

УДК 346.62

**Вдовічен В.А.**,  
канд. юрид. наук, доцент кафедри публічного права  
юридичного факультету ЧНУ ім. Ю. Федьковича

## **БАНКИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ ЗА ДОХОДАМИ**

В даній статті визначено поняття «банк». З'ясовано місце банків у системі исполнення бюджетов суб'єктів виконання бюджетів за доходами. Виокремлено особливості банків як суб'єктів виконання бюджетів за доходами.

*Ключові слова:* банк, бюджет, система, суб'єкти виконання бюджетів, доходи.

В данной статье определено понятие «банк». Выяснено место банков в системе субъектов исполнения бюджетов по доходам. Выделено особенности банков как субъектов по доходам.

*Ключевые слова:* банк, бюджет, система, субъекты исполнения бюджетов, доходы.

This article defines the term "bank". Find the place of banks in the performance of the subjects of budget revenue. The features of banks as subjects of budget execution for revenue.

*Keywords:* bank, budget system, the subjects of budget execution, revenue.

**Постановка проблеми.** Актуальність обраної тематики обумовлюється специфічним статусом банків як суб'єктів бюджетних правовідносин та дискусійністю віднесення їх до кола суб'єктів виконання бюджетів за доходами. Участь банків у відносинах з виконання бюджетів за доходами носить більш складний, порівняно з іншими учасниками таких відносин, характер. Так, банки, беручи участь у бюджетних відносинах, фактично виконують платіжні доручення на перерахування податків до бюджетів, що є підставою для зарахування їх до суб'єктів податкових відносин, ніж бюджетних.

Разом з тим, попри всю очевидність теоретичної та практичної значущості проблеми визначення банків як суб'єктів виконання бюджетів за доходами у фінансовому праві її комплексного дослідження в Україні ще не проводилось. Ті ж праці, що мають близьке відношення до проблем визначення сутності банків як суб'єктів виконання бюджетів за доходами та встановлення його характерних ознак, з одного боку, не відповідають повною мірою реаліям бюджетних відносин в державі, а з іншого – мають фрагментарний та багато в чому дискусійний характер. Все це обумовило актуальність зазначеної проблеми та необхідність її дослідження

**Аналіз дослідження даної проблеми.** Проблематиці визначення місця та ролі банків в системі суб'єктів виконання бюджетів за доходами в більшій чи меншій мірі приділяли увагу в своїх працях такі вітчизняні і зарубіжні науковці, як: М. М. Агарков, Т. І. Верещака, Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха, М. А. Зварич, М. П. Кучерявенко, О. І. Лаврушина, Т. А. Латковська, Н. Ю. Мельничук, А. А. Мещеряков, П. Я. Могиляк, А. М. Мороз, В. О. Онищенко, Л. В. Панкевич, С. М. Подік, М. І. Сідор, Р. І. Тиркало, Б. І. Хомічак, В. Д. Чернадчук та інші.

**Метою статті** є визначення місця банків в системі суб'єктів виконання бюджетів за доходами.

**Виклад основного матеріалу.** У «Великому економічному словнику» [1, с. 88] та «Термінологічному словнику ринкової економіки» [2, с. 45] подано абсолютно ідентичні визначення банку як «фінансової установи, яка зосереджує тимчасово вільні кошти, надає їх у тимчасове користування у формі кредитів, стає посередником у взаємних виплатах і розрахунках між клієнтами, регулює грошовий обіг у країні, включаючи випуск нових грошей». Наведене визначення, на відміну від попередніх, містить вказівку на виконання банками нової функції – регулювання грошового обігу. Однак, не зовсім зрозумілим з визначення є питання випуску нових грошей банками. Залишається уточнити, що автори мали на увазі: емісію банкнот чи створення банківських грошей внаслідок процесу розширення банківських депозитів. Якщо ж говорити про емісію банкнот, то тут варто зауважити, що така діяльність є

прерогативою центрального банку країни – Національного банку України. В Україні лише Національний банк України уповноважений емітувати банкноти. У випадку створення банківських депозитних грошей, то у цьому процесі бере участь вся банківська система, а не окремо взятий банк. Лише банківська система загалом може багатократно перетворювати початковий приріст резервів у збільшення нових грошей.

С. В. Мочерний в «Економічному словнику-довіднику» виділяє такі операції як «залучення та нагромадження коштів і їх перерозподіл шляхом кредитування» [3, с. 19]. Автори підручника «Банківська справа» В. І. Колесніков і Я. П. Кроливецька вважають банк «організацією, створеною для залучення грошових коштів і розміщення їх від свого імені на умовах поверненості, платності, строковості» [4, с. 18]. Наведені визначення характеризуються значними проблемними аспектами, які полягають у відсутності вказівки на третю банківську основоположну операцію – здійснення розрахунково-касового обслуговування. У «Словнику сучасної економіки» Макмілана увагу сконцентровано, також, лише на двох банківських операціях: депозитній та кредитній, широко пояснено кожну з них [5, с. 25].

До основоположних банківських операцій слід зараховувати: 1) операції із залучення депозитів; 2) операції з надання кредитів; 3) здійснення грошових платежів і розрахунків між клієнтами. Така позиція є схожою на позицію українського законодавця, висловленою в чинному Законі України «Про банки і банківську діяльність» [6].

Варто зауважити, що на відміну від України, у більшості західноєвропейських країн у законодавстві, яке регулює банківську діяльність, немає чітко визначеної кількості визначальних банківських операцій [7, с. 93]. Ментальність українського суспільства, існуючий на сьогодні стан розвитку правової свідомості та правової культури ще не в змозі забезпечити правильне розуміння сутності поняття «банк», тому, законодавче закріплення основних банківських операцій, що складають зміст поняття «банківська послуга» на сьогоднішній день є виправданим підходом, який є перехідним етапом побудови дієвої банківської системи.

Найбільш вдалою в сенсі визначення місця та ролі банків в системі відносин з виконання бюджетів за доходами є розуміння сутності банку з правової та економічної точок зору подає В. О. Онищенко [8, с. 5]. Банком, з правової точки зору, він вважає «фінансового посередника, який виконує одну або декілька законодавчо закріплених банківських операцій». Таке визначення, з погляду розуміння банку як головного учасника банківських відносин, є не точним, оскільки залученням коштів населення окрім банків займаються ще й інші фінансові посередники, які за своїм статусом не є банками.

Формуючи розуміння банку як суб'єкта відносин з виконання бюджетів за доходами доцільним буде врахування положень ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність» [6]. Як наслідок, можна говорити про банк у правовому ракурсі як про фінансового посередника, що на підставі ліцензії Національного банку України здійснює операції, віднесені законом до банківських. Такої ж позиції дотримується і Т. І. Верещака, відповідно до якої банк – це фінансовий посередник, що має статус юридичної особи, виконує ряд базових функцій та здійснює інші операції, віднесені законом до банківської діяльності, надає консультаційні та інформаційні послуги [9].

Таке детальне дослідження сутності банку є надзвичайно важливим в аспекті визначення його ролі та місця у системі суб'єктів виконання бюджетів за доходами. Детальний аналіз і ґрунтовна критика всіх наведених вище визначень, які містяться в науковій та енциклопедичній літературі дають змогу дійти до висновку, що банки розглядаються, в першу чергу, як суб'єкти банківських відносин. Оскільки роль банків у правовідносинах з виконання бюджетів є незначною і фактично полягає в обслуговуванні основних суб'єктів виконання бюджетів за доходами – органів, що контролюють справляння доходів до бюджетів різних видів, шляхом зарахування сплачених платниками сум податкових, неподаткових та інших видів доходів на відповідний казначейський рахунок, який відкритий Національним банком України Державному казначейству України для обліку коштів у Системі електронних платежів Національного банку України, відповідно вести мову про

головну роль банків у системі суб'єктів правовідносин з виконання бюджетів за доходами не доводиться.

Отже, під банком слід, розуміти фінансово-кредитне підприємство, яке здійснюючи банківські операції, виступає фінансовим посередником між суб'єктами правовідносин виконання бюджетів за доходами, зокрема, суб'єктами адміністрування надходження доходів до бюджетів та безпосередніми платниками таких надходжень. Дане визначення безперечно не є досконалим, проте, зважаючи на факт відсутності будь-яких напрацювань в досліджуваному напрямі, його можна розглядати як перший крок до подальшої розбудови загальнотеоретичної бази в юридичній науці.

Формулювання саме такого визначення та віднесення банків до групи опосередкованих (допоміжних) суб'єктів виконання бюджетів за доходами базується на аналізі нормативних та наукових джерел, які дають підстави говорити про певну особливість правовідносин виконання бюджетів за доходами, що полягає в обмеженості порівняно з іншими видами правовідносин виконання бюджету кола суб'єктів. До таких суб'єктів відносяться (безпосередні, головні суб'єкти): Міністерство фінансів України та Державне казначейство України у правовідносинах виконання державного бюджету, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад або сільські голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені згідно із законом), місцеві фінансові органи та територіальні органи державного казначейства України в правовідносинах виконання місцевих бюджетів (ст.ст. 45 та 78 БК України [10]).

В той же час в літературі зазначається, що суб'єктом відносин з виконання бюджетів за доходами, є Національний банк України, оскільки він відкриває Державному казначейству України єдиний казначейський рахунок для обліку коштів у Системі електронних платежів Національного банку України [11, с. 181].

В той же час, у спеціалізованій літературі говориться про те, що не тільки Національний банк України бере участь у відносинах з виконання бюджетів за доходами. Комерційні банки також наділені повноваженнями щодо обслуговування

коштів бюджетів. Рахунки для зарахування платежів відкривають відповідно до Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України [12]. Платники податків сплачують платежі до бюджету через установи банків, у яких вони обслуговуються. Банк платника перераховує грошові кошти через СЕП НБУ на рахунки, відкриті в обласному управлінні Державного казначейства України в розрізі районів та кодів бюджетної класифікації доходів [13].

Галузева література у сфері регулювання бюджетних відносин передбачає участь банків у правовідносинах з виконання бюджетів за доходами у статусі особи, що сприяє справлянню податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших видів доходів бюджетів.

Наукові праці у галузі податкового права, зокрема, відносин, що пов'язані з акумулюванням фінансових ресурсів в бюджетах різних рівнів шляхом справляння податків, зборів та інших обов'язкових платежів приділяють більше уваги питанням ролі й місця банків у системі відносин з наповнення бюджетів відповідними коштами. Так, відзначено, що сприяння банків і небанківських фінансових установ справлянню податків, полягає у веденні рахунків платників податків, та, відповідно, перерахуванні сум податків до бюджетів і державних цільових фондів [14, с.124]. Банки, співпрацюючи з органами, що контролюють справляння надходження доходів до бюджетів, фактично виконують одну функцію – прийняття та перерахування сум різних видів доходів, зокрема, податкових та неподаткових надходжень, до бюджетів різних рівнів. Така позиція ще раз підтверджує опосередкованість участі банків у відносинах з виконання бюджетів за доходами.

Однак, ситуація з опосередкованою участю банків у процесі виконання бюджетів за доходами склалася тільки з 14 січня 1997 року – з часу прийняття Кабінетом Міністрів України та Національним банком України постанову № 13 «Про впровадження казначейської системи виконання державного бюджету» (на сьогодні втратив чинність) [15], відповідно до якої з 1 лютого 1997 року запроваджується поетапне касове виконання державного бюджету за видатками через

територіальні органи Державного казначейства. До вказаних історичних, в плані формування бюджетної системи України подій, діяла банківська система виконання бюджетів. Саме за такої системи управління державними коштами, зокрема, доходами, банкам належала найважливіша та найактивніша роль у забезпеченні акумуляції надходжень до бюджетів різних рівнів та витрачання таких мобілізованих коштів.

При банківській системі обслуговування бюджету установи банків:

- приймають доходи і зараховують їх на рахунки відповідних бюджетів;
- розподіляють доходи між рівнями бюджетів відповідно до Закону України про Державний бюджет;
- видають бюджетні кошти міністерствам, відомствам, установам, організаціям;
- проводять розрахунково-касове обслуговування бюджетних установ і організацій;
- ведуть облік доходів і видатків відповідних бюджетів та складають звіт про касове виконання бюджету;
- звіряють облікові дані про видатки зі звітними даними розпорядників коштів [16].

Однак, як зазначають науковці у сфері бюджетного права, така система управління державними коштами мала чимало недоліків, які полягали, зокрема, у: (а) наявності безлічі рахунків, що не сприяло здійсненню ефективного попереднього контролю за використанням коштів; (б) розосередженні коштів на поточних рахунках міністерств, відомств, установах, комерційних банків, що стало причиною несвоєчасного їхнього надходження до кінцевого адресата; (в) зосередженні на поточних рахунках бюджетних установ в умовах дефіциту Державного бюджету України значних залишків бюджетних коштів; (г) відсутності чіткої системи використання коштів, управління доходами й видатками, контролю за проходженням коштів через банківську систему.

Оскільки банківська система виконання бюджетів себе не виправдала у зв'язку з наділенням банків додатковим навантаженням у сфері бюджетних відносин, відповідно, роль та місце банків в системі суб'єктів виконання бюджетів за доходів

змістилась з позиції основного суб'єкта до обслуговуючого. Короткий екскурс в історичні передумови закріплення статусу банків як додаткових суб'єктів відносин виконання бюджетів за доходами дає змогу сформуванню цілісного уявлення про сучасне становище банків в системі суб'єктів виконання бюджетів за доходами.

Таким чином, банки, попри їх законодавчо закріплену роль головних учасників банківських відносин, у бюджетних правовідносинах, зокрема тих, які пов'язані з виконанням бюджетів за доходами, відіграють допоміжну (опосередковану роль) роль, оскільки їхня діяльність в таких відносинах зводиться фактично лише до перерахування грошових коштів, які, відповідно до чинного законодавства, визнаються доходами бюджетів різних рівнів, через СЕП НБУ на єдиний казначейський рахунок, відкритий для органів Державної казначейської служби України.

**Висновки.** Враховуючи те, що наведена дефініція банку є першою систематизованою працею у сфері дослідження сутності явища банку в аспекті його участі у відносинах з виконання бюджетів за доходами, відзначаємо її прогресивний зміст та велику теоретичну й практичну значущість. В найближчі роки питанням встановлення змісту категорії банку в системі суб'єктів бюджетних правовідносин, зокрема тих, що пов'язані безпосередньо з виконанням бюджетів за доходами, повинна приділятися більша увага як науковцями, так і юристами-практиками, що матиме в своєму кінцевому рахунку підвищення рівня діяльності всієї системи суб'єктів відносин виконання бюджетів за доходами, сприятиме ефективному наповненню всіх видів бюджетів необхідними для функціонування всього державного апарату фінансовими ресурсами.

Також, аналіз наукової літератури та норм бюджетного та податкового законодавства дозволяє до особливостей банків як суб'єктів виконання бюджетів за доходами відносити: 1) опосередкованість участі банків у відносинах з виконання бюджетів за доходами, яка полягає у сприянні справляння податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших видів доходів до бюджетів; 2) виконання функції ведення рахунків платників



податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших видів доходів, та, відповідно, перерахуванні сум цих доходів до бюджетів та державних цільових фондів; 3) активну співпрацю з органами, що контролюють справляння надходження доходів до бюджетів для виконання своєї функції у правовідносинах з виконання бюджетів за доходами.

Формулювання такого переліку особливостей банків як суб'єктів виконання бюджетів за доходами обумовлений не тільки відсутністю наукових напрацювань в обраній сфері, а й законодавчо закріпленою допоміжною роллю банків у сфері виконання бюджетів за доходами.

### Література:

1. Термінологічний словник ринкової економіки: глобалізація, маркетинг, статистика, страхування, фінанси / Р.І.Гринько, О.Р.Гринько. – Львів : НВФ "Українські технології". – 2006. – 216 с.
2. Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – Изд. 3-е. – М. : Изд-во Ин-та новой экономики, 1998. – 451 с.
3. Економічний словник-довідник / за ред. С.В. Мочерного. – К. : Вид-во «Феміна», 1995. – 190 с.
4. Банковское дело: учебник / под ред. В.И. Колесникова, Я.П. Кроливецкой. – М. : Изд-во "Финансы и статистика", 1995. – 180 с.
5. Словник сучасної економіки Мак-Міллана : пер. з англ. – К. : Вид-во "АртЕк", 2000. – 640 с.
6. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 5-6. – ст.30
7. Мещеряков А.А. Фінансовий менеджмент у банках : навч. посібн. / А.А. Мещеряков, Л.В. Лисяк. – Дніпропетровськ : Вид-во ДДФА, 2005. – 159 с.
8. Онищенко В.О. Основи банківської справи : навч. посібн. / В.О. Онищенко. – Полтава : Вид-во ПДТУ, 1999. – 163 с.
9. Верещака Т.І. Теоретичні основи визначення сутності банку як об'єкта наукового дослідження // Вісник Української академії банківської справи. – 2006. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/786/1/2006\\_21\\_16.pdf](http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/786/1/2006_21_16.pdf)
10. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50-51. – ст.572.

11. Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Чернадчук В.Д. ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2010. – 419 с.

12. Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України: наказ Міністерства фінансів України від 22.06.2012 № 758// Офіційний вісник України від 13.08.2012 — 2012 р., № 59, стор. 210, стаття 2384.

13. Бюджетний менеджмент: Навч. посіб. / Л. В. Панкевич, М. А. Зварич, П. Я. Могиляк, Б. І. Хомічак. – К.: Знання, 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pidruchniki.com/component?option=com\\_jdownloads/Itemid,999999/catpid,489/task,view.anotation/](http://pidruchniki.com/component?option=com_jdownloads/Itemid,999999/catpid,489/task,view.anotation/)

14. Анфіногентова Н. Й. Специфіка діяльності банків як суб'єктів податкових відносин / Н. Й. Анфіногентова // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2012. – Вип. 3(2). – С. 123-129. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vsed\\_2012\\_3\(2\)\\_\\_21.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vsed_2012_3(2)__21.pdf).

15. Про впровадження казначейської системи виконання державного бюджету: спільний Наказ Головного управління Державного казначейства України та Міністерства фінансів України №28 від 21.03.97// Офіційний вісник України. – 1997. – № 14. – С. 223.

16. Клець Л.С. Бюджетний менеджмент. Навчальний посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pidruchniki.com/1259060536634/ekonomika/kasove\\_vikonannya\\_byudzhetu](http://pidruchniki.com/1259060536634/ekonomika/kasove_vikonannya_byudzhetu)

УДК 35.08 (477)

**Даниленко Ю.С.,**  
асистент кафедри адміністративного  
і фінансового права Національного університету  
«Одеська юридична академія»

## **СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕТИКИ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена висвітленню питань, пов'язаних із визначенням стану правового регулювання етики поведінки державних службовців та основних напрямків його подальшого