

комунальної послуги в системі цивільного права України. Була проведена класифікація окремо житлових і комунальних послуг. Враховуючи недостатню розробленість у науці даної теми, автор акцентує увагу на необхідності подальшого дослідження у цьому напрямку.

**Список літератури:** 1. Постанова Кабінету Міністрів № 139//Офіційний вісник України. 2002. №20. 2. Кирсанов С.А. Жилищно-комунальные услуги в системе муниципального управления: Дис...канд. экон. наук. С-Пб., 2000. 3. Иоффе О.С. Обязательственное право: Науч. изд. М., 1975. 4. Калмыков Ю.Х. К понятию обязательства по оказанию услуг // Советское государство и право. 1996. №5. 5. Кабалкин А.Ю., Брычева Л.И. Комплексная программа развития производства товаров и сферы услуг: правовая природа//Советское государство и право. 1986. №9. 6. Алексеев С.С. Объекты права и правоотношения/ Вопросы общей теории советского права. М., 1960. 7. Федорченко Н.В. Загальні проблеми зобов'язань по наданню послуг//Держава і право: Зб. Наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 17. К., 2002. 8. Шишка Р.Б. Лекції з цивільного права. Х, 2003. 9. Гражданское право: Учеб./ Под ред. А.П.Сергеева, Ю.К.Толстого. Т.2. М., 1998. 10. Постановление Кабинета Министров Украины № 572//Все о бухгалтерском учете. 2004. №9. 11. Кочегаров А.Д., Рогожин О.А. О развитии стандартизации в сфере ЖКУ // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2000. № 9.

*Надійшла до редакції 25.05.04*

*Д.В. Бутенко*

#### **ДЖЕРЕЛА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОЗАБЮДЖЕТНИХ СОЦІАЛЬНИХ ФОНДІВ**

Джерела та механізм фінансування державних соціальних програм постійно трансформувалися в залежності від особливостей того чи іншого етапу розвитку нашої держави.

Соціальне страхування виступає базовим інститутом, завдяки якому здійснюється формування фондів коштів на підтримку матеріального добробуту працівників та їх сімей при втраті працездатності. Вона формувалась на підставі законодавства Союзу РСР в умовах панування державної власності та монопольного права держави встановлювати види та умови страхування, розміри страхових внесків, перерозподіляти страхові суми між страховиками, галузями і територіями. Це призвело до того, що після розвалу Радянського Союзу у спадок Україні залишилась нерозвинена система соціального захисту, яка фінансувалась за рахунок прямих відрахувань з Державного бюджету.

Новий, «пострадянський», етап розвитку України характеризувався заходом командно-адміністративної моделі господарювання, розвитком ринкових відносин та модифікацією фінансової системи, в якій сформувалась така принципово нова ланка, як державні позабюджетні соціальні фонди. Зазначені процеси в свою чергу спричинили зміни в податковому законодавстві, та в системі державних доходів з'явився новий вид обов'язкових платежів – внески на обов'язкове державне соціальне страхування.

У зв'язку з недосконалістю українського законодавства, численними колізіями правових норм, на сьогодні вітчизняна юридична наука не виро-

била єдиного підходу щодо визначення правової природи цих платежів. Водночас, у країнах Західної Європи та Російській Федерації законодавці та практики вже з'ясували це питання, фактично поєднавши платежі на загальнообов'язкове соціальне страхування з податковими платежами [1, с. 206; 2, с. 11–12], або включивши їх до групи неподаткових зборів [3, с. 377–378].

Теорія фінансового та податкового права останніми роками збагатилась ґрунтовними дослідженнями щодо поняття податку, його видів, особливостей правового регулювання тощо. Зазначаючи вчених, що займалися даною проблемою, слід відмітити Кучерявенко Н.П., Горбунову О.Н., Ципкіна С.Д., З. Шевіча та інших. Разом з тим питання пов'язані з справлянням інших обов'язкових платежів, ще не стали предметом серйозного аналізу, а розглядаються переважно як супутні щодо проблем оподаткування.

Чинне законодавство не дає чіткого визначення таких понять, як «обов'язків платіж», «податок», «збір», «плата», «внесок» та не окреслює критерії їх розмежування. В Законі України «Про систему оподаткування» лише зазначається, що «під податком і збором (обов'язковим платежем) до бюджетів та державних цільових фондів слід розуміти обов'язковий внесок до бюджетів відповідного рівня або державного цільового фонду, здійснюваний платниками у порядку і на умовах, що визначаються законами України про оподаткування» [4]. Закріплене визначення має загальний характер і залишає відкритим питання – які види платежів, крім податків і зборів, підпадають під поняття обов'язкового платежу.

Необхідність чіткого визначення місця кожного платежу зумовлена передусім відмінностями та особливостями в їх правовому регулюванні.

Крім того, відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами України встановлюється система оподаткування, податки і збори. Як ми зазначили вище, жодне з названих понять не має чіткого законодавчого визначення. Законодавець не дає відповіді, які обов'язкові платежі (наприклад внески на обов'язкове державне соціальне страхування) необхідно встановлювати законами, чи ця вимога поширюється лише на податки і збори. Якщо керуватись ст. 1 Закону України «Про систему оподаткування», то законодавець, визначаючи основні вимоги щодо формування системи оподаткування, акцентує увагу лише на податках і зборах. Це, в свою чергу, дає підстави для висновку, що інші обов'язкові платежі, що не підпадають під поняття податку чи збору, можуть встановлюватись не лише законом, а й іншими нормативними актами. З огляду на неоднозначний підхід законодавця до цієї проблеми, на сьогодні діють обов'язкові платежі та пільги стосовно їх сплати, встановлені не лише законами, а й постановами Кабінету Міністрів України, указами Президента України [5].

Відповідно до ст. 4 «Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 14 січня 1998 року, загальнообов'язкове державне соціальне страхування включає:

- пенсійне страхування;
- страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням;

- страхування від нещасного випадку на виробництві, та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності;
- страхування на випадок безробіття.

Спіраючись на цей перелік, в Україні створено низку позабюджетних фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків роботодавцями та застрахованими особами. До цих фондів належать Пенсійний фонд України; Фонд соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням України; Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України; Фонд соціального страхування на випадок безробіття України.

Треба зазначити, що хоча в зазначених вище Основах законодавства йдеться про внески на соціальне страхування, але на сьогодні до вказаних фондів зараховуються різні за назвою обов'язкові платежі. Так внески надходять до Фонду соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням України; Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України; Фонду соціального страхування на випадок безробіття України. Що стосується Пенсійного фонду, то до нього продовжують надходити не внески, а збір на обов'язкове державне пенсійне страхування.

Джерела формування доходної частини Пенсійного фонду України можна умовно розподілити на ті, що справляються постійно та тимчасово. До постійних джерел відносяться збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, що сплачується роботодавцем шляхом процентних відрахувань від фонду заробітної плати. Складна демографічна ситуація, що склалася в Україні останнім часом, призвела до виникнення критичного співвідношення осіб працездатного віку з пенсіонерами. Щоб не підвищувати розмір податкового зобов'язання, який щомісячно сплачується роботодавцями, з метою поповнення доходної частини бюджету Пенсійного фонду законодавець вводить збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, в який входить плата за послуги (користування послугами стільникового зв'язку) та збір з окремих видів господарських операцій (збір з операцій по купівлі-продажу ювелірних виробів). Дані збори не ґрунтуються на принципах соціального страхування і є тимчасовими. На нашу думку, ці два види надходжень не можна ототожнювати під одним поняттям «збір». Термін «збір», на нашу думку, доречно застосовувати лише до другої групи внесків (тимчасових), з огляду на те, що вони носять разовий характер, та їх сплата передбачає, що стосовно платника з боку державних органів буде здійснено певні юридично значущі дії.

Якщо ж розглядати страхові внески, то по своїй суті вони є «відкладеною заробітною платнею», що повертається до працівників після виходу на пенсію, під час хвороби, безробіття, їх сплата носить систематичний характер. Даний вид платежу ґрунтується на принципах права соціального забезпечення і від нього залежить обсяг грошових виплат при настанні у застрахованої особи страхового випадку. Зважаючи на це, ми підтримуємо пози-

цію законодавця, який закріпив в Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» визначення внеску на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, відійшовши від поняття «збір».

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування» від 16.01.03 року вніс зміни в Закон України «Про систему оподаткування» виключивши з переліку загальнодержавних платежів внески на обов'язкове державне соціальне страхування [6], а Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. прямо вказує, що страхові внески не включаються до складу податків, інших обов'язкових платежів, що складають систему оподаткування, та на них не поширюється податкове законодавство. Аналогічна ситуація прослідковується і в проєкті Податкового кодексу України.

Наведене ще раз свідчить про необхідність теоретичних досліджень проблем правового регулювання обов'язкових платежів та їх законодавчого регулювання. В теорії фінансового права є різні погляди щодо поняття та змісту обов'язкового платежу, до якого, за нашим глибоким переконанням, відносяться і внески на загальнообов'язкове державне соціальне і пенсійне страхування.

По-перше, обов'язкові платежі розглядають як складову державних доходів. Залежно від методів вилучення коштів у платників державні доходи поділяються на обов'язкові та добровільні платежі [7, с. 65–66]. Аналіз цих надходжень свідчить, що обов'язкові платежі складають «левоу» частку надходжень до Державного, місцевих бюджетів та позабюджетних фондів.

Платежі, що надходять на обов'язковій основі, в свою чергу поділяються на податкові та неподаткові платежі. С.Д. Ципкін зазначав, «що стягнення обов'язкових платежів може здійснюватись двома способами: податковим і неподатковим. Податкові платежі є лише частиною, різновидом обов'язкових платежів, а поняття обов'язкового методу ширше, ніж поняття податкового» [8, с. 42–43].

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що під обов'язковими платежами розуміють частину державних доходів, сформовану при застосуванні обов'язкового методу залучення коштів. Отже, обов'язкові платежі об'єднують різноманітні платежі лише за відповідністю одного критерію – методу залучення коштів без урахування інших чинників.

Другий підхід базується на тому, що до обов'язкових платежів відносяться лише податки, збори та інші платежі, які закріплені в Законі України «Про систему оподаткування». Дотримуючись цієї концепції, поза межами обов'язкових платежів залишились внески до фондів соціального та пенсійного страхування. Проте ст.1 зазначеного Закону, яка закріплює, що всі загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі), які впроваджуються законами України, мають бути введені до Закону України «Про систему оподаткування», і не є обов'язковими до сплати податки і збори (обов'язкові платежі), які в ньому не закріплені. В свою чергу внески до соціальних позабюджетних фондів встановлюються в:

Законі України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» від 26 червня 1996 р.; Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» від 18 січня 2001 р.; Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 р.; Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 23 вересня 1999 р.

Третя концепція полягає в тому, що до обов'язкових платежів включаються платежі, щодо яких законодавець передбачив можливість застосування примусового стягнення, незалежно від того, передбачені вони в Законі «Про систему оподаткування» чи ні. Як зазначав С.Д. Ципкін, «сам факт визнання законом того чи іншого платежу обов'язковим передбачає можливість застосування в необхідних випадках примусового стягнення несплаченої суми» [8, с. 42]. На нашу думку, саме цей критерій слід розглядати як домінуючий при віднесенні того чи іншого платежу до групи обов'язкових платежів і включення його в податкову систему.

На користь цієї концепції, а також доцільності включення внесків на державне соціальне та пенсійне страхування свідчить і той факт, що Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» всупереч Закону України «Про систему оподаткування», який виключив внески на соціальне страхування з переліку загальнообов'язкових податків і зборів (обов'язкових платежів), продовжує регулювати правовідносини в сфері примусового стягнення зазначених платежів. Більш того, єдиним органом, правомочним здійснювати заходи з погашення податкового боргу, є податкові органи [9].

Узагальнюючи вище наведене, підсумуємо:

– українське законодавство не включає до складу податкової системи внески на обов'язкове соціальне та пенсійне страхування. Однак, розглядаючи поняття податкової системи в широкому значенні, на нашу думку, доцільно його розповсюдити і на внески. Правовою підставою для цього є ст. 2 Закону України «Про систему оподаткування», в якій закріплено поняття державних цільових (бюджетних, позабюджетних) фондів, джерела формування яких не вичерпуються тільки платежами названими Законі України «Про систему оподаткування», та процедура і механізм примусового стягнення зазначених платежів;

– обов'язкові платежі як вид державних доходів не вичерпуються лише податками та зборами, закріпленими в Законі «Про систему оподаткування»;

– оскільки вказані внески регулюються спеціальним законодавством з питань соціального страхування, їх можна розглядати як особливий вид обов'язкових платежів;

– відсутність вказаних платежів в складі податкової системи не дає підстав розглядати їх як добровільні платежі;

– законодавець, передбачивши можливість сплати внесків у примусовому порядку та розробивши систему санкцій, що застосовуються до борж-

ників, тим самим підтвердив обов'язковий характер внесків на обов'язкове соціальне та пенсійне страхування.

Щодо питання порівняння податків з внесками на обов'язкове державне соціальне та пенсійне страхування, то треба зауважити, що цей вид неподаткових доходів є найбільш наближеним до податків як за ознаками, так і за процедурою стягнення. Єдина відмінність між цими платежами полягає в цільовій направленості та зворотності останніх. Втім в радянській науці фінансового права податки розглядалися як зворотній платіж. Дане положення базувалось на твердженні К. Маркса про те, що в соціалістичному суспільстві все, що утримується з виробника, так чи інакше йде на користь йому ж, як члену суспільства. На думку радянського правника С.Д. Ципкіна, зібрані у вигляді податків грошові кошти повертаються населенню в формі витрат на розвиток народного господарства та соціально-культурної галузі [10, с.85].

Останнім часом в практиці зарубіжного законодавства існує тенденція введення так званих «цільових податків», за допомогою яких акумулюються грошові кошти на фінансування певних державних програм, в тому числі і соціальних.

«Цільові податки» дозволяють врахувати психологічний фактор, який впливає на платника податку, значення якого фінансове право не повинно недооцінювати. Зарубіжними соціологами було встановлено, що громадяни більш спокійніше сприймають підвищення податкових ставок, якщо знають про цільове використання податку [11, с. 94].

На сьогодні українські платники сплачують кілька видів страхових внесків до відповідних страхових фондів. Ці платежі мають ряд спільних елементів – платники, строк сплати, та, частково, база оподаткування. Тому, на нашу думку, доцільно використати досвід Росії та інших держав, які вказані внески об'єднали в один платіж (в Росії – єдиний соціальний податок; в Угорщині та Польщі – внесок до фонду соціального забезпечення). Таке об'єднання має переваги як для платників, так і для контролюючих органів.

Про необхідність спрощення системи платежів до позабюджетних фондів в Україні неодноразово наголошували як вчені, так і практики. Так, у Концепції реформування податкової системи України [12] пропонувалося включити до складу податкової системи України збір до Державного соціального фонду, який би об'єднав всі відрахування в державні позабюджетні соціальні фонди. Крім того наголошувалось, що «...дуже важливо при реформуванні податкової системи впорядкувати сплату соціальних зборів. Вони безумовно мають регламентуватися Податковим кодексом – документом, який охоплює всі питання стосовно правовідносин в сфері оподаткування. Це спростить механізм надходження коштів і контроль за платежами» [13, с. 3–7]. Однак поки що запропоновані пропозиції не знайшли відображення, ні в діючому сьогодні податковому законодавстві, ні в проєкті Податкового кодексу України.

Вчені наголошують, що в фінансовій термінології застосовується п'ять термінів, що відображають платежі державі – плата, відрахування, внески, податок та збір [14, с. 91]. Якщо ж законодавець не змінить своїх поглядів

на існуючу проблему і закріпить в Податковому кодексі тільки поняття «податок» та наявну сьогодні в проекті кодексу систему оподаткування України, то правовий режим справляння інших обов'язкових платежів буде невизначений. У цьому випадку, на нашу думку, доцільним було б прийняття Закону України «Про систему обов'язкових платежів в Україні». Даний нормативний акт повинен містити визначення кожного платежу, його види, систему органів влади, яким буде надано повноваження для встановлення, зміни та скасування того чи іншого платежу. Пропонований Закон виключив би існуючу на сьогодні термінологічну і системну неоднозначність у питаннях справляння обов'язкових платежів в Україні.

**Список літератури:** 1. Шевіч З. Неподаткові джерела доходів // Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі. К., 1998. 2. Диков А.О., Вольвач Д.В., Разгулин С.В. О части второй Налогового кодекса Российской Федерации // Налоговый вестник. 2000. № 9. 3. Годме П. Финансовое право. М., 1978. 4. Про систему оподаткування: Закон України в ред. від 18.02.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. №16. Ст.119. 5. Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва в ред. від 28.06.1999 року // Офіційний вісник України. 1998. № 27 (23.07.98). Ст. 975. 6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування Закон України від 16.01.03 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. №10–11. Ст.83. 7. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право России. М., 1997. 8. Цыпкин С.Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. М., 1973. 9. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21.10.2000р. // Відомості Верховної Ради України. 2001. №10 (09.03.2001). Ст.44. 10. Кучерявенко Н.П. Налоговое право: Учебник. Х., 2001. 11. Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. М., 1996. 12. Концепція реформування податкової системи України / Під ред. Б. Губського, В. Альошина, І. Белоусова. К., 2000. 13. Губський Б. Бюджетна і податкова система як невід'ємні складові економічної політики // Актуальні проблеми і напрямки бюджетної політики України: Матеріали наукової дискусії, організованої Фондом інтелектуальної співпраці «Україна XXI століття». К., 2001. 14. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія): Навч. посібник. К., 1999.

*Надійшла до редколегії 07.05.04*