

## РОЗДІЛ 7. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 340.133: 336.027

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.32>

### ВПЛИВ ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ПРИНЦИПУ СТАБІЛЬНОСТІ

**Барікова А.А.,**

*кандидат юридичних наук,*

*науковий консультант відділу забезпечення роботи секретаря та суддів судової палати управління забезпечення роботи судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів секретаріату Касаційного адміністративного суду,*

*викладач кафедри публічного управління та адміністрування*

*Національної академії внутрішніх справ*

*ORCID: 0000-0002-9707-0106*

*anna.barikova@gmail.com*

#### **Барікова А.А. Вплив публічної фінансової політики на реалізацію принципу стабільності.**

Стаття присвячена питанням реалізації принципу стабільності, коли держава, змінюючи ставки податків, зборів та інших обов'язкових платежів, має не лише орієнтуватися на поповнення ресурсу для виконання своїх зобов'язань перед суспільством, але й стимулювати господарську діяльність. Досліджено дискрецію щодо реалізації публічної фінансової політики в контексті застосування принципу стабільності, яку можна здійснювати з урахуванням цільового тлумачення системи правових регуляторів, коли правозастосовний орган обирає той регулятор, застосування якого призведе до більш розумного та справедливого результату. Йдеться про субсидіарне застосування самостійних регуляторів.

Автор привертає увагу до того факту, що з позицій принципу верховенства права та з огляду на формування наднаціонального права, включаючи фінансове, врахування принципів і моралі є первинним кроком перед застосуванням норм закону. Не правомірно формувати практику правозастосування проти основоположних засад права. Визначено такі рівні принципів: 1) наднаціональний; 2) національний. У статті приділено увагу, що стратегічно правильно, якщо норма закону не відповідає принципу, то необхідно визнавати її неправомірною та застосовувати принципи, паралельно змінюючи норми закону. Запропоновано, що приймаючи законодавство про нормативні акти, потрібно змістити ієрархію на принцип від норми-закону. Автор зосереджує увагу на тому, що з метою реалізації національних і суспільних інтересів Верховна Рада України наділена правом змінювати норми закону, приймати нові закони, які змінюють правове регулювання, суперечачи попереднім юридичним нормам. Таким чином, автоматично припиняється дія норм попередніх законів.

Визначено, що процесуальна дискреція пов'язана з доволі широким обсягом повноважень суду у здійсненні процесуальної діяльності з метою вирішення спору, який перебуває на розгляді. Ураховуються як загальні принципи права, так і відповідні процесуальні, а також принципи профільної галузі матеріального права. Одним з ключових питань лишається сприяння довірі до публічної влади, зокрема, з боку учасників судового процесу. У статті приділено увагу таким обмежувальним факторам дискреції, як норми права та фактичні обставини справи. Установлення фактичних обставин справи здійснюється у поєднанні з оцінкою та тлумаченням юридичних фактів чи складів, обґрунтуванням правової позиції.

**Ключові слова:** правова визначеність, суспільний інтерес, національна безпека, соціальна спрямованість економіки, податкові зобов'язання, мобілізація коштів, плата за користування надрами, рентна плата, фінансова відповідальність.

**Barikova A. Impact of public financial policy on implementing the principle of stability.**

The paper addresses the issues of implementing the principle of stability, when the state, changing the rates of taxes, fees and other mandatory payments, should not only focus on replenishing resources to fulfil its obligations to society, but also stimulate economic activity. Discretion has been researched into regarding the implementation of public financial policy in the context of applying the principle of stability, which could be carried out taking into account the target interpretation of the system of legal regulators, when the law enforcement body chooses the regulator whose application will lead to a more reasonable and fair result. It is about the subsidiary application of independent regulators.

The author focuses on the fact that from the standpoint of the principle of the rule of law and in view of the formation of supranational law, including financial, consideration of principles and morality is the primary step before applying the provisions of the law. It is not legitimate to form the practice of law enforcement against the fundamental principles of law. The following levels of principles have been defined: 1) supranational; 2) national. Issues have been addressed in the paper that it is strategically correct, if the rule of law does not correspond to the principle, then it is necessary to recognize it as illegal and apply the principles, simultaneously changing the rules of the law. It has been proposed that when adopting legislation on normative acts, it is necessary to shift the hierarchy to the principle from the norm-law. The author focuses on the fact that, in order to achieve national and public interests, the Verkhovna Rada of Ukraine has the right to change the provisions of the law, to adopt new laws that change the legal regulation, contradicting the previous legal norms. Thus, the provisions of previous laws are automatically terminated.

The procedural discretion has been identified as related to a fairly wide scope of the court's powers in carrying out procedural activities for the purpose of resolving the pending dispute. Both general principles of law and relevant procedural principles, as well as principles of the specialized field of material law, are taken into account. One of the key issues remains the promotion of trust in public authorities, in particular, on the part of the participants in the judicial process. The limiting factors of discretion have been addressed in the paper as legal regulations and factual circumstances of the case. Establishing the factual circumstances of the case is carried out in combination with the evaluation and interpretation of legal facts or structures, justification of the legal position.

**Key words:** legal certainty, public interest, national security, social orientation of the economy, tax obligations, mobilization of funds, fee for the use of subsoil, rent, financial responsibility.

**Постановка проблеми.** Верховна Рада України наділена дискреційними повноваженнями змінювати ставки податків, зборів та інших обов'язкових платежів, ураховуючи відповідні національні та суспільні інтереси. Водночас це не завжди узгоджується з принципом стабільності податкового законодавства, особливо коли такі ставки підлягають змінам до кінця поточного бюджетного періоду. Наведені ситуації призводять, зокрема, до судових спорів і застосування належної процесуальної дискреції з метою їхнього розв'язання.

**Стан опрацювання** проблематики. Питання стабільності оподаткування та її впливу на економічний розвиток держави досліджували Д. Гетманцев, О. Десятюк, В. Дмитрів, Т. Кошук, А. Крисоватий, І. Майбуров, А. Полянничко, Л. Сало, С. Юрій та інші науковці.

Водночас з огляду на поточні реалії додаткового висвітлення потребує правовий інститут мобілізації коштів, ураховуючи інтереси інвесторів та інших зацікавлених сторін для цілей національної безпеки в умовах військової агресії з боку російської федерації.

**Метою статті** є розкриття впливу публічної фінансової політики на реалізацію принципу стабільності.

**Виклад основного матеріалу.** Процесуальна дискреція пов'язана з доволі широким обсягом повноважень суду у здійсненні процесуальної діяльності з метою вирішення спору, який перебуває на розгляді. Ураховуються як загальні принципи права, так і відповідні процесуальні, а також принципи профільної галузі матеріального права. Одним з ключових питань лишається сприяння довірі до публічної влади, зокрема, з боку учасників судового процесу. Обмежувальним фактором дискреції є норми права та фактичні обставини справи. Установлення фактичних обставин справи здійснюється у поєднанні з оцінкою та тлумаченням юридичних фактів чи складів, обґрунтуванням правової позиції.

Так, керуючись принципом верховенства права, Верховний Суд врахував рішення Постійного третейського суду (м. Лондон) від 06 лютого 2017 року у справі № 2015-11 за позовом компанії «JKX Oil & PLC» до України про відшкодування шкоди, завданої, зокрема внаслідок запровадження ставки плати за видобування природного газу Законом № 1621-VII, як порушення умов Угоди між Урядом

України та Урядом Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії про сприяння і взаємний захист інвестицій від 10 лютого 1993 року (прийняте до виконання в Україні згідно з ухвалою Київського апеляційного суду від 05.07.2019 у справі № 824/22/19, провадження № 2к/824/28/2019). Постійний третейський суд визнав, що держава Україна в такій ситуації має досить широкі повноваження щодо підвищення ставок у податковій сфері як тимчасовий крок реагування на надзвичайну ситуацію загальнодержавного рівня. Економіко-політична ситуація в державі впливає на законні очікування, і ні в кого не можуть виникати законні очікування щодо відсутності змін у правовій системі в умовах надзвичайно глибокої економічної кризи. Тому навіть значне підвищення рентної плати, застосоване серед інших заходів у відповідному секторі економіки як тимчасовий крок реагування на надзвичайну ситуацію загальнодержавного рівня, не руйнує законних очікувань. Загальне зобов'язання держави із забезпечення стабільних і передбачуваних умов обов'язково потрібно врівноважувати з її суверенним правом приймати закони відповідно до суспільних інтересів [1].

Щодо наявності легітимної мети відступу Верховної Ради України від принципу стабільності оподаткування в ситуації щодо підвищення у 2014 році ставок рентної плати потрібно враховувати положення арбітражного рішення від 06 лютого 2017 року у справі Постійного третейського суду № 2015-11 між JKC Oil & Gas PLC і Україною (параграфи 157, 230, 362, 449–451, 461, 476, 485, 491–494, 570–574), винесеного за подібних фактичних обставин до справи № 816/687/16 [1]. Суд, дослідивши ексклюзивні повноваження парламенту щодо різкого підвищення рентної плати з серпня 2014 року й обґрунтованість засобів контролю газového ринку, постановив, що податкова стабільність має загальне застосування та не виключає підвищення розміру ставок, вимоги законодавства не можуть вважатися спеціальними зобов'язаннями, захищеними від подальших змін у застосовуваному законодавстві (Total S.A. v. Argentine Republic, справа МЦУІС № ARB/04/01, Рішення про відповідальність, 27 грудня 2010 року, параграф 309 e–f). Такі ставки рентної плати відповідали законній політичній меті – мобілізації коштів для цілей національної безпеки, ураховуючи інтереси інвесторів та інших зацікавлених сторін. Економіко-політична ситуація в державі впливає на законні очікування, і «ні в кого не можуть виникати законні очікування щодо відсутності змін у правовій системі в умовах надзвичайно глибокої економічної кризи» (El Paso Energy International Company v. Argentine Republic, справа МЦУІС № ARB/03/15, Рішення, 31 жовтня 2011 року, параграф 374). Тому навіть значне підвищення рентної плати, застосоване серед інших заходів у відповідному секторі економіки як тимчасовий крок реагування на надзвичайну ситуацію загальнодержавного рівня, не руйнує законних очікувань. Заходи з контролю капіталу вперше були впроваджені 29 серпня 2014 року і на цей момент були законним економічним засобом запобігання, серед іншого, стрімкому знеціненню валюти. Тимчасові заходи, застосовані в умовах явної надзвичайної ситуації загально державного рівня, були зрештою скасовані, коли ситуація дещо стабілізувалася (хоча основні проблеми не були повністю вирішені) [1].

Загальне зобов'язання держави із забезпечення стабільних і передбачуваних умов обов'язково потрібно врівноважувати з її суверенним правом приймати закони відповідно до суспільних інтересів (Saluka Investments, B.V. v. Czech Republic, ЮНСІТРАЛ, Часткове рішення, 17 березня 2006 року, параграф 305; Duke Energy Electroquil Partners & Electroquil S.A. v. Republic of Ecuador, справа МЦУІС № ARB/04/19, Рішення, 18 серпня 2008 року, параграф 340), беручи до уваги особливі соціальні й політико-економічні обставини у відповідній державі (Mamidoil Jetoil Greek Petroleum Products Societe S.A. v. Republic of Albania, справа МЦУІС № ARB/11/24, Рішення, 30 березня 2015 року, параграф 626), а незастосування стабілізаційних положень про оподаткування не завжди є порушенням стандарту справедливого і рівноправного ставлення на основі теорії про законні очікування (Impregilo S.p.A. v. Argentine Republic, справа МЦУІС № ARB/07/17, Рішення, 21 червня 2011 року, параграф 294), оскільки, зокрема, зміни ситуації на ринку, політичні та інші події можуть руйнувати очікування.

У справі «Di Belmonte v. Italy» Європейський суд з прав людини не знайшов порушення статті 1 Протоколу 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в ситуації, коли законодавець застосовував нові податкові норми до попередніх податкових відносин. Суд прямо вказав, що наведена стаття 1 не забороняє ретроактивного застосування законодавства [2] (параграфи 36, 42).

Тому Верховний Суд вважає, що за змістом конституційних норм держава повинна дбати про розвиток підприємницької діяльності в Україні, яка має здійснюватися на рівних і прозорих умовах усіма суб'єктами господарювання. Звідси випливає заборона установлення законами правил, які унеможливають чи надто обтяжують підприємницьку діяльність, створюють нерівні умови для різних суб'єктів господарювання, передбачають невідправдані обмеження на використання громадянами своєї власності, зокрема для цілей підприємництва. Водночас держава має піклуватися про соціальну

спрямованість економіки, що передбачає можливість покладення на суб'єктів господарювання справедливого і пропорційного обов'язку щодо вилучення в них частини створюваного продукту на користь менш забезпечених верств населення [1]. Тобто в контексті реалізації принципу стабільності держава, змінюючи ставки податків, зборів та інших обов'язкових платежів, має не лише орієнтуватися на поповнення ресурсу для виконання своїх зобов'язань перед суспільством, але й стимулювати господарську діяльність.

Існує прямий зв'язок стабільності оподаткування з ефективністю економічного розвитку та інноваційної діяльності [3, с. 21]. Суд Європейського Союзу у справі «Yvonne Van Duyn v. Home Office» зауважив, якщо держава затвердила правову концепцію, якою, зокрема, є стабільність податкового законодавства, то вона чинить протиправно, коли відступає від заявленої поведінки або політики, оскільки погодження такої політики (поведінки) дало підстави для виникнення обґрунтованих очікувань в осіб щодо її дотримання державою чи органом публічної влади [4]. Тобто дотримання принципу стабільності є підґрунтям економічного розвитку країни та забезпечення інноваційної діяльності, а також підтримання інноваційної інфраструктури.

Водночас, беручи до уваги принцип верховенства права, оцінку суспільного впливу підвищення податків потрібно здійснювати з урахуванням інтересу не лише конкретних суб'єктів господарювання, а й решти громадян. Стягнення податку за користування надрами за підвищеними ставками за 2014 рік може розглядатися як спосіб реалізації конституційного права власності українського народу на природні ресурси з огляду на військову агресію проти України. Оцінюючи реальний та фактичний вплив підвищення ставок податку за користування надрами, який був спричинений на відповідних суб'єктів господарювання (наскільки зменшилися їхні обороти, чи змогли вони компенсувати підвищене податкове навантаження шляхом підвищення цін на їх продукцію, чи призвело це до скорочення персоналу тощо) порівняно з досягнутим фіскальним та соціальним ефектом, зокрема, в частині реального забезпечення виконання функцій держави, дозволило збалансувати бюджет і допомогло у здійсненні видатків на оборону, захист від негативних дій країни-агресора тощо. Відповідне підвищення ставок рентної плати не порушило норми Конституції України, було пропорційним у відповідній ситуації щодо втручання держави у право власності платників податків, які змушені були сплатити до бюджету додаткові кошти, а також забезпечило баланс між публічними та приватними інтересами, зважаючи на конституційні засади визначення меж законодавчого регулювання податкових правовідносин, коли порушується принцип стабільності [5].

Важливо визначитися з рівнем застосування та місцем принципів податкового законодавства, зокрема стабільності, в ієрархії правових регуляторів. Формальне їхнє закріплення в статті 4 Податкового кодексу України [6] дає підстави для попереднього висновку про відсутність жодної їхньої переваги перед іншими нормами податкового права, визначеними цим Кодексом. Аргументом на користь цієї позиції є відсутність відповідних конституційних норм про перевагу одних норм закону над іншими. Водночас з позицій принципу верховенства права та з огляду на формування наднаціонального права, включаючи фінансове, врахування принципів і моралі є первинним кроком перед застосуванням норм закону. Не правомірно формувати практику правозастосування проти основоположних засад права.

На переконання Верховного Суду, норму-принцип стабільності податкового законодавства не можна вважати нормою, що змінює порядок набрання чинності або вступу в дію всіх нових податкових правил. Принцип стабільності податкового законодавства перебуває у складі такого структурного елементу принципу верховенства права, як правова визначеність. Стабільність податкового законодавства передбачає законні очікування платника податку щодо незмінності правового режиму оподаткування. Водночас такі очікування від законодавця мають урівноважуватись із правом держави приймати закони відповідно до суспільних (публічних) інтересів, тобто необхідно враховувати соціальні, політичні, економічні, безпекові чинники, які існують на момент прийняття законодавчого акта. Питання щодо застосування норм законів про зміну будь-яких елементів податків (зборів), які прийняті без врахування темпоральних меж, встановлених підпунктом 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України, не повинно вирішуватися шляхом прямого зіставлення цих норм, оскільки принцип стабільності діє і застосовується в нерозривному зв'язку з іншими правовими принципами [1].

Процесуальна дискреція щодо впливу на адміністративну дискрецію суб'єкта владних повноважень обмежена в разі проведення публічної фінансової політики з метою вирішення складних політико-економічних питань. В усіх випадках необхідно зважати на правові принципи: належного адміністрування, стабільності, фіскальної достатності та загальності оподаткування. Здійснений у межах дискреції вибір є законним і не підлягає скасуванню судом. Перевірці підлягає не справедливість

чи ефективність, а відповідність прийнятого рішення принципам права і юридичним нормам щодо встановленої процедури та вжиття всіх належних кроків, врахування фактичних передумов, правильності правового обґрунтування тощо. В протилежному разі адміністративний суд може скасувати чи змінити рішення суб'єкта владних повноважень. Зроблені під час адміністративної дискреції помилки є підставою для такого висновку і повернення справи на новий розгляд.

**Висновки.** Отже, дискрецію щодо реалізації публічної фінансової політики в контексті застосування принципу стабільності можна здійснювати з урахуванням цільового тлумачення системи правових регуляторів, коли правозастосовний орган обирає той регулятор, застосування якого призведе до більш розумного та справедливого результату. Йдеться про субсидіарне застосування самостійних регуляторів.

Можна виокремити такі рівні принципів: 1) наднаціональний; 2) національний. Приймаючи законодавство про нормативні акти, потрібно змістити ієрархію на принцип від норми-закону. Стратегічно правильно, якщо норма закону не відповідає принципу, то необхідно визнавати її неправомірною та застосовувати принципи, паралельно змінюючи норми закону.

З метою реалізації національних і суспільних інтересів Верховна Рада України наділена правом змінювати норми закону, приймати нові закони, які змінюють правове регулювання, суперечачи попереднім юридичним нормам. Таким чином, автоматично припиняється дія норм попередніх законів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Постанова Верховного Суду від 19.04.2022 р. у справі № 816/687/16. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/104044775> (дата звернення: 25.09.2022).
2. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Di Belmonte v. Italy» від 16.03.2010 р., заява № 72638/01. *European Court of Human Rights. HUDOC database*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97732> (дата звернення: 25.09.2022).
3. Десятнюк О., Дмитрів В. Стабільність оподаткування та її вплив на економічний розвиток держави. *Світ фінансів*. 2016. Вип. 2. С. 18–27.
4. Рішення Суду Європейського Союзу у справі «Yvonne Van Duyn v. Home Office» від 04.12.1974 р., № 41-74. *Court of Justice of the European Union. EUR-Lex database*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0041> (дата звернення: 25.09.2022).
5. Поляничко А. Принципова нестабільність чи нестабільна принциповість? Знову про теоретичні засади і практичне застосування принципів податкового законодавства України. *Закон і бізнес*. URL: <https://zib.com.ua/ua/136658.html> (дата звернення: 25.09.2022).
6. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 25.09.2022).