio-economic and political changes in the state – pandemic, military aggression of the Russian Federation – are analyzed, deterioration of economic conditions. Incentives and restrictions are considered as paired budgetary and legal norms that have their own classification. The scientific and practical value of the classification of legal norms depends on a reasonable choice of criteria. An important way of systematizing budget norms should be recognized as grouping depending on regulated relations, which are understood as a set of relations characterized by a special focus and specific means of implementation. The author classifies incentives and restrictions as paired budgetary and legal norms into compensatory and encouraging ones. Subsidies and grants in the form of subsidies are expediently related to budgetary and legal norms-incentives. Budgetary and legal norms-incentives are studied as means of legal regulation in the mechanism of public administration from the point of view of their classification. In the context of the research topic, a new classification of budgetary and legal norms-incentives is proposed and their practical significance in different conditions is determined. It is noted that it is expedient

to enshrine in the budget law the principles of application of incentive norms, which determine the direction and content of state policy in the field of socio-economic activity. Peculiarities of the application of incentive norms and budget law require further research.

**Key words:** budgetary activity, legal incentives, types of norms-incentives, paired norms, classification criteria.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день у бюджетному праві сформувався окремий інститут бюджетно-правових норм-стимулів. Цей інститут є досить складним. Така ситуація викликає потребу у вивченні норм-стимулів бюджетного права. Норми бюджетного права формуються під впливом різних обставин – політичних, економічних, соціальних та ін. складу, відсутність фактичного прообразу бюджетних правовідносин у житті та його конфліктність. Названі причини потенційно притаманні бюджетним відносинам у суспільстві. Однак, повний свій прояв вони отримують за демократичного державно-правового режиму, який, відповідно, виступає стимулятором розвитку бюджетних норм. Важливим чинником вдосконалення норм-стимулів у бюджетному праві стала бюджетна криза 90-х років ХХ століття, що наочно показав важливість бюджетних процедур для економічного життя країни.

**Мета дослідження** визначення теоретичних підходів до класифікації бюджетно-правових норм-стимулів.

**Стан опрацювання проблематики.** Бюджетним нормам присвятили роботи вчені: В.В. Безчеревних, О.Д. Василик, Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Ю.С. Назар, К.О. Павлюк, І.В. Розпутенко, О.П. Орлюк, В.М. Федосов, С.І. Юрій. Віддаючи належне зазначеним науковим дослідженням, низка проблем щодо норм-стимулів у бюджетному праві в Україні ще не знайшли вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Заохочення у праві – своєрідний інструмент розвитку соціально-правової активності, який закладається на законодавчому рівні і спрацьовує в процесі реалізації права. Розвинена система заохочувальних правовідносин у суспільстві – один із показників соціальної зрілості та адекватності ідеї соціальної справедливості. Заохочувальні норми мають ціннісний статус, який проявляється шляхом легітимзації через систему заохочувальних правовідносин. Активною стороною у механізмі дії заохочувальних норм виступає держава.

Норма бюджетного права представляє загальне, загальнообов'язкове, формально-визначене правило, що виходить від держави і охороняється державою, спрямоване на забез-

печення реалізації бюджетно-правових норм за допомогою регулювання відносин щодо складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів, підготовки, розгляду та затвердження звітів про виконання бюджетів, контролю за їх виконанням та внесення змін до окремих бюджетних показників через закріплення різних вихідних положень та визначення дій учасників бюджетного процесу, способів, порядку, строків та послідовності їх вчинення.

Існує ряд класифікацій бюджетних норм, проте вони пов'язані з системними властивостями. Струнка систематизація бюджетних норм може бути проведена за допомогою аналізу бюджетного процесу на основі нових наукових підходів до класифікації бюджетно-правових норм – бюджетно-правових норм-стимулів та бюджетно-правових норм-обмежень. Це доповнить наукову концепцію про ознаки та сутність стимулів та обмежень як парних бюджетно-правових норм. Важливою особливістю зазначених норм, що відрізняє їхню відмінність від інших норм, є зосередженість на забезпеченні реалізації одного нормативного акта – закону чи рішення про бюджет на певний фінансовий рік.

У результаті можемо: по-перше, чітко визначити місце кожного виду бюджетно-правової норми-стимулу; по-друге, краще усвідомити функції бюджетно-правової норми-стимулу та роль у механізмі правового регулювання; по-третє, визначити межі та можливості регулюючого впливу бюджетного права на суспільні відносини; по-четверте, удосконалити правотворчу та правозастосовну діяльність державних органів.

Правовий стимул є закріплена в нормі права публічна можливість фізичної та юридичної особи задовольнити потреби та інтереси шляхом використання суб'єктивного права та виконання юридичних обов'язків, отримати нагороду у вигляді різних матеріальних та інших благ, як закономірний наслідок правомірної поведінки, що перевищує вимоги, які зазвичай пред'являються.

А. Баран зазначає, що стимулювання як засіб правового впливу на поведінку суб'єктів права – це вид правового заохочення, що спрямований на спонукання суб'єктів права на усвідомлене сумлінне виконання ними своїх обов'язків та досягнення соціально-корисних результатів, що перевищують звичайні вимоги [1, с. 34].

Здійснення правових стимулів є прояв соціально-правової активності, під якою розуміється різновид правомірної поведінки, спрямованої якнайкраще, найефективніше здійснення правових розпоряджень для максимального задоволення особистих і публічних інтересів.

Більшість бюджетних правовідносин мають складну динамічну структуру, за допомогою

тих самих дій реалізуються права та обов'язки, складають юридичний зміст одних правовідносини та викликають до життя інші правовідносини. Це зумовлює взаємозв'язок і взаємозалежність змісту різних бюджетних норм, необхідність спільної послідовної реалізації.

Наукова та практична цінність класифікації правових норм залежить від обґрунтованого вибору критеріїв. Важливим способом систематизації бюджетних норм поруч із традиційним розподілом, слід визнати угруповання залежно від регульованих відносин, під якими розуміються сукупність відносин, що характеризуються особливою спрямованістю та специфічними засобами реалізації.

М.М. Бліхар пише, що бюджетні норми закріплюють права й обов'язки учасників бюджетних відносин, надають бюджетним відносинам офіційного характеру, що захищається державою із застосуванням її імперативно-владних повноважень [2, с. 141].

Виходячи з наукових підходів, розроблених у теорії права, бюджетно-правові норми-стимули можуть бути класифіковані за характером цільової спрямованості, виходячи з обставин, що обумовлені воєнним становищем. За характером цільової спрямованості можна виділити компенсаційні та заохочувальні бюджетно-правові норми-стимули [3].

Компенсаційні бюджетно-правові норми-стимули – це норми, які регулюють відносини, пов'язані з розподілом та наданням публічних фінансів, метою яких є відшкодування, поповнення фінансових втрат – одержувачів бюджетних коштів [4, с. 48–52]. Одержувачі бюджетних субсидій та грантів, фінансової допомоги не є суб'єктами бюджетного права [5, с. 53].

Класифікацію бюджетно-правових норм-стимулів не можна абсолютизувати, бо норма залежно від вирішення певних теоретичних та практичних завдань, з урахуванням всебічного, комплексного розгляду, може бути одночасно класифікована за різними критеріями та відповідно віднесена до кількох різних видів бюджетно-правових норм. Характер конкретних правових засобів та способів реалізації бюджетних норм визначається тією метою, що ставиться перед ними.

Розглянемо приклади компенсаційних бюджетно-правових норм-стимулів за умов економічного та розвитку. Встановлено компенсаційні бюджетно-правові норми-стимули в бюджеті 2024 року – це армія та безпека, соціальне забезпечення, освіта й медицина, відновлення України [6]. Інша сфера – це державна підтримка виробників продукції для Збройних Сил, яка здійснюється у вигляді надання субсидій за рахунок коштів державного та обласних бюджетів.

Здійснюється державна підтримка сільськогосподарських виробників продукції. Товаровиробниками визнаються організації, фізичні особи-підприємці, які здійснюють виробництво сільськогосподарської продукції, її первинну та подальшу переробку, у тому числі на орендованих основних засобах, і реалізацію цієї продукції за умови, що у доході сільськогосподарських товаровиробників від реалізації товарів (робіт, послуг) частка доходу від цієї продукції становить не менше 70% за календарний рік.

Наприклад, з метою підтримки вітчизняного сільгоспвиробника передбачено компенсаційні бюджетно-правові норми-стимули у вигляді субсидії з місцевих бюджетів сільськогосподарським товаровиробникам (за винятком громадян, які ведуть особисте підсобне господарство) на відшкодування частини витрат на придбання тракторів, сільськогосподарських машин та обладнання для агропромислового комплексу, вироблених в Україні.

Інший приклад бюджетно-правового закріплення компенсаційних бюджетно-правових норм-стимулів – це надання гранту для сільгоспвиробників. Цей захід підтримки покликаний сприяти зайнятості сільського населення, збільшенню продажу сільгосппродукції та розвитку економіки регіонів.

Активний розвиток отримали бюджетно-правові норми-стимули в умовах воєнного стану та у зв'язку із змінами геополітичної обстановки, погіршення економічної ситуації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України Деякі питання виконання Державного бюджету України в умовах воєнного стану [7]. Особливістю таких стимулів є спрощений порядок надання, обмежене коло одержувачів фінансової допомоги, що породжує формування наукових підходів щодо нового елемента у структурі не учасників бюджетного процесу – одержувачів фінансової допомоги, субсидій та грантів із бюджету.

До таких бюджетно-правових норм-стимулів віднесено, наприклад, такі: бюджетно-правові норми-стимули у вигляді фінансової підтримки адміністративно-територіальних одиниць України в організації заходів щодо боротьби з COVID-19 у період епідемії (2020-2021 року); бюджетно-правові норми-стимули, створені задля створення фінансового добробуту та соціальної підтримки сімей, які мають дітей віком від 8 до 16 років, з урахуванням принципів соціального забезпечення з урахуванням комплексної оцінки потреб.

Крім субсидій та грантів у формі субсидій бюджетне законодавство передбачає бюджетно-правові норми-стимули, що регламентують надання дотацій на підтримку заходів для забезпечення збалансованості бюджетів, у тому числі з метою заохочення досягнення найкра-

щих значень показників за підсумками оцінки ефективності діяльності місцевих органів або органів місцевого самоврядування (це заохочувальні бюджетно-правові норми-стимули), та інші дотації до місцевих бюджетів [8].

Серед бюджетних норм виділено підгрупи норм, регулюючі окремі процедури, тобто відносини, які характеризуються особливостями матеріально-правових відносин [9]. Серед норм за цим критерієм можуть бути виділені такі групи норм, які встановлюють процедуру виконання бюджетів у вигляді заліку коштів. Об'єкти бюджетних правовідносин невіддільні їх матеріального змісту. У зв'язку з цим вони прямо не фіксуються у змісті бюджетних норм. Водночас ця обставина висуває на передній план питання предметів відповідних правовідносин, які отримують відображення в бюджетних нормах.

Було закріплено дотації на часткову компенсацію додаткових витрат на підвищення оплати праці працівників бюджетної сфери та інші цілі, дотації місцевим бюджетам за досягнення найвищих темпів зростання податкового потенціалу, дотації, пов'язані з особливим режимом безпечного функціонування закритих адміністративно-територіальних утворень, дотація з метою збалансування.

У бюджетному законодавстві компенсаційні бюджетно-правові норми-стимули закріплюють надання субсидій, грантів, дотацій, фінансової допомоги.

Бюджетно-правові норми-стимули можуть бути заохочувальними. Заохочувальні бюджетно-правові норми-стимули – це норми, які є розпорядження держави у вигляді заохочення за поведінку суб'єкта, чий результат перевищує поведінку інших суб'єктів в аналогічних ситуаціях.

Доцільно стверджувати, що ця норма є нормою активного плану, оскільки спрямована на досягнення результатів, які «перевершують звичайні вимоги», з метою підвищення активності серед інших учасників бюджетної діяльності, розрахована на їхню позитивну поведінку. У класичному розумінні заохочення як правова категорія представляє блага, пільги, переваги, нагороди, винагороди, інші позитивні заходи, якими держава зазначає запропоновану нормою права поведінку учасника конкретного суспільного відношення.

У бюджетному законодавстві такі норми простежуються у таких прикладах. На державному рівні сформовано законодавчі акти та на рівні місцевих органів нормативні акти, що містять комплекс заходів заохочення інвестиційної, інноваційної діяльності у формі надання податкових пільг, державних гарантій, субвенцій, субсидій, грантів, фінансової допомоги та інших міжбюджетних трансфертів.

З позиції теорії права можна розглядати пільги як заохочення за будь-які досягнення, та як переваги у вигляді додаткових прав, які пов'язані з особливо значимою поведінкою суб'єкта. Певні переваги можуть надаватися тим суб'єктам, які мають якості та властивості, не властиві більшості інших.

Із стимулюванням учасників бюджетної діяльності пов'язані питання пільгового кредитування. У контексті фінансово-правових заходів заохочення слід розглядати доступне фінансування – збільшення обсягу та поліпшення умов кредитування малих та середніх підприємств комерційними банками.

Субсидування за рахунок бюджетних коштів здійснюється з метою стимулювання кредитування банками суб'єктів господарювання реального сектора економіки та громадян при іпотечному кредитуванні.

Надання субсидій – це важливий інструмент підтримки державою економіки, що використовується для розвитку пріоритетних сфер для виробництва. В даному випадку субсидії за рахунок бюджетних коштів мають заохочувальну природу, бо спрямовані на стимулювання кредитування банками суб'єктів господарювання реального сектора економіки та громадян при іпотечному кредитуванні.

Іншими заохочувальними бюджетно-правовими нормами-стимулами є норми щодо надання бюджетного кредиту (ст. 50 Бюджетного кодексу України [10]); банківська гарантія, порука, державні та місцеві гарантії, застава майна. Дані способи забезпечення виконання зобов'язань за бюджетним кредитом повинні мати високий рівень надійності ліквідності.

Паралельно із заохочувальними бюджетно-правовими нормами-стимулами передбачено бюджетно-правові норми-обмеження, які закріплюють обмежений перелік фізичних і юридичних осіб, які претендують на отримання бюджетних коштів (виплат, субсидій).

Бюджетно-правові норми-стимули у широкому розумінні є парними нормами з бюджетно-правовими нормами-обмеженнями, останнім у роботі не приділено увагу. За характером цільової спрямованості в теорії бюджетного права необхідно виділяти стимули та обмеження, які розглядаються як норми у сенсі та мають цільову спрямованість.

Норми-стимули та обмеження можуть мати компенсаційну та заохочувальну спрямованість. Компенсаційні бюджетно-правові норми-стимули – це норми, регулюючі відносини, пов'язані з розподілом і наданням публічних фінансів, створені задля відшкодування, поповнення фінансових втрат одержувачів бюджетних коштів.

Заохочувальні бюджетно-правові норми стимули – це норми, які є приписи держави як за-

охочення за поведінка суб'єкта, чий результат перевищує поведінка інших суб'єктів у аналогічних ситуаціях. Залежно від цільової спрямованості бюджетно-правових норм-стимулів можна розрізнити форми стимулювання. До них віднесено гранти та субсидії, дотації і інші форми фінансування. Особливості надання зазначених форм бюджетних правовідносин потребує подальшого дослідження.

**Висновки.** Бюджетний стимул є складним явищем, що становить способи впливу з допомогою норм права, доцільно розглядати як різновиду правових стимулів, виходячи з загальних умов, розроблених фахівцями загальної теорії права та інших галузей права. У теорії бюджетного права та у бюджетному законодавстві необхідно чітко розмежувати існуючі види стимулів: пільги, заохочення, імунітети. Зазначені види стимулів самостійні, мають специфічні риси та власну правову природу, сферу застосування у бюджетному праві. Теоретична самостійність таких категорій є незаперечною і не допускає їх змішання чи трансформацію однієї в іншу.

Для більш ефективного застосування бюджетних норм-стимулів є необхідним дати чітке закріплення поняття «функції бюджетних стимулів», під якими слід розуміти напрями правового впливу на процеси, що відбуваються у сфері бюджетних правовідносин, які визначаються потребою розвитку бюджетної системи та держави з метою підвищення соціальної ефективності використання бюджетних коштів.

У бюджетному праві доцільно закріпити основні засади застосування стимулів, які визначають спрямованість та зміст державної політики у галузі правового регулювання різних видів економічної та соціальної діяльності, підстав і порядку застосування. Така необхідність обумовлена, передусім, значимістю норм права у процесі стимулювання на різних етапах: у період встановлення, та в момент їх використання.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Баран А. Правові стимули: теоретико-правові засади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2020. Том 7. № 3 (27). С. 31–37.
2. Бліхар М. Доктринальні підходи до інтерпретації бюджетних правовідносин. *Віс-*

*ник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2020. 2020. Том 7. № 3 (27). С. 139–145.

3. Бліхар М. Теоретичні засади дослідження об'єктів бюджетних правовідносин в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. Випуск 3 (22). С. 31–36.
4. Фінансове право України (особлива частина) : навчальний посібник / Л.М. Касьяненко, Т.О. Мацелик, Ю.І. Аністратенко та ін. Ірпінь: Державний податковий університет, 2022. 580 с.
5. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Скриньковський Р.М., Лозинський Ю.Р. Фінансове право України: навчальний посібник. Львів: СПОЛОМ, 2022. 394 с.
6. Уряд затвердив розподіл 6,2 млрд грн додаткової дотації для місцевих бюджетів. 24.02.2024. URL. <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyv-rozpodil-62-mlrd-hrn-dodatkovoi-dotatsii-dliamistsevykh-biudzhetiv>.
7. Деякі питання виконання Державного бюджету України в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.12.2023 р. № 1361. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1361-2023-%D0%BF#Text>.
8. Про затвердження Порядку та умов надання у 2024 році додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією російської федерації: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2022 р. № 1477. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1477-2022-%D0%BF>.
9. Єсімов С.С., Боровікова В.С. Принципи застосування заходів бюджетно-правового примусу. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 4 (10). С. 123-129.
10. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.