



Ян Берназюк

Здобувач Академії державної
податкової служби України



Участь Національного банку України у формуванні дохідної частини державного бюджету

Автор порушує проблему, пов'язану з участю Національного банку України в податкових правовідносинах. Зокрема, здійснено спробу дослідити порядок сплати центральним банком до державного бюджету України сум, які становлять перевищення кошторисних доходів НБУ над його кошторисними витратами та висвітлити основні принципи його оподаткування. Також обґрунтовано недоцільність оподаткування головної фінансової установи України в загальному порядку та запропоновано взагалі вилучити її із числа платників податків.

Проблема оподаткування Національного банку України досить актуальна, оскільки містить ряд різноманітних правових та економічних аспектів. На думку В.Л.Кротюка, Національний банк наділений владними повноваженнями — правом видавати нормативно-правові акти, загальнообов'язкові для всіх суб'єктів господарювання, та застосовувати в необхідних випадках примус. Водночас НБУ “не тільки не знаходиться на бюджетному фінансуванні, а й відраховує суму перевищення доходів над видатками до Державного бюджету України” [3, с. 40].

Англійські вчені Р.Прінгл і Н.Куртіс зауважують, що більшість центральних банків світу можуть мати великі прибутки, які уряди їх країн пильно охороняють. При цьому жоден центральний банк, зазначають вони, не має права повністю розпоряджатися своїми прибутками, хоча ступінь контролю за їх розподілом у кожній країні різний [16, с. 4].

В українській юридичній науці означена проблема практично не вивчалася і тривалий час обговорюється лише фахівцями зацікавлених відомств — Кабінету Міністрів України, податкових органів та Національного банку. Існуючі точки зору можна умовно розділити на дві групи. Перша точка зору полягає в тому, що НБУ зобов'язаний перераховувати до державного бюджету України наперед визначену суму коштів, передбачену законом про бюджет на відповідний рік, та, крім того, сплачувати всі податки і збори. Друга точка зору радикально протилежна першій: Національний банк України не повинен сплачувати податки та збори при здійсненні ним своїх функцій, передбачених законодавством, крім неоподаткового платежу, встановленого відповідно до частини 3 статті 5 Зако-

ну України “Про Національний банк України” (надалі — Закон про Національний банк). Дана точка зору активно обстоюється представниками Національного банку України [9], [10]. Автор також дотримується цієї думки.

Насамперед необхідно зазначити, що Національний банк діє безпосередньо на підставі Конституції України. Виконання центральним банком своєї основної конституційної функції — забезпечення стабільності грошової одиниці — здійснюється ним незалежно від інших органів державної влади.

Саме реалізація цим інститутом поставлених загальнодержавних завдань та наявність особливого публічно-правового статусу неминуче спонукають до висновку про особливий податковий статус Національного банку України і неможливість його оподаткування в загальному порядку.

Зважаючи на те, що НБУ монопольно здійснює емісію національної валюти, відповідно до розроблених Радою НБУ Основних засад грошово-кредитної політики проводить грошово-кредитну політику держави, забезпечує стабільність національної валюти (в тому числі її купівельну спроможність та курс щодо іноземних валют), накопичення золотовалютних резервів, на думку автора, доцільно було б повністю звільнити центральний банк від сплати всіх податків і зборів.

Саме так і вирішувалося дане питання в першій редакції Закону України “Про банки і банківську діяльність” від 20 березня 1991 року. Відповідно до статті 21 цього документа Національний банк та його установи

(за винятком госпрозрахункових) звільнялися від сплати всіх видів податків, зборів і державного мита. Аналогічна норма мала місце також у статті 30 Статуту Національного банку України, затвердженого постановою Президії Верховної Ради України від 7 жовтня 1991 року № 1605-ХІІ.

Зазначений закон, який фактично утвердив статус центрального банку України, виходячи з принципів розвитку ринкової економіки та з огляду на особливе місце банку в державній структурі, повністю звільнив НБУ від оподаткування.

Як зазначає М.Савлук, “згідно із Законом “Про банки і банківську діяльність” від 1991 року НБУ мав статус високої незалежності. Більше того, йому прямо заборонено безпосередньо фінансувати бюджетний дефіцит” [13, с. 26].

На нашу думку, основним чинником, який повинен впливати на порядок оподаткування Національного банку України, є його особливий конституційний статус і нерозривно пов'язане із цим вирішення загальнодержавних завдань. За словами В.С.Мініна, центральний банк як юридична особа публічної влади наділений обов'язками, необхідними для досягнення цілей усього суспільства [4, с. 26].

Закон України “Про банки і банківську діяльність” у першій редакції, звільняючи НБУ від сплати всіх податків і зборів, враховував саме цей принцип. Водночас необхідно зауважити, що, закладаючи основи банківської системи, законодавець ретельно вивчив світовий досвід оподаткування центральних

(національних) банків різних країн. Як зазначено в колективній праці російських авторів Н.О.В'яткіної, В.В.В'яткіна та О.В.Шурубовича, за загальним правилом центральні (національні) банки іноземних держав не є платниками податків. Їх активи, майно та доходи, а також діяльність та операції звільнюються від усіх видів податків і зборів [2, с. 22—29].

На чому ж ґрунтується принципова позиція, що визначає особливий податковий статус центральних банків країн світу взагалі та Національного банку України зокрема? Відповідаючи на це запитання, варто розглянути правовідносини, які існують у банківській, грошово-кредитній, бюджетній і податковій сферах.

Вирішуючі питання загальнодержавного значення, Національний банк України є юридичною особою, має відокремлене майно, котре є об'єктом державної власності та перебуває у його повному господарському віданні.

Відповідно до частини 1 статті 5 Закону про Національний банк одержання прибутку не є метою діяльності Національного банку України, але під час реалізації ним законодавчо визначених функцій і повноважень (використання таких інструментів грошово-кредитної політики, як надання кредитів, проведення операцій на вторинному ринку цінних паперів, здійснення операцій з іноземною валютою і відповідно до цього укладення цивільно-правових угод) отримання прибутку все ж можливе. Це підтверджується частиною 3 статті 42 Закону про Національний банк, згідно з якою центральний банк має право встановлювати плату за надані ним послуги (здійшені операції), та Постановою Правління НБУ від 8 серпня 2000 року № 311 “Про затвердження переліків і тарифів банківських операцій (послуг), що надаються установами та територіальними управліннями Національного банку України за операціями (послугами), пов'язаними з діяльністю клієнтів і банків-кореспондентів Національного банку України”.

Виходячи із цілей діяльності і функцій НБУ, законодавством передбачено норми, що визначають його стосунок до Державного бюджету України.

Ці правовідносини регулюються на підставі принципу вилучення прибутку. Частиною 3 статті 5 Закону про Національний банк передбачено, що НБУ за підсумками року в разі перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами, затвердженими на поточний бюджетний рік, вносить до державного бюджету України наступного за звітним року позитивну різницю на покриття дефіциту бюджету. Аналогічна норма міститься також

у пункті 2.3 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” від 28 грудня 1994 року № 334/94-ВР і статті 2061 проекту Податкового кодексу України [7].

Ми вважаємо доцільним та обґрунтованим закріплення у Законі про Національний банк порядку вилучення прибутку НБУ, оскільки, з одного боку, відносна незалежність центрального банку від держави дає йому змогу не відповідати за зобов'язаннями органів державної влади, а з іншого — Національний банк України не повинен самостійно розпоряджатися своїм прибутком, і держава, користуючись правом власності на майно НБУ, правомірно вилучає його для наповнення держбюджету. Відповідно до статті 34 Закону Ук-

Реалізація Національним банком України основної конституційної функції — забезпечення стабільності грошової одиниці — спонукає до висновку про його особливий податковий статус і неможливість його оподаткування в загальному порядку

раїни “Про власність” від 7 лютого 1991 року № 697-ХІІ майно Національного банку перебуває в загальнодержавній власності.

Як приклад можна навести практику вилучення прибутку центрального банку в Росії. Відповідно до статті 26 Федерального Закону Російської Федерації “Про центральний банк Російської Федерації (Банк Росії)” від 10 липня 2002 року № 86-ФЗ після затвердження річної фінансової звітності Банк Росії перераховує до федерального бюджету 50 відсотків фактично отриманого ним за результатами року прибутку.

На нашу думку, кошти, які Національний банк України сплачує до державного бюджету в порядку, передбаченому частиною 3 статті 5 Закону про Національний банк, не є обов'язковим платежем у розумінні Закону України “Про систему оподаткування” від 25 червня 1991 року № 1251-ХІІ, згідно з яким під податком і збором слід розуміти обов'язковий внесок до бюджету відповідного рівня або державного цільового фонду, здійснюваний платником у порядку і на умовах, визначених законами України про оподаткування.

Наша позиція полягає в тому, що внесок Національного банку України до державного бюджету не може бути віднесений до інституту податкових платежів, оскільки він не має деяких ознак податку — таких як встановлення та зміна ли-

ше законами про оподаткування, обов'язкове передбачення даного платежу в законі про систему оподаткування, рівність (недопущення будь-яких проявів дискримінації).

Відсутність такої ознаки, як рівність, проявляється в тому, що жоден державний орган чи орган державного управління не сплачує подібного платежу, навпаки — більшість із них безпосередньо фінансується із державного бюджету України.

У статті 2060 проекту Податкового кодексу України передбачено норму, згідно з якою в разі, якщо за результатами звітного (податкового) року доходи кошторису на утримання органів державної влади та створюваних ними установ або організацій, які утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів, перевищують суму визначених кошторисних витрат, сума перевищення враховується у складі кошторису наступного року [7].

Водночас хочемо зауважити, що класичні ознаки податку, такі як нецільовий характер, безвідплатність, безумовність, обов'язковість, безповоротність, описані Л.К.Вороновою [14, с. 215—218], властиві також і неподатковому платежу, який сплачує Національний банк України.

Інший аспект проблеми полягає в тому, що перерахування отриманого Національним банком України прибутку до державного бюджету й одночасне виконання вимог податкових органів щодо сплати всіх податків і зборів негативно впливають на можливості ефективного виконання ним функцій, визначених законодавством України. Це може спричинити не тільки істотні зміни у структурі балансу Національного банку України, а й, за певних умов, призвести до протиріч між цілями та функціями Національного банку України, викликати необхідність фінансувати з того ж таки державного бюджету України витрати на підтримку функціонування банківської системи.

Відповідно до частини 2 статті 5 Закону про Національний банк кошторис доходів і витрат НБУ повинен забезпечувати можливість виконання ним функцій, встановлених Конституцією України та зазначеним законом.

На нашу думку, Національний банк України за умов виконання функцій, покладених на нього законодавством, має бути вилученим із числа платників податків, а його відносини щодо наповнення бюджету слід обмежити лише порядком розподілу кошторисного прибутку.

Як зазначають А.Паламарчук та Н.Бут, загальний порядок оподатку-

вання не можна застосовувати до центрального банку, оскільки він не є комерційною організацією й отримання прибутку не є метою його діяльності [5, с. 19].

Досліджуючи механізм оподаткування Національного банку України, варто також мати на увазі, що це питання прямо пов'язане зі здійсненням ним державою грошово-кредитної політики. НБУ не має можливості сплачувати всі податки інакше, як за рахунок додаткової емісії або коштів зі своїх резервних фондів (необхідність достатнього обсягу яких визначається інтересами економічної безпеки держави).

Як зазначає Комітет Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності, виконати в 2003 році статтю 5 Закону України "Про Державний бюджет України на 2003 рік", якою передбачено перерахування до бюджету не менше 700 мільйонів гривень, Національний банк України може лише емісійним шляхом, що матиме інфляційні наслідки [11]. У разі роботи за такою схемою, на нашу думку, буде порушена норма права, закріплена в частині 6 статті 15 Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 року № 2542-III, згідно з якою емісійні кошти Національного банку України не можуть бути джерелом фінансування дефіциту державного бюджету України.

Таким чином, якщо поставити за обов'язок Національному банку України сплату всіх видів податків і зборів до бюджетів та державних цільових фондів, це може прямо позначитися на темпах інфляції в країні та інших макроекономічних показниках, а також вплинути на економічну безпеку держави.

Крім того, прирівнювання Національного банку України до звичайного платника податків дає змогу податковим органам здійснювати повний контроль за всіма фінансовими операціями центрального банку, що, на нашу думку, суперечить принципу його незалежності.

Аналіз статті 71 Закону про Національний банк свідчить про нецільність оподаткування діяльності центрального банку України, який не має права займатися торговельною, виробничою, страховою та іншою діяльністю, котра не відповідає його функціям.

Зауважимо той факт, що Національний банк України в даний час відповідно до законодавства визначає напрями розвитку електронних банківських технологій, створює електронні платіжні засоби, платіжні системи, здійснює автоматизацію банківської діяльності. Цей напрям потребує серйозних інвестиційних вкладень, і сплата всіх податків та зборів

може прямо позначитися на формуванні сучасної бази розрахунків, серйозно загальмувати технологічний та економічний розвиток України в цілому.

У статті 72 Закону Про Національний банк зазначено, що "Національний банк сплачує податки відповідно до законів України з питань оподаткування". Остання частина даної норми (згідно із законами з питань оподаткування) явно створює правову невизначеність та істотно стосується функціональної незалежності центрального банку.

Ми погоджуємося з думкою А.Проніна, який вважає, що обов'язковою умовою віднесення центрального банку до органів влади є законодавче введення його з кола платників податків [8, с. 68].

Вважаємо за необхідне розглянути ще одну проблему, пов'язану з участю центрального банку у фінансових правовідносинах: із часу прийняття Закону про Національний банк встановлений ним порядок вилучення прибутку центрального банку жодного разу не був виконаний.

Із 2000 року (після прийняття Закону про Національний банк), керуючись законами України про державний бюджет на відповідний рік, законодавець постійно покладає на Національний банк України, який є неприбутковою організацією, обов'язок сплачувати до держбюджету певну, наперед визначену суму коштів: у 2000 і 2001 роках — по 500 тис. грн., у 2002 році — 200 тис. грн. Статтею 5 Закону "Про Державний бюджет України на 2003 рік" встановлено, що Національний банк України у 2003 році зобов'язаний внести до державного бюджету України перевищення кошторисних доходів над кошторисними видатками в сумі не менш як 700 млн. грн. (згідно з пунктом 5 Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" та деякими іншими законодавчими актами" цю суму збільшено до 1.255 млн. грн.).

Ми вважаємо, що зазначені вище норми суперечать частині 3 статті 5 Закону про Національний банк, згідно з якою НБУ лише за підсумками року (в разі перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами, затвердженими за поточний бюджетний рік) вносить до державного бюджету України наступного за звітним року позитивну різницю на покриття дефіциту бюджету.

Таку ж позицію займає керівництво НБУ. На його думку, згідно із Законом Про Національний банк перерахування в державний бюджет суми пере-

вищення кошторисних доходів над видатками повинно здійснюватися за результатами року після її підтвердження міжнародним аудитом [9]. На невідповідності законодавству України згадуваної статті Закону "Про Державний бюджет України на 2003 рік" наголошує також О.Барановський, який, крім того, вважає необґрунтованим і сам розмір даного платежу [1, с. 5].

Встановлення законодавцем фіксованої суми, яку НБУ зобов'язаний перерахувати до державного бюджету України, також суперечить частині 2 статті 5 Закону про Національний банк, оскільки не враховує реальний прибуток, який відображається в кошторисі

Внесок Національного банку України до державного бюджету не може бути віднесений до існуючій податкових платежів, оскільки не має деяких ознак податку. Відсутність таких ознак проявляється в тому, що жоден державний орган чи орган державного управління не сплачує подібного платежу

його доходів і витрат, та може призвести до неможливості виконання Національним банком його функцій, визначених законодавством України.

Безумовно, приймаючи таку норму, законодавець зобов'язує центральний банк спрямовувати свою діяльність на отримання прибутку, що прямо суперечить принципу, згідно з яким одержання прибутку не є метою діяльності Національного банку України.

Норми закону про державний бюджет також порушують принцип економічної незалежності НБУ, оскільки згідно із частиною 1 статті 4 Закону про Національний банк останній є економічно самостійним органом, який здійснює видатки за рахунок власних доходів у межах затвердженого кошторису.

Безперечно, слід погодитися з точкою зору В.Пасічника, який пише, що "правова незалежність НБУ обов'язково має підкріплюватися його економічною незалежністю — запорукою належного виконання ним своїх функцій" [6, с. 11].

Як зазначає М.Савлук, "чим вищий рівень незалежності центральних банків країн, тим нижчий у них рівень інфляції, і навпаки" [13, с. 25].

Російський учений Є.О.Чегрінець стверджує, що в європейських правових системах поряд із тенденцією до закріплення основ правового статусу центральних банків чітко виражено також

тенденцію до конституційного проголошення незалежності центральних банків [15, с. 7].

Установлення законодавцем наперед визначеної суми коштів, яку Національний банк України повинен внести до державного бюджету України, не враховує того факту, що центральний банк може отримати за результатами року збитки, пов'язані з наслідками проведення ним грошово-кредитної політики, спрямованої на забезпечення стабільності національної валюти, які мають компенсуватися за рахунок коштів держбюджету.

Хотілося б також зауважити, що в 2000 році Верховна Рада України, дотримуючись принципу законності, статтею 16 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" від 17 лютого 2000 року № 1458-III зупинила на 2000 рік дію частини третьої статті 5 Закону про Національний банк, але дана норма чомусь не знайшла свого продовження в наступних законах про держбюджет, якими грубо порушувався і порушується принцип вилучення прибутку, закріплений у Законі про Національний банк.

Крім того, чинний нині порядок вилучення прибутку НБУ не враховує закріплену законодавством процедуру складання та затвердження кошторису центрального банку, яка включає розробку Правлінням Національного банку України та подання на затвердження Раді НБУ проекту кошторису доходів і витрат на наступний рік (пункт 2 статті 15 Закону про Національний банк), який центральний банк нашої країни до 1 квітня року, що передувє плановому, подає до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України для включення розміру його позитивного сальдо до проекту державного бюджету на наступний рік (підпункт 2 частини 5 статті 33 Бюджетного кодексу України).

Так, при включенні до Закону "Про Державний бюджет України на 2003 рік" статті 5 не було враховано рішення Ради Національного банку України від 10 вересня 2002 року № 14, яким затверджено кошторис доходів центрального банку в розмірі 1275.4 млн. грн., що дорівнює розміру його кошторисних видатків [12].

Таким чином, сальдо кошторису Національного банку України на 2003 рік є нульовим, що логічно виключає можливість участі центрального банку у формуванні державного бюджету України.

На нашу думку, безумовно прогресивними є положення Закону про Національний банк, які наділяють са-

ме Раду НБУ повноваженнями щодо затвердження кошторису доходів та витрат центрального банку.

Перша редакція Закону України "Про банки і банківську діяльність", який регулював діяльність Національного банку України та встановлював, що Верховна Рада України затверджує кошторис витрат, як стверджує В.Пасічник, позбавляла Національний банк України можливості вдосконалювати свою діяльність і діяти на рівні провідних центробанків світу [6, с. 9].

Підсумовуючи все викладене вище, можна зробити певні узагальнення та внести деякі пропозиції до законодавства з досліджуваних питань.

1. Існуюча практика встановлення в законах про державний бюджет фіксованої суми, яку Національний банк України протягом року повинен внести до державного бюджету України, не відповідає законодавству, а отже, має бути припинена.

2. Виконання Національним банком України загальнодержавних завдань, які стоять перед ним, та наявність особливого публічно-правового статусу, визначеного Конституцією, неминуче приводять до висновку про особливий податковий статус центрального банку країни та неможливість його оподаткування в загальному порядку. Відносити НБУ до числа плат-

Існуюча практика встановлення в законах про державний бюджет фіксованої суми, яку Національний банк України повинен внести до бюджету, не відповідає законодавству, а отже, має бути припинена

ників податків недоцільно, оскільки це порушує принцип його економічної незалежності, перешкоджає належному виконанню ним усіх завдань, покладених законодавством України, в тому числі гарантування економічної безпеки держави, та не відповідає світовій практиці.

3. Оскільки через різноманітність думок проблема оподаткування Національного банку України дотепер на законодавчому рівні залишається не до кінця врегульованою, необхідно в Податковому кодексі України чітко визначити загальні принципи оподаткування центрального банку, а також те, які податки і в якому порядку повинен сплачувати (чи не сплачувати) Національний банк України. Пропонуємо також закріпити в Податковому кодексі України норму, згідно з якою забороняється встановлювати для Національного банку України будь-які

додаткові платежі до бюджетів та державних цільових фондів, крім додаткового платежу щодо вилучення його кошторисного прибутку.

Література

1. Барановський О. Бюджет-2003: крок уперед, чи тупцювання на місці // *Дзеркало тижня*. — 2002. — № 39. — С. 5.
2. Вяткина Н.А., Вяткин В.В., Шурубович А.В. *Новейшие модификации банковского законодательства в странах СНГ (1997—1999 гг.)*. — М.: ЭПИКОН, 2000. — 154 с.
3. Кротюк В.Л. *Національний банк — центр банківської системи України. Організаційно-правовий аналіз*. — К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2000 — 248 с.
4. Минин В.С. *К вопросу о правовом статусе Центрального банка Российской Федерации* // *Деньги и кредит*. — 1999. — № 11. — С. 25—27.
5. Паламарчук А., Бут Н. *Законодательство о банках и банковской деятельности // Законность*. — 2000. — № 1. — С. 16—20.
6. Пасічник В. *Правові гарантії незалежності Національного банку України та перспективи їх зміцнення* // *Вісник НБУ*. — 1997. — № 3. — С. 8—11.
7. *Проект Податкового кодексу України* // <http://www.sta.gov.ua/news.php3?1683>.
8. Пронин А. *Правовой статус субъектов валютного контроля в таможенных правоотношениях* // *Право и жизнь*. — 2002. — № 47. — С. 65—70.
9. Ресурси Інтернет: <http://www.kiev2000.com/news/view2.asp?Id=13654>.
10. Ресурси Інтернет: <http://www.usb.com.ua/index.php?news=19010309/>.
11. Ресурси Інтернет: <http://rupor.info/news/2002/09/30/165648.html>.
12. Ресурси Інтернет: <http://budget.rada.gov.ua/index.php/article/articleprint/211/-1/13/>.
13. Савлук М. *Збереження незалежного статусу НБУ — невідкладне завдання державної ваги* // *Вісник НБУ*. — 1999. — № 9. — С. 24—26.
14. *Фінансове право: Підручник для студ. юрид. вищих навч. закл. / Л.К.Воронова (ред.)*. — 2 вид., випр. та допов. — Харків: Консул, 1999. — 495 с.
15. Чегринец Е.А. *Конституционно-правовой статус Центральных банков Европейского союза (на примере европейской системы Центральных банков)* / *Автореф. дисс. ... канд. юр. наук*: — М., 2001. — 20 с.
16. Pringle R., Courtis N. *Objectives, governance and profits of Central banks*. — L.: *Central banking publ.*, 1999. — 169 p.