



Ян Берназюк,

здобувач Академії Державної податкової служби

ПОДАТКОВО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

Правовий статус Національного банку України (далі – НБУ) є однією з найцікавіших та багатограних проблем юридичної науки. Аналіз чинного законодавства України дає всі підстави для визнання його комплексного характеру, що притаманне статусу органу державного управління і складається з конституційного та галузевих статусів (адміністративно-правового, цивільно-правового, фінансово-правового).

Окремі аспекти участі центральних банків у фінансових правовідносинах висвітлені в роботах вітчизняних та російських науковців, зокрема, Л. Воронової [1], Л. Ключко [2], В. Кротюка [3], В. Пасічника [4], М. Савлука [5], В. Белих та М. Скуратовського [6], М. Карасьової [7; 8], В. Мініна [9] та ін.

У межах цієї статті спробуємо розкрити податково-правовий статус НБУ як один з підвидів його галузевого фінансово-правового статусу, що включає в себе такі моменти:

1. НБУ як орган державного управління наділений владними повноваженнями у сфері дії податкового законодавства.

2. Взаємовідносини НБУ та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

3. Оподаткування НБУ та права природа внесення ним до Державного бюджету України перевищення своїх кошторисних доходів над кошторисними видатками.

Ці питання являють собою великий інтерес для наукового дослідження, оскільки, поперше, НБУ є органом державного управління (суб'єктом публічного права) і наділений владними повноваженнями у сфері дії податкового законодавства, а з іншого – він сам виступає платником деяких обов'язкових платежів до Державного бюджету України та державних цільових фондів.

Правовідносини між НБУ і комерційними банками в більшості випадків будуються на принципах влади і підпорядкування, що обумовлено компетенцією центрального банку здійснювати банківське регулювання та банківський нагляд (статті 7, 55, 61 Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.99 р.).

Центральний банк видає та відкликає ліцензії на здійснення банківських операцій, чим безпосередньо впливає на об'єм податкової правосуб'єктності банків, здійснює функції контролю, зокрема щодо виконання банківськими установами Закону України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» від 20.09.2001 р. та сплати ними передбаче-

ного цим Законом загальнодержавного збору. Це, в свою чергу, обумовлює і природу нормативно-правових актів, що видаються центральним банком на основі делегованих йому державою повноважень.

Як зазначає А. Селіванов, саме нормотворчість дає змогу віднести рішення Національного банку як органу держави до загальнообов'язкових правил поведінки шляхом їх закріплення в підзаконних нормативно-правових актах [10, с. 74–75].

На сьогодні НБУ розроблено цілу низку нормативних документів, а також інформаційних листів, які тою чи іншою мірою регулюють участь банків в конкретних податкових правовідносинах. До таких документів, зокрема, можна віднести: Інструкцію про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, затверджену постановою Правління НБУ від 29.03.2001 р. № 135; Правила здійснення операцій на міжбанківському валютному ринку України, затверджені постановою Правління НБУ від 18.03.99 р. № 127 та ін.

Отже, НБУ в процесі виконання своїх функцій, закріплених в Конституції України та Законі «Про Національний банк України», здійснює безпосереднє регулювання поведінки суб'єктів податкових правовідносин.

У 1998 р. НБУ виступив ініціатором створення спеціального позабюджетного **Фонду гарантування вкладів фізичних осіб**, метою якого стало забезпечення захисту інтересів фізичних осіб – вкладників комерційних банків, створення фінансових можливостей для відшкодування їм коштів у разі неможливості виконання банками вимог вкладників щодо повернення коштів. Перший внесок у розмірі 20 млн грн. до Фонду вніс сам ініціатор його створення – НБУ.

Виконання центральним банком такого завдання, покладеного на нього Законом, дає змогу повною мірою говорити про нього, як про «банк банків», однією з класичних функцій якого, на думку Л. Воронової, є підтримка державних економічних програм та здійснення кредитування дефіциту державного бюджету [11, с. 409].

Взагалі, діяльність Фонду гарантування вкладів фізичних осіб невід'ємно пов'язана із НБУ, оскільки останній відповідно до Закону «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» зобов'язаний також інформувати

Фонд
ньому
щодо
цензій
ву. Кр
в разі
позит.

До
НБУ
значен
лювати
вання

То
петен
щодо
жавно
кі пов
віднос

Кр
люючи
вище
частин
Фонд
НБУ
з
ками
фізичн
поруш
конода

Отже
вплив
но об
фізич
трол
жавн

На
ними
віднос
Банк
виявле
приход
своєї
с. 18].

Ан
відміч
світу
ди їх
жоден
стю р
ступін
ній кр

В
центра
кільки
тів пра
У
но не
ся ли
НБУ,
кових

Реа
держав
навні
тусу,
привод

ВИЙ
ГО
НИ

Фонд з приводу питань, що необхідні останньому для виконання його функцій, зокрема щодо надання та відкликання банківських ліцензій, застосування до банків заходів впливу. Крім того, НБУ надає кредити Фонду, а в разі необхідності залучає його кошти на депозит.

Досить важливим моментом є те, що НБУ згідно із частиною першою ст. 24 зазначеного Закону наділений правом встановлювати спеціальний збір до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Тобто центральний банк в силу своєї компетенції може покладати на банки обов'язки щодо сплати додаткового виду загальнодержавного збору, а це свідчить про його широкі повноваження у сфері податкових правовідносин.

Крім того, НБУ можна вважати контролюючим органом щодо сплати зазначеного вище обов'язкового платежу. Відповідно до частини третьої ст. 26 та ст. 27 Закону «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» НБУ здійснює перевірку повноти сплати банками збору до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та має право застосовувати до порушників заходи впливу, передбачені законодавством України.

Отже, НБУ є органом державного управління, на який законодавством покладено обов'язок сприяти ефективному функціонуванню Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, а також здійснювати контроль за сплатою банками загальнодержавного збору до цього Фонду.

Наділення центрального банку контрольними функціями у сфері податкових правовідносин не є чимось особливим, наприклад, Банк Італії зобов'язаний проводити роботу з виявлення фінансових махінацій та випадків приховування банками реальних масштабів своєї діяльності від податкових органів [12, с. 18].

Англійські вчені Р. Прінгл і Н. Куртіс відмічають, що більшість центральних банків світу можуть мати великі прибутки, які уряди їх країн пильно охороняють. При цьому жоден центральний банк не має права повністю розпоряджатися своїм прибутком, хоча ступінь контролю за його розподілом в кожній країні різна [13, с. 9].

В Україні проблема оподаткування центрального банку є досить актуальною, оскільки містить у собі цілу низку різних аспектів правового та економічного характеру.

У юридичній науці ця проблема практично не вивчалася і тривалий час обговорюється лише фахівцями зацікавлених відомств НБУ, Кабінету Міністрів України та податкових органів.

Реалізація центральним банком загальнодержавних завдань, що стоять перед ним, та наявність особливого публічно-правового статусу, визначеного Конституцією, неминуче приводять до такого висновку:

НБУ має особливий податковий статус, його оподаткування в загальному порядку неможливе.

Разом з тим ст. 72 Закону «Про Національний банк України» встановлено, що НБУ сплачує податки відповідно до законів з питань оподаткування.

Як зазначає В. Мінін, будучи юридичною особою публічної влади, центральний банк наділений обов'язками, які необхідні для досягнення цілей усього суспільства [9, с. 26].

З огляду на те, що НБУ монопольно здійснює емісію національної валюти, визначає та проводить грошово-кредитну політику держави, виконує функцію щодо забезпечення стабільності національної валюти, у тому числі її купівельної спроможності і курсу стосовно іноземних валют, забезпечує накопичення золотовалютних резервів, найбільш виправданим було б повністю звільнити його від сплати всіх податків і зборів.

Як зазначено в роботі російських авторів Н. Вяткіної, А. Вяткіна та В. Шурубовича, за загальним правилом центральні (національні) банки іноземних держав не є платниками податків. Їх активи, майно і доходи, а також діяльність і операції звільнюються від усіх видів податків і зборів [14, с. 22–29].

На загальнодержавному рівні НБУ є юридичною особою, має відокремлене майно, що є об'єктом державної власності і перебуває у його повному господарському віданні.

Відповідно до частини першої ст. 5 Закону «Про Національний банк України» одержання прибутку не є метою діяльності НБУ, але при реалізації останнім 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) одержання прибутку все-таки можливе. Викладене підтверджується частиною третьою ст. 42 Закону «Про Національний банк України», згідно з якою центральний банк має право встановлювати плату за надані ним послуги (здійснені операції), та постановою Правління Національного банку України «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» від 08.08.2000 р. № 311.

Виходячи з цілей діяльності і функцій НБУ, законодавством передбачені норми, що визначають його взаємини з Державним бюджетом України. Ці правовідносини регулюються на підставі принципу вилучення прибутку. Частина третя ст. 5 Закону «Про На-

ціональний банк України» передбачає, що Національний банк за підсумками року у 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 також міститься в п. 2.3 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28.12.94 р. (зі змінами і доповненнями) та в ст. 2061 проекту Податкового кодексу України [15].

Вважаємо доцільним та обґрунтованим існуючий порядок вилучення прибутку Національного банку України, оскільки, з одного боку, відносна незалежність центрального банку дає змогу йому не відповідати за зобов'язаннями органів державної влади, а з іншого — НБУ не повинен самостійно розпоряджатися своїм прибутком, і держава, користуючись правом власності на його майно, правомірно вилучає його для наповнення Державного бюджету України.

На нашу думку, кошти, які НБУ сплачує до Державного бюджету в порядку, передбаченому чинним законодавством, не є обов'язковим платежем у розумінні Закону України «Про систему оподаткування» від 25.06.91 р., 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, що визначаються законами України про оподаткування.

Наша позиція ґрунтується на тому, що внесок НБУ до Державного бюджету не може бути віднесений до інституту податкових платежів, оскільки він не володіє деякими ознаками податку, такими як встановлення та зміна лише законами про оподаткування, обов'язкове передбачення такого 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, а навпаки, більшість із них безпосередньо фінансуються із Державного бюджету України.

Разом з тим, хочемо відмітити, що класичні ознаки податку, такі, як нецільовий характер, безвідплатність, безумовність, обов'язковість, безповоротність, описані Л. Вороною [11, с. 215–218], властиві також і неподатковому платежу, який сплачує НБУ.

Можна підтримати точку зору М. Карасьової про те, що правовідносини центрального банку з державою щодо перерахування до бюджету частини прибутку належать до фінансових правовідносин з приводу неподаткових платежів і ці відносини регулюються нормами інституту неподаткових платежів [8, с. 259–260].

Інший аспект проблеми полягає в тому, що перерахування отриманого НБУ прибутку до Державного бюджету та одночасне ви-

конання вимог податкових органів щодо сплати всіх податків і зборів негативно впливає на можливість виконання ним функцій, визначених законодавством України. Це також може спричинити не тільки істотні зміни структури балансу НБУ, а й за певних умов може призвести до протиріч між цілями і функціями НБУ та викликати необхідність фінансувати з Державного бюджету витрати на підтримку банківської системи у функціональному стані.

На нашу думку, НБУ при виконанні функцій, покладених на нього законодавством, повинен бути виключений із числа платників податків, а його відносини з приводу наповнення бюджету повинні бути обмежені лише порядком розподілу кошторисного прибутку.

Як зазначають А. Паламарчук та Н. Бут, загальний порядок оподаткування не може бути застосований до центрального банку, оскільки він не є комерційною організацією і одержання прибутку не є метою його діяльності [16, с. 19].

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

Отже, покладення в обов'язок НБУ сплачувати всі види податків і зборів у бюджеті та державні цільові фонди може прямо позначитися на темпах інфляції в країні та інших макроекономічних показниках, а також вплинути на економічну безпеку держави.

Крім того, прирівняння НБУ до звичайного платника податків дає можливість податковим органам здійснювати повний контроль за всіма фінансовими операціями центрального банку, що суперечить принципу його незалежності.

Підсумовуючи викладене, можна зробити такі узагальнення та пропозиції до законодавства із досліджуваної теми.

1. Правовий статус Національного банку України як суб'єкта податкових правовідносин має подвійну природу: з одного боку, НБУ — орган державного управління, в компетенцію якого входить здійснення деяких функцій, що складають зміст податкової діяльності держави, з іншого — він сам є платником податків, що зумовлено його правом на заняття господарською діяльністю.

2. Компетенція НБУ при регулюванні поведінки суб'єктів податкових правовідносин полягає в тому, що він видає та відкликає ліцензії на здійснення банківських операцій,

чим б
вої пр
ції ко
Украї
зични
чим з
кож в
тивні
ства.

3.
ті на
для н
прибу
ня за
щення
ними
фінанс
кових

4.
дань,
ливого
ного Г
дять д
статус
його с
Віднес
є нед
його е
належ
них на
числі
жави,
шення

5.
оподат
чому і
ваною
раїни
оподат
кож те
нен с
НБУ.
кодекс
ронити
датков
цільові
жу що
бутку.

сплати
має на
визна-
мож
струк-
в може
функція
нансу-
ва під-
ально-

функ-
ством,
плат-
ем при-
бути
кош-

Бут, за-
же бу-
ку, ос-
цією і
діаль-

ування
питан-
ням гро-
можли-
за ра-
коштів
достат-
ресами

НБУ
рив у
може
ції в
каз-
мічну

чайно-
датко-
оль за
ального
залеж-

робити
законо-

банку
відно-
боку,
в ком-
деяких
діаль-
статни-
вом на

нні по-
носин
ликає
рацій,

чим безпосередньо впливає на об'єм податкової правосуб'єктності банків, здійснює функції контролю за виконанням банками Закону України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» та сплатою ними передбаченого цим Законом загальнодержавного збору, а також видає обов'язкові для виконання нормативні акти у сфері податкового законодавства.

3. Держава, користуючись правом власності на майно НБУ, крім податків, встановлює для нього обмеження щодо розпорядження прибутком за допомогою принципу вилучення за підсумками звітного року суми перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами. Ці відносини належать до фінансових правовідносин з приводу неподаткових платежів.

4. Виконання НБУ загальнодержавних завдань, що стоять перед ним, та наявність особливого публічно-правового статусу, визначеного Конституцією України, неминує приводять до висновку про особливий податковий статус центрального банку і неможливість його оподаткування в загальному порядку. Віднесення НБУ до числа платників податків є недоцільним, оскільки порушує принцип його економічної незалежності, перешкоджає належному виконанню всіх завдань, покладених на нього законодавством України, в тому числі забезпечення економічної безпеки держави, та не відповідає світовій практиці вирішення даного питання.

5. Оскільки через різні думки проблема оподаткування НБУ дотепер на законодавчому рівні залишається до кінця неврегульованою, необхідно в Податковому кодексі України чітко визначити загальні принципи оподаткування центрального банку, а також те, які податки і у якому порядку повинен сплачувати чи не сплачувати взагалі НБУ. Пропонуємо закріпити в Податковому кодексі України норму, згідно з якою заборонити встановлення для НБУ будь-яких додаткових платежів до бюджетів і державних цільових фондів, крім неподаткового платежу щодо вилучення його кошторисного прибутку.

Література

1. Воронова Л. К. Про правовий статус Національного банку України та його ради за новим Законом України «Про Національний банк України». Реферативний огляд чинного законодавства України / За ред. В. В. Цветкова, Є. Б. Кубко. - К., 2000. - С. 87-93.
2. Клюско Л. А. Диверсифікація оподаткування діяльності банків // Фінанси України. - 1999. - № 12. - С. 78-81.
3. Кротюк В. Л. Національний банк - центр банківської системи України. Організаційно-правовий аналіз. - К., 2000. - 248 с.
4. Пасічник В. Правові гарантії незалежності Національного банку України та перспективи їх зміцнення // Вісник НБУ. - 1997, бер. - С. 8-11.
5. Савлук М. Збереження незалежного статусу НБУ - невідкладне завдання державної ваги // Вісник НБУ. - 1999, вер. - С. 24-26.
6. Белых В., Скуратовский М. Гражданский кодекс и банковское законодательство // Хоз-во и право. - 1997. - № 4. - С. 60-72.
7. Карасева М. В. Финансово-правовые отношения с участием банков // Хоз-во и право. - 1997. - № 11. - С. 45-50.
8. Карасева М. В. Финансовое правоотношение. - М., 2001. - 288 с.
9. Минин В. С. К вопросу о правовом статусе Центрального банка Российской Федерации // Деньги и кредит. - 1999. - № 11. - С. 25-27.
10. Банківське право України: Навч. посібник / Кол. авт.: Жуков А. М., Іоффе А. Ю., Кротюк В. Л., Пасічник В. В., Селіванов А. О. та ін.; За заг. ред. А. О. Селіванова. - К., 2000. - 384 с.
11. Финансовое право: Підручник для студ. юрид. вищих навч. закл. / Л. К. Воронова (ред.). 2 вид., випр. та доп. - Х., 1999. - 495 с.
12. Голубев С. Государственное банковское управление в Италии // Право и жизнь. - 2000. - № 29. - С. 11-17.
13. Pringle R., Courtis N. Objectives, governance and profits of Central banks. - London, 1999. - XXX, 169 p.
14. Вяткина Н. А., Вяткин А. В., Шурубович В. В. Новейшие модификации банковского законодательства в странах СНГ (1997-1999 гг.). - М., 2000. - 154 с.
15. Проект Податкового кодексу України // <http://www.sta.gov.ua/news.php3?1683>.
16. Паламарчук А., Бут Н. Законодательство о банках и банковской деятельности // Законность. - 2000. - № 1. - С. 16-20.