

УДК 349.01

Я. О. Берназюк

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ: ПОДАТКОВО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Дослідження правового статусу Національного банку України є однією з найцікавіших та багатогранних проблем юридичної науки. Особливість центрального банку виявляється, насамперед, у тому, що законодавство України не відносить його до жодної з гілок влади, дозволяючи йому тим самим зберігати свою незалежність.

При цьому аналіз чинного законодавства України дає всі підстави стверджувати, що правовий статус Національного банку України має комплексний характер та включає в себе конституційно-правовий, адміністративно-правовий, фінансово-правовий, цивільно-правовий та інші статуси.

Як зазначає О.Щербакова, фінансово-правовий статус є комплексним поняттям, яке охоплює сукупність усіх правових статусів, якими можуть володіти суб'єкти фінансового права. Одним з цих статусів, який входить до складу цієї комплексної категорії, є податково-правовий статус [1, с. 16].

У межах даного дослідження зроблена спроба розкрити саме податково-правовий статус Національного банку України як один із підвидів його галузевого фінансово-правового статусу, що включає питання оподаткування Національного банку України та правову природу внесення ним до Державного бюджету України перевищення своїх кошторисних доходів над кошторисними видатками.

Ці питання становлять значний інтерес для наукового дослідження, оскільки, по-перше, Національний банк України є суб'єктом публічного права і наділений владними повноваженнями у сфері дії податкового законодавства, а з іншого – він сам виступає платником податків.

Слід зазначити, що окремі питання участі центральних банків у фінансових та податкових правовідносинах неодноразово висвітлювались у працях вітчизняних (Л. Воронова, В. Гланц, В. Кротюк, М. Кучерявенко, В. Пасічник, М. Савлук та ін.), а також зарубіжних (М. Карасьова, Н. Куртіс, В. Мінін, Р. Прінгл, О. Щербакова та ін.) науковців. Разом із тим ці дослідження не містять чітких пропозицій щодо вдосконалення законодавчих гарантій фінансової незалежності центрального банку в аспекті його оподаткування.

Англійські вчені Р. Прінгл і Н. Куртіс зазначають, що більшість центральних банків світу мають великі прибутки, які пильно охороняються урядами їхніх країн. При цьому жоден центральний банк не має права повністю розпоряджатися своїм прибутком, хоча ступінь контролю за його розподілом у кожній країні різний [2, с. 49].

Як зазначає В. Гланц, узагальнення світового досвіду оподаткування діяльності центральних банків дає змогу виокремити три основні підходи: 1) оподаткування на загальних засадах з іншими суб'єктами господарювання; 2) центральний банк функціонує як неприбуткова організація, але перераховує до бюджету частину перевищення доходів над видатками; 3) він сплачує корпоративний податок

на прибуток, а частину чистого прибутку після оподаткування перераховує до державного бюджету [3, с. 7-8].

На сьогодні Національний банк України оподатковується за особливим порядком: по-перше, як звичайний платник податків, а по-друге, як суб'єкт, який зобов'язаний щорічно перераховувати до Державного бюджету 50 відсотків прибутку минулого року. При цьому на практиці відповідно до законів про державний бюджет другий спосіб замінюється на встановлення фіксованої суми, яку центральний банк зобов'язаний перерахувати незалежно від жодних обставин.

Спочатку спробуємо дослідити загальний податковий статус Національного банку України.

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

Позиція податкових органів полягає в тому, що, оскільки жоден податковий закон не містить норм прямої дії, які звільняють центральний банк від сплати податків, він повинен оподатковуватися в загальному порядку.

При цьому стаття 133 Податкового кодексу України «платники податків» містить таке положення: «Національний банк України здійснює розрахунки з Державним бюджетом України відповідно до Закону України «Про Національний банк України» (відповідно до статті 29 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду Державного бюджету України належать кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України». Крім того, аналіз Податкового кодексу України дає підстави стверджувати, що порівняно з іншими платниками податків Національний банк України має два винятки (дві особливості податково-правового статусу), які стосуються заборони контролюючих органів проводити відповідно до законодавства його перевірки і звірки (стаття 20), а також відсутності обов'язку центрального банку подавати звіти про контрольовані операції, а також пов'язані із цими операціями документи на вимогу контролюючого органу (стаття 39).

Таким чином, жоден із законів прямо не передбачає обов'язку Національного банку України (органу державної влади) сплачувати податки і збори. Це узгоджується з частиною першою статті 51 Закону України «Про Національний банк України»», відповідно до якої «одержання прибутку не є метою його діяльності».

Вважаємо за доцільне також згадати думку російського науковця А. Проніна, який наполягає на тому, що обов'язковою умовою віднесення центрального банку до органів влади є законодавче виключення його з числа платників податків [4, с. 68].

Проблема є досить неоднозначною, оскільки, реалізуючи законодавчо визначені функції і повноваження (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), Національний банк України одержує прибуток. Згідно

з частиною третьою статті 42 Закону України «Про Національний банк України» центральний банк має право встановлювати плату за надані ним послуги (здійснені операції). На підставі цього постановою Правління Національного банку України «Про затвердження тарифів на послуги (операції), що надаються (здійснюються) Національним банком України» від 12 серпня 2003 року № 333 встановлено більше 120 послуг, переважна більшість з яких платно отримується низкою груп фізичних та юридичних осіб, перш за все банками. Слід також зазначити, що стаття 71 зазначеного Закону забороняє Національному банку займатися певними видами діяльності, але при цьому одночасно прямо встановлює винятки з кожного з обмежень.

Паралельно із загальним порядком оподаткування статтею 51 Закону України «Про Національний банк України» передбачено, що Національний банк здійснює розподіл прибутку після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою Національного банку річного фінансового звіту в такому співвідношенні: 50 відсотків прибутку до розподілу спрямовується до загальних резервів та інших резервів Національного банку; 50 відсотків прибутку до розподілу перераховується до Державного бюджету України наступного за звітним року. Із цим механізмом узгоджується стаття 5 зазначеного Закону, яка встановлює, що Національний банк щорічно складає кошторис доходів та витрат, який повинен забезпечувати виконання Національним банком його функцій та включає в себе прогнозовані доходи та витрати.

Такий порядок вилучення прибутку Національного банку України можна вважати доцільним та обґрунтованим. З одного боку, відносна незалежність центрального банку від держави дозволяє йому не відповідати за зобов'язаннями органів державної влади, з іншого – Національний банк України не повинен самостійно розпоряджатися своїм прибутком, і держава, користуючись правом власності на його майно, правомірно вилучає його для наповнення Державного бюджету України.

В одній зі своїх наукових робіт В. Кротюк доходить висновку, що «Національний банк наділений владними повноваженнями – правом видавати нормативно-правові акти, загальнообов'язкові для всіх суб'єктів господарювання, та застосовувати у необхідних випадках примус. Водночас Національний банк не тільки не перебуває на бюджетному фінансуванні, а й відраховує суму перевищення доходів над видатками до Державного бюджету України» [5, с. 40].

Кошти, які Національний банк України сплачує до Державного бюджету в порядку, передбаченому частиною третьою статті 5 Закону України «Про Національний банк України», не володіють всіма ознаками податку. Це пов'язано з тим, що відповідно до статті 6 Податкового кодексу України під податком слід розуміти обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, який справляється з платників податку відповідно до цього Кодексу.

Не можна не погодитися з М. Карасьовою в тому, що відносини центрального банку з державою щодо перерахування до бюджету частини прибутку належать до фінансових правовідносин із приводу неподаткових платежів [6, с. 259-260].

Водночас хочемо зауважити, що класичні ознаки податку, такі як встановлення актом органу державної влади, індивідуальна безвідплатність, нецільовий характер, безумовність, надходження до бюджету, обов'язковість, безповоротність та

виключно грошова форма, описані Л. Вороновою та М. Кучерявенко [7, с. 133-140], властиві також і зазначеному платежу, який сплачує Національний банк України.

Разом із тим, як уже було зазначено вище, на практиці відповідно до законів про державний бюджет другий спосіб оподаткування центрального банку замінюється на встановлення фіксованої суми коштів, яку центральний банк зобов'язаний перерахувати незалежно від жодних обставин.

Так, починаючи з 2000 року майже щорічно законами про бюджет на відповідний рік Верховна Рада України регулярно покладає на центральний банк обов'язок сплачувати до Державного бюджету України певну, наперед визначену, суму коштів. При цьому, якщо протягом 2000 – 2002 років ця сума становила від 200 до 500 млн. грн., то у 2011 Національний банк України зобов'язаний був перерахувати до Державного бюджету України кошти на загальну суму не менш як 9 671 млн. грн., 2012 – 13 170 млн. грн., а у 2013 щоквартально – 4 000 млн. грн., але не менше 22 850 млн. грн. у рік.

Автор вважає, що вищезазначені норми:

1) не узгоджуються із встановленим у Законі України «Про Національний банк України» порядком вилучення прибутку центрального банку, відповідно до якого Національний банк лише за підсумками року у разі перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами, затвердженими за поточний бюджетний рік, вносить до Державного бюджету України наступного за звітним року позитивну різницю у розмірі 50%;

2) не враховують реальний прибуток, який відображається в кошторисі його доходів і витрат, та може призвести до неможливості виконання центральним банком його функцій, встановлених законодавством України;

3) зобов'язують центральний банк спрямовувати свою діяльність на отримання прибутку, що йде в розріз із принципом, відповідно до якого одержання прибутку не є метою діяльності Національного банку України;

4) порушують принцип незалежності Національного банку України, оскільки згідно з частиною першою статті 4 Закону України «Про Національний банк України» останній є економічно самостійним органом, який здійснює видатки за рахунок власних доходів у межах затвердженого кошторису;

5) не враховують той факт, що центральний банк може отримати за результатами року збитки, які будуть пов'язані з наслідками проведення ним грошово-кредитної політики, спрямованої на забезпечення стабільності національної валюти, та повинні компенсуватися за рахунок коштів Державного бюджету;

6) суперечить закріпленій законодавством процедурі складання та затвердження кошторису центрального банку, яка включає в себе розробку Правлінням Національного банку України та подання на затвердження Раді Національного банку України проекту кошторису доходів та витрат на наступний рік, яка затверджує його до 15 вересня поточного року і подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу наступного року, що підлягає перерахуванню до Державного бюджету України (стаття 33 Бюджетного кодексу України та статті 9, 51 Закону України «Про Національний банк України»);

7) можуть створити ситуацію, за якої Національний банк України змушений буде виконувати положення закону про Державний бюджет за рахунок додаткової емісії або за рахунок коштів своїх резервних фондів (необхідність достатнього розміру яких визначається інтересами економічної безпеки держави), що буде суперечити статті 15 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої емісійні кошти Національного банку України не можуть бути джерелом фінансування дефіциту Державного бюджету України), а також може прямо позначитися на темпах інфляції в країні та інших макроекономічних показниках.

Сьогодні доцільно припинити практику вилучення фіксованої суми прибутку Національного банку України, а також позбавити Національний банк України статусу платника податків, залишивши єдиний механізм його взаємовідносин з Державним бюджетом України у формі вилучення 50% прибутку минулого року. Така позиція узгоджується з висновками В. Гланца про те, що центральний банк має бути звільнений від сплати прибуткових податків [8, с. 51; 3, с. 8, 16].

Така позиція додатково обґрунтовується таким:

1) перерахування Національним банком України свого прибутку до бюджету та одночасне виконання вимог податкових органів щодо сплати всіх податків і зборів негативно впливає на можливість виконання ним своїх функцій;

2) це може не тільки спричинити істотні зміни структури балансу Національного банку України, але й за певних умов призвести до протиріч між цілями і функціями центрального банку (відповідно до статті 5 Закону України «Про Національний банк України» кошторис доходів і витрат центрального банку повинен забезпечувати можливість виконання ним функцій, встановлених Конституцією України та цим законом);

3) на сьогодні виконання Національним банком України таких завдань, як визначення напрямку розвитку електронних банківських технологій, вдосконалення електронних платіжних засобів, впровадження нових методів автоматизації банківської діяльності тощо, вимагає серйозних фінансових витрат, а тому сплата всіх обов'язкових платежів з одночасним вилученням прибутку може прямо позначитися на формуванні сучасної бази розрахунків та уповільнити темпи реформ, що започатковані центральним банком.

На думку А. Паламарчука та Н. Бута, загальний порядок оподаткування не може бути застосований до центрального банку, тому що він не є комерційною організацією і одержання прибутку не є метою його діяльності [9, с. 19].

Як зазначено в колективній роботі російських авторів, за загальним правилом центральні (національні) банки іноземних держав не є платниками податків, а їхні активи, майно і доходи, а також діяльність і операції звільняються від усіх видів податків і зборів [10, с. 22-29].

Таким чином, з огляду на те, що Національний банк України монопольно здійснює емісію національної валюти, визначає та проводить грошово-кредитну політику держави, виконує функції із забезпечення стабільності національної валюти, в тому числі її купівельної спроможності і курсу стосовно іноземних валют, забезпечує накопичення золотовалютних резервів, найбільш доцільним було б повністю звільнити центральний банк від сплати всіх податків.

Саме так і було вирішене це питання у первісній редакції Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 30 березня 1991 року. Відповідно до статті 21 даного Закону Національний банк України та його установи (за винятком госпрозрахункових) звільнялися від сплати всіх видів податків, зборів і державного мита (аналогічна норма містилася також у статті 30 Статуту Національного банку України [11]). Як зазначає М. Савлук, «згідно із Законом «Про банки і банківську діяльність» від 1991 року Національний банк України мав статус високої незалежності. Більше того, йому прямо заборонялося безпосередньо фінансувати бюджетний дефіцит» [12, с. 26].

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. Мініна, центральний банк як юридична особа публічної влади наділений обов'язками, необхідними для досягнення цілей усього суспільства [13, с. 26].

Обґрунтованою видається точка зору В. Пасічника, який доводить, що «правова незалежність Національного банку України обов'язково має підкріплюватися його економічною незалежністю – запорукою належного виконання ним своїх функцій» [14, с. 9].

На основі системного дослідження наукової літератури, що присвячена питанням податково-правового статусу центральних банків, та аналізу актів законодавства України, які регулюють цю сферу, можна зробити такі узагальнення з теми та внести пропозиції щодо вдосконалення законодавства із зазначеної проблематики.

1. Держава, користуючись правом власності на майно Національного банку України, встановлює для нього обмеження щодо розпорядження прибутком за допомогою принципу вилучення за підсумками звітного року частини суми перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами. Ці відносини центрального банку з державою є фінансовими правовідносинами з приводу неподаткових платежів.

2. Виконання Національним банком України загальнодержавних функцій, що визначені Конституцією та законами України, свідчить про особливий податково-правовий статус і неможливість його оподаткування в загальному порядку. Віднесення центрального банку до числа платників податків є не виправданим, оскільки це порушує принцип його економічної незалежності, перешкоджає належному виконанню ним своїх функцій, у тому числі забезпеченню економічної безпеки держави.

3. З метою посилення фінансової незалежності Національного банку України як суб'єкта податкових правовідносин доцільно вилучити статтю 72 із Закону України «Про Національний банк України», вилучити зі статей 20 та 39 Податкового кодексу України словосполучення «крім Національного банку України», залишивши лише положення статті 133, згідно з яким «Національний банк України здійснює розрахунки з Державним бюджетом України відповідно до Закону України «Про Національний банк України»; встановити в Бюджетному та Податковому кодексах норми, згідно з якими «Національний банк здійснює розподіл прибутку до розподілу після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою Національного банку річного фінансового звіту у такому співвідношенні:

50 відсотків прибутку до розподілу спрямовується до загальних резервів та інших резервів Національного банку; 50 відсотків прибутку до розподілу перераховується до Державного бюджету України наступного за звітним року».

Література

1. Щербакова О.Е. Правовой статус банков как субъектов налоговой ответственности // Финансовое право. – 2003. – № 3. – С. 55–59.
2. Pringle R., Courtis N. Objectives, governance and profits of Central banks. – L.: Central banking publ., 1999. – 169 p.
3. Гланц В.Н. Податкове регулювання банківської діяльності : автореф. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / В.Н. Гланц ; ДВНЗ «Українська академія банківської справи». – Суми, 2013. – 22 с.
4. Пронин А.К. Правовой статус субъектов валютного контроля в таможенных правоотношениях / А.К. Пронин // Право и жизнь. – 2002. – № 47. – С. 65–70.
5. Кротюк В.Л. Національний банк – центр банківської системи України. Організаційно-правовий аналіз / В.Л. Кротюк. – К. : Видавничий Дім “Ін Юре”, 2000. – 248 с.
6. Карасева М.В. Финансовое правоотношение / М.В. Карасева. – М.: Издательство Норма, 2001. – 288 с.
7. Воронова Л.К. Финансовое право : учебное пособие [для студентов юридических вузов и факультетов] / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. – Харьков: Легас, 2003. – 360 с.
8. Гланц В.Н. Проблеми оподаткування в діяльності центральних банків / В. Н. Гланц // Вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 2(33). – С. 49–52.
9. Паламарчук А. Законодательство о банках и банковской деятельности / А. Паламарчук, Н. Бут // Законность. – 2000. – № 1. – С. 16–20.
10. Статут Національного банку України: затверджений постановою Президії Верховної Ради України від 07.10.1991 № 1605-ХІІ // Офіційний вісник України. – 1992. – № 49. – С. 30–41.
11. Вяткина Н.А. Новейшие модификации банковского законодательства в странах СНГ (1997-1999 гг.) / Н.А. Вяткина., В.В. Вяткин, А.В. Шурубович. – М. : ЭПИКОН, 2000. – 154 с.
12. Савлук М.І. Збереження незалежного статусу НБУ – невідкладне завдання державної ваги / М.І. Савлук // Вісник НБУ. – 1999. – вересень. – С. 24–26.
13. Минин В.С. К вопросу о правовом статусе Центрального банка Российской Федерации / В.С. Минин // Деньги и кредит. – 1999. – № 11. – С. 25–27.
14. Пасічник В.В. Правові гарантії незалежності Національного банку України та перспективи їх зміцнення / В.В. Пасічник // Вісник НБУ. – 1997. – березень. – С. 8–11.

Анотація

Берназюк Я. О. Деякі питання фінансової незалежності Національного банку України: податково-правовий аспект. – Стаття.

Автором здійснено дослідження питання впливу законів, які встановлюють механізми оподаткування діяльності Національного банку України, на його фінансову незалежність, охарактеризовано правову природу наявного порядку вилучення прибутку у фіксованій у законах про державний бюджет сумі, а також запропоновано нові підходи до регулювання цих питань шляхом позбавлення центрального банку загального статусу платника податків.

Ключові слова: Національний банк України, податково-правовий статус, вилучення прибутку.

Аннотация

Берназюк Я. О. Некоторые вопросы финансовой независимости Национального банка Украины: налоговые и юридические аспекты. – Статья.

Автором проведено исследование вопроса влияния законов, устанавливающих механизмы налогообложения деятельности Национального банка Украины, на его финансовую независимость, охарактеризована правовая природа существующего порядка изъятия прибыли в фиксированной в законах о государственном бюджете сумме, а также предложены новые подходы к регулированию этих вопросов путем лишения центрального банка общего статуса налогоплательщика.

Ключевые слова: Национальный банк Украины, налогово-правовой статус, извлечение прибыли.

Summary

Bernazyuk Ya. O. Some questions of the financial independence of the National Bank of Ukraine: tax and legal aspects. – Article.

The author conducted research questions influence of laws which established mechanisms to tax the National Bank of Ukraine, on its financial independence, characterized the legal nature of the existing order of removal in fixed income in the laws of the State budget amount and suggests new approaches to the regulation of these issues by getting rid of the central bank general status of the taxpayer.

Key words: The National Bank of Ukraine, taxation and legal status, withdrawing a profit.

УДК 342.951

В. В. Гриценко

ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ЭЛЕМЕНТЫ РОССИЙСКОГО НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ: СОДЕРЖАНИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА

Вопрос о налоговом контроле, являющемся разновидностью государственного контроля, выступающего в качестве одного из самых эффективных способов обеспечения законности и дисциплины в сфере управленческой деятельности, напрямую связан с финансами, которые выступают «средством стимулирования развития государства и общества» [1, с. 72]. Налоговый контроль – это одна из объективно-необходимых форм контрольной деятельности российского государства в налоговой сфере.

Не случайно отношения, возникающие в сфере контроля, стали объектом повышенного внимания со стороны Президента РФ, который, выступая с Посланием Федеральному Собранию РФ, подчеркнул, что контроль – это, безусловно, важнейшая функция государства, и «неприемлемо, когда показателям деятельности контрольных органов служит не результат, а просто число проверок, классическая палочная система». В связи с этим он поручил Правительству РФ внести предложения по изменению самих принципов работы контрольных органов [7, с. 4].

Согласно ст. 1 Лимской декларации руководящих принципов контроля организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем [2].

Следует отметить многоаспектный характер налогового контроля.

Анализируя «диалектически сложные соотношения действия норм и институтов различных отраслей права при регулировании финансовых отношений»,