

Головко К. В.,

кандидат юридичних наук,

здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства

Ужгородського національного університету

## КОДИФІКАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ДО ПИТАННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ БЮДЖЕТНИХ ТА ФІНАНСОВИХ НОРМ

**Анотація.** У статті обґрунтовується, що слід підтримати інституційну кодифікацію положень про місцеві податки та збори в межах такого кодифікованого акта, як Податковий кодекс України, а не в Кодексі законів про місцеве самоврядування в Україні. Також слід підтримати інституційну кодифікацію положень про місцеві бюджети, бюджети місцевого самоврядування та бюджети об'єднаних територіальних громад у межах такого кодифікованого акта, як Бюджетний кодекс України, а не в Кодексі законів про місцеве самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** муніципальне законодавство, систематизація, систематизація муніципального законодавства, кодифікація муніципального законодавства, бюджетне законодавство, фінансове законодавство.

**Постановка проблеми.** Під час аналізу перспектив кодифікації муніципального законодавства привертає увагу те, що інколи автори надто захоплюються можливостями кодифікації. Наприклад, аналіз Проекту кодексу про місцеве самоврядування в Україні свідчить якраз про це. Таке зауваження можна адресувати тому, що автори пропонують класифікувати бюджетні та фінансові норми у Проекті. Однак ці норми виглядають більш органічно як частини відповідно Бюджетного кодексу України (адже саме даним нормативно-правовим актом «регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу) та Податкового кодексу України (адже саме цей документ «регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків, а також відповідальність за порушення податкового законодавства»).

**Аналіз досліджень.** Поки що дослідники не приділяли увагу питанням кодифікації норм бюджетного та податкового законодавства в актах муніципального законодавства. Автор досліджує це питання вперше, спираючись на Проект кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні. А отже, ліквідація цієї прогалини в науці муніципального права є нагальною та необхідною.

**Метою статті** є здійснити аналіз доцільності кодифікації відповідних норм бюджетного та податкового законодавства в майбутньому Кодексі законів про місцеве самоврядування в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні містить такі положення, що регламентують інститут місцевих бюджетів:

Розділ XXVII «Стадії бюджетного процесу місцевого самоврядування», Розділ XXVIII «Джерела формування доходної частини бюджетів місцевого самоврядування», Розділ XXX «Порядок формування місцевих цільових фондів та спеціальних фондів установ та організацій, які фінансуються з бюджетів місцевого самоврядування» (Книга четверта «Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування»).

Розділ XXVII «Стадії бюджетного процесу місцевого самоврядування» включає 3 глави: Глава 152 «Складання, розгляд та затвердження бюджетів місцевого самоврядування», Глава 153 «Виконання бюджетів місцевого самоврядування», Глава 154 «Звітність про виконання бюджетів місцевого самоврядування». Розділ XXVIII «Джерела формування доходної частини бюджетів місцевого самоврядування» складається з 5 глав, до числа яких належать: Глава 155 «Формування доходної частини місцевого бюджету», Глава 156 «Формування доходної частини районного бюджету», Глава 157 «Формування доходної частини обласного бюджету», Глава 158 «Поточний бюджет та бюджет розвитку місцевого самоврядування», Глава 159 «Надходження від здійснення міжбюджетних трансфертів до бюджетів місцевого самоврядування». Нарешті, до Розділу XXX «Порядок формування місцевих цільових фондів та спеціальних фондів установ та організацій, які фінансуються з бюджетів місцевого самоврядування» автори Проекту Кодексу про місцеве самоврядування в Україні включили 3 глави, а саме: Глава 162 «Порядок створення та функціонування місцевих цільових фондів», Глава 163 «Порядок формування та використання коштів спеціальних фондів установ, які фінансуються з бюджетів місцевого самоврядування», Глава 164 «Види спеціальних доходів установ, які фінансуються з бюджетів місцевого самоврядування» [1].

Якщо проаналізувати структуру та зміст чинного Бюджетного кодексу України, то стає зрозумілим: навіть якщо включити норми про місцеві бюджети, бюджети місцевого самоврядування та бюджети об'єднаних територіальних громад до Кодексу про місцеве самоврядування в Україні, все одно необхідно буде вкрай часто звертатись до самого Бюджетного кодексу. Адже в ньому здійснено конкретизацію таких важливих питань, як питання структури бюджетного законодавства (до речі, воно застосовується в широкому розумінні, а не у вузькому розумінні, до числа актів бюджетного законодавства віднесено нормативно-правові акти з бюджетних питань органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також органів та посадових осіб місцевого самоврядування), бюджетного періоду, бюджетного процесу тощо.

Варто нагадати, що наразі Бюджетний кодекс України містить такі положення про місцеві бюджети, бюджети місцевого самоврядування та бюджети об'єднаних територіальних громад:

1) їх дефініції (відповідно до статті 2 «місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування»; «бюджети місцево-

го самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад); «бюджети об'єднаних територіальних громад – бюджети об'єднаних територіальних громад, створених згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, а також бюджети об'єднаних територіальних громад, визнаних Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом» [2] (Розділ 1);

2) інші визначення понять, необхідних для розуміння норм про місцеві бюджети як загального характеру (бюджет, бюджетний процес, бюджетна класифікація тощо), так і спеціального характеру (рішення про місцевий бюджет, місцевий борг, обслуговування місцевого боргу, управління місцевим боргом, погашення місцевого боргу, місцевий фінансовий орган), Розділ 1;

3) положення про фінансування бюджету та місцевий борг (Розділ 3);

4) положення про міжбюджетні відносини, які можуть виникати і за участю місцевих бюджетів (Розділ IV);

5) норми про міжбюджетні трансферти (Глава 16) та про фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, що використовуються для розподілу міжбюджетних трансфертів (Глава 15);

6) комплекс норм про місцеві бюджети в Розділі III, у т.ч. про надходження та витрати місцевих бюджетів (Глава 11), про складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів (Глава 12).

Науковий підхід до наведеного вище кола нормативно-правової регламентації аналізованих нормативно-правових актів надає підстави стверджувати, що відповідні положення Бюджетного кодексу України можна віднести як до галузі бюджетного законодавства, так і до галузі муніципального законодавства. Однак «первісною», з огляду на вищенаведені аргументи, доцільно визнати галузь бюджетного законодавства. Це є очевидним, наприклад, з огляду на те, який тезаурус застосовано у відповідних нормативних положеннях, та не потребує аргументації. Одночасне включення нормативних положень про місцеві бюджети, бюджети місцевого самоврядування та бюджетів об'єднаних територіальних громад до галузі муніципального законодавства зумовлено комплексним характером цієї галузі та відсутністю нагальної потреби порушувати цю комплексність.

Отже, місцеві бюджети є невід'ємним елементом бюджетної системи України, одним із принципів якої є принцип єдності бюджетної системи України. Його сутність полягає в тому, що: «єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності» [2]. Здавалося б, що принцип єдності бюджетної системи України вступає в конкуренцію з принципом самостійності, а сама наявність принципу самостійності в переліку принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України, може надати можливість «виключити» норми про місцеві бюджети з Бюджетного кодексу України та «включити» їх до Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні. Однак ознайомлення з тим, як Бюджетний кодекс України визначає останній принцип, свідчить про зворотне («Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюдже-

тів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети» [2]). Іншими словами, принцип самостійності передбачає фінансову самостійність – але не правову і не організаційну самостійність – окремих елементів бюджетної системи України.

Отже, наведені вище та інші норми бюджетного законодавства, які стосуються місцевих бюджетів та / або органів місцевого самоврядування, більш логічним є розмістити в Бюджетному кодексі України, а не в Кодексі законів про місцеве самоврядування в Україні. Резюмуючи, варто узагальнити, що слід підтримати інституційну кодифікацію положень про місцеві бюджети, бюджети місцевого самоврядування та бюджети об'єднаних територіальних громад у межах такого кодифікованого акта, як Бюджетний кодекс України, а не в Кодексі законів про місцеве самоврядування в Україні.

Аналогічні міркування можна висловити і щодо тих норм Податкового кодексу України, які містять положення про місцеві фінанси.

Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні містить положення про місцеві податки та збори в однойменному розділі – в Розділі XXIX «Місцеві податки і збори» (Книга четверта «Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування»). Розділ XXIX «Місцеві податки і збори» складається із двох глав: це Глави 160 «Система місцевих податків і зборів» та Глави 161 «Порядок списання та реструктуризації податкової заборгованості платників податків зі сплати місцевих податків і зборів».

Наразі Податковий кодекс України містить такі положення про місцеві фінанси:

1) окреслює коло нормативно-правових актів, які відносяться до податкового законодавства України (як і у випадку з попереднім проаналізованим документом, поняття «законодавство» застосовується в широкому розумінні, про що свідчить те, що до актів податкового законодавства однойменний Кодекс відносить у тому числі чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; рішення органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, прийняті за правилами, встановленими Кодексом);

2) констатує наявність в Україні не тільки загальнодержавних, але й місцевих податків та зборів;

3) визначає, що «до місцевих належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених цим Кодексом, рішеннями сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах їх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад» [3] (стаття 8);

4) встановлює вичерпний перелік місцевих податків (податок на майно; єдиний податок) та місцевих зборів (збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір), стаття 10;

5) закріплює деякі повноваження органів місцевого самоврядування в податковій сфері, наприклад, що «установлення і скасування податків та зборів, а також пільг їх платникам здійснюються відповідно до цього Кодексу Верховною Радою України, а також Верховною Радою Автономної Республіки

Крим, сільськими, селищними, міськими радами та радами об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад у межах їх повноважень, визначених Конституцією України та законами України», та що «місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі)» [3] (стаття 10);

6) послідовно відстоює принцип стабільності оподаткування, якого мають дотримуватись і органи місцевого самоврядування – наприклад, «рішення про встановлення місцевих податків та зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передують бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлених місцевих податків та зборів або змін (плановий період). В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом» [3] (стаття 12);

7) встановлює певні податкові пільги для органів місцевого самоврядування. Так, вони згадуються в деяких підпунктах статті 197 «Операції, звільнені від оподаткування», наприклад, відповідно до частини 1 цієї статті «звільняються від оподаткування операції з:

1) «197.1.16. безоплатної передачі в державну власність чи комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст або у їх спільну власність об'єктів усіх форм власності, які перебувають на балансі одного платника податку і передаються на баланс іншого платника податку, якщо такі операції проводяться за рішенням Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, прийнятим у межах їх повноважень»;

2) «197.1.29. безоплатної передачі в державну або комунальну власність відповідних територіальних громад трамвайних вагонів (товарна позиція згідно з УКТ ЗЕД 8603 10 00 10), тролейбусів (товарна позиція згідно з УКТ ЗЕД 8702 90 90 10), автобусів (товарна позиція згідно з УКТ ЗЕД 8702) для перевезення громадян на маршрутах (лініях) відповідно до вимог життєзабезпечення населених пунктів. У разі нецільового використання зазначених товарів платник податку зобов'язаний збільшити податкові зобов'язання за наслідками податкового періоду, на який припадає таке порушення, на суму податку на додану вартість, що мала бути сплачена в момент імпорту (постачання) таких товарів, а також сплатити пеню відповідно до закону» [3].

Як і у випадку з бюджетним законодавством, застосування до наведених вище норм податкового законодавства наукового підходу свідчить про те, що їх природа, предмет правового регулювання, тезаурус тощо є значно більш близькими до податкового законодавства, ніж до муніципального законодавства. Тому галузь податкового законодавства щодо наведених вище та інших норм, які мають відношення до місцевого самоврядування, все ж таки є первинною, а галузь муніципального законодавства – вторинною. Ці норми законодавства більш логічним є розмістити в Податковому кодексі України, а не в Кодексі законів про місцеве самоврядування в Україні.

**Висновок.** Резюмуючи, варто узагальнити, що слід підтримати інституційну кодифікацію положень про місцеві податки та збори в межах такого кодифікованого акта, як Податковий кодекс України, а не в Кодексі законів про місцеве самоврядування в Україні. Також слід підтримати інституційну кодифікацію

положень про місцеві бюджети, бюджети місцевого самоврядування та бюджети об'єднаних територіальних громад у межах такого кодифікованого акта, як Бюджетний кодекс України, а не в Кодексі законів про місцеве самоврядування в Україні.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі вбачаються в аналізі європейського досвіду кодифікації норм муніципального законодавства та оцінці можливостей запозичення його в Україні [4; 5].

#### Література:

1. Кодекс законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципальний кодекс України). Проект. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=9491](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491)
2. Бюджетний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
3. Податковий кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
4. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 66–71.
5. Мішина Н. «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини. *Актуальні проблеми правознавства : науковий збірник ЮФ THEU*. Тернопіль : Вектор, 2013. Вип. 3. С. 113–120.

#### Головко Е. В. Кодифікація муніципального законодавства України: к вопросу систематизации бюджетных и финансовых норм

**Анотація.** В статті обосновується, що слід підтримати інституційну кодифікацію положень о місцевих податках і зборах в рамках такого кодифікованого акта, як Налоговый кодекс Украины, а не в Кодексе законов о местном самоуправлении в Украине. Также следует поддержать институциональную кодификацию положений о местных бюджетах, бюджетах местного самоуправления и бюджетах объединенных территориальных общин в пределах такого кодифицированного акта, как Бюджетный кодекс Украины, а не в Кодексе законов о местном самоуправлении в Украине.

**Ключевые слова:** муниципальное законодательство, систематизация, классификация муниципального законодательства, кодификация муниципального законодательства, бюджетное законодательство, финансовое законодательство.

#### Holovko K. Codification of municipal legislation of Ukraine: on the systematization of budget and financial rules

**Summary.** The article substantiates that institutional codification of provisions on local taxes and fees should be supported within such a codified act as the Tax Code of Ukraine, and not in the Code of Laws on Local Self-Government in Ukraine. It is also necessary to support the institutional codification of the provisions on local budgets, local government budgets and budgets of united territorial communities within such a codified act as the Budget Code of Ukraine, and not in the Code of Laws on Local Self-Government in Ukraine.

**Key words:** municipal legislation, systematization, systematization of municipal legislation, codification of municipal legislation, budgetary legislation, financial legislation.