

Резюме

**Каменская Н. П. Субъекты права на обращения к публичной администрации: актуальные проблемы прав и обязанностей.**

Автор с помощью административно-правовых категорий «административные правоотношения», «субъект административных правоотношений», «административная правосубъектность» пытается охарактеризовать с материально-правовой точки зрения субъектов права на обращения к публичной администрации в Украине, конкретизировать объем прав и обязанностей этих лиц в производствах по их обращениям к указанным органам власти.

**Ключевые слова:** субъект права, субъект административного права, административные правоотношения, административная правосубъектность, обращения, институт обращений, публичная администрация, предложение, заявление, жалоба, запрос.

Summary

**Kamenskaya N. Subjects of rights for appealing to the public administration: actual problems of rights and duties.**

The author with the help of legal and administrative categories: “Administrative legality”, “Subject of administrative relations”, “Administrative legal personality” is trying to characterize from a substantive point of view of the subjects of the right to appeal to the public administration in Ukraine, to specify the scope of rights and obligations of the parties in the proceedings on their appeals to these organs of authorities.

**Key words:** subject of right, the subject of administrative law, administrative legality, administrative legal personality, appeals, Institute of appeals, public administration, proposal, request, complaint, inquiry.

УДК 342.9

**Д. Д. КОССЕ**

*Дмитро Дмитрович Коссе, кандидат юридичних наук, доцент ДВНЗ «Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана»*

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАЙБІЛЬШОГО СПРИЯННЯ В ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ

Правовий режим найбільшого сприяння в економіці – це комплексна категорія, яка визначає та впливає на ті відносини, які повинні бути врегульовані або/та врегулювання яких потребує суб’єкт (учасник) та держава в сфері економіки. Існування й розвиток категорії правового режиму найбільшого сприяння пов’язано із необхідністю врегулювання та забезпечення практичної реалізації ряду важливих комплексних відносин, що стосуються здебільшого сфери міжнародної та внутрідержавної безпеки, в тому числі й економічної.

Правовий режим найбільшого сприяння в сфері економіки може включати будь-які способи, методи і типи правового регулювання, але при цьому в різному їх сполученні, при домінуючій ролі одних і допоміжній ролі інших. Саме тому неможливо привести категорію правового режиму найбільшого сприяння до якоїсь однієї галузі права, визначити окремим предметом та методом правового регулювання. В цілому правовий режим впливає на зміст правовідносин, тобто на коло прав і обов’язків учасників таких відносин, в тому числі й процесуальних, безпосередньо визначає коло учасників, які можуть застосовувати той чи інший правовий режим найбільшого сприяння здійснення господарської діяльності, процеси застосування таких норм, забезпечення стабільності прийнятих норм протягом тривалого часу, забезпечення та гарантування виконання чинного законодавства і захисту прав та інтересів учасників правовідносин, і особливо гарантування й забезпечення права власності.

Причому не обов’язково, що до одного суб’єкта господарювання може застосовуватися лише один правовий режим найбільшого сприяння. З цього приводу дуже важливим постає питання щодо застосування в економіці країни різних правових режимів найбільшого сприяння щодо окремих галузей господарських відносин, окремих напрямів діяльності суб’єктів господарювання та держави, розвитку окремих територій в межах України.

Актуальність вивчення проблеми правових режимів та правових режимів найбільшого сприяння в економіці визначається науковцями та практиками І. С. Розановим<sup>1</sup>, С. С. Алексеевим<sup>2</sup>, А. В. Мицкевичем<sup>3</sup>, Л. С. Явичем, В. К. Рейхером, В. К. Мамутовим. Але в більшості науковий аналіз, пропозиції стосуються безпосередньо правової категорії, змісту, ознак правового режиму та режиму найбільшого сприяння (матеріального права), але поза зоною особливої уваги залишаються питання процесуального забезпечення реалізації того чи іншого правового режиму, процесу набрання ними чинності й припинення, стабільності існування, гарантування такої стабільності, можливостей застосування, зміни та юридичного забезпечення виконання встановлених норм щодо зазначених процедур (процесуальні норми). Також не розглядається комплексно питання економіки та інтеграції їх у правову форму.

Хоча саме одночасна стабільність матеріальних і процесуальних норм, виражена, розрахована та спланована економічна позиція, яка закріплена в законодавчих нормах, забезпечує умови щодо розвитку економіки в цілому, позитивно впливає на застосування режиму, отримання позитивного результату для бізнесу, держави, збільшує можливості зайнятості населення та життєзабезпечення населення на відповідній території.

**Правовий режим – це комплексна категорія.** У науці існують погляди, що правовий режим навіть можна ототожнювати із правовою системою в державі в цілому. Але в будь-якому разі зміст та ознаки категорії правового режиму в економіці, визначає або комплексно всі особливі умови здійснення господарської діяльності, або окремі напрями особливого правового регулювання<sup>4</sup>. По суті, найбільш важливими елементами змісту правового режиму в економіці можуть бути:

– **особливості правового статусу**, його набуття та припинення такого статусу щодо суб'єктів господарювання, в тому числі в процесі реєстрації, здійснення, припинення господарської діяльності на конкретних територіях, сферах господарської діяльності;

– особливості здійснення господарської діяльності на конкретних територіях та/або сферах господарської діяльності;

– особливі умови правового забезпечення фінансово-правового режиму (публічних фінансів);

– особливості руху та моніторингу руху капіталів (приватні фінанси) і товарів;

– особливості правового забезпечення руху фізичних осіб, працевлаштування, освіти фізичних осіб.

У випадку із Україною та особливостями набуття Україною правового статусу асоційованого учасника Європейського співтовариства зазначені вище елементи змісту правового режиму змінюються, адаптуються та імплементуються в разі застосування особливих правових режимів щодо певних суб'єктів господарювання, видів господарської діяльності, визначених територій.

Інструментарій та механізми застосування особливих правових режимів загальновідомий в юридичній науці, сьогодні фактично отримує новий подих, за допомогою побудування законодавцем, правозастосовними органами конструкцій, які виходять за межі конкретно визначених галузей права, можуть об'єднувати окремі механізми, методи правового регулювання різних за сутністю галузей права, наприклад, включає для визначених суб'єктів особливий режим оподаткування певних господарських операцій, визначених суб'єктів, особливий режим найму іноземних спеціалістів, спрощення для них візових обмежень та дозволів, особливості укладання, реєстрації окремих видів правочинів.

Такий підхід у правовому регулюванні фактично може виконувати декілька функцій. По-перше, це комплексний підхід до врегулювання відповідних суспільних відносин, по-друге, своєрідна систематизація в одному нормативному акті єдиного комплексного підходу до суб'єктів, територій та/або напрямів господарської діяльності, по-третє, стає інструментом спрощення застосування вже вкрай складного та заплутаного чинного законодавства, по-четверте, дає змогу державі та суб'єктам господарювання визначати першочергові напрями розвитку бізнесу, стратегічні пріоритети та місце національних компаній в міжнародному розподілі праці.

Одним із таких ефективних інструментів постає **режим найбільшого сприяння**, який держава встановлює в певних взаємовідносинах із суб'єктами з конкретно визначених країн або в конкретно визначених сферах господарювання.

Умовами такого режиму є наявність найбільшого обсягу прав, преференцій і пільг щодо мита, податків і зборів, якими користуються або будуть користуватися визначені суб'єкти (за різними параметрами, наприклад, місцем реєстрації).

При цьому в міжнародному публічному та приватному праві розглядається здебільшого режим, що стосується особливого фінансового режиму (режиму оподаткування), особливого митного режиму перетину митного та державного кордону товарами, послугами, фінансами та особами (адміністративне та митне право) тощо.

В Україні режим найбільшого сприяння встановлюється, змінюється та припиняється на основі відповідних договорів нашої країни з іншими державами і застосовується в сфері зовнішньої торгівлі до відповідних суб'єктів господарської діяльності (право СОТ<sup>5</sup>, право ЕС). Хоча існують і правові режими, які визначають сприяння в розвитку конкретних галузей економіки, економічних процесів та правовідносин.

Головним при цьому, як правило, буде мета – створення сприятливих умов щодо зовнішніх економічних взаємовідносин відповідної держави із суб'єктами або територіями, які є пріоритетними або стратегічними для відповідної держави. При цьому режим найбільшого сприяння в економічній сфері може застосовуватися і до резидентів країни задля розвитку тієї чи іншої сфери господарської діяльності.

Режим найбільшого сприяння може бути розглянутий у декількох аспектах. Так, багато десятиріч режим найбільшого сприяння вважають одним із найважливіших юридичних інструментів нормального здійснення міжнародних торгово-економічних зв'язків. Держави, зацікавлені в рівноправному і взаємовигідному економічному співробітництві, прагнуть будувати його на основі взаємності.

Принцип найбільшого сприяння означає, що одна договірна держава надає іншій державі (його юридичним та фізичним особам) в тій чи іншій сфері їх економічного співробітництва та взаємовідносин настільки ж сприятливий режим, як і той, що вона надає або надасть у майбутньому будь-якій третій державі, її юридичним і фізичним особам.

Найбільше сприяння, договірний режим і визначення його обсягу – справа саме договірних сторін. Сторони можуть поширити дію цього режиму на сферу економічних відносин або обмежити його дію лише питаннями торгівлі, мореплавства, визначеної сфери взаємодії тощо, можуть домовитися про його застосу-

вання тільки в окремих галузях регулювання економічних відносин (наприклад, до митного оподаткування або митного режиму в цілому).

Поряд із винятками обмежувального характеру чинне законодавство передбачає і виключення стимулюючого характеру у вигляді пільг для іноземних інвесторів, що можуть бути встановлені в інтересах соціально-економічного розвитку Української держави або суспільства. Види пільг і порядок їх надання встановлюються внутрішнім законодавством країни (наприклад, податковим).

У міжнародній торгівлі режим найбільшого сприяння означає порядок, при якому рівень мита та інших зборів, стягнутих при імпорті товарів із країни, що користується таким режимом, не повинен бути вище аналогічних митних платежів та зборів, що накладаються на товари будь-якої іншої країни. Те ж стосується і різних формальностей і процедур, пов'язаних з торгівлею. Іншими словами, режим найбільшого сприяння передбачає лише рівний з іншими торговими партнерами (не дискримінаційний) статус, а не будь-які особливі претензії чи пільги.

Як правило, рівні митного оподаткування всіх країн не залишаються незмінними, а змінюються залежно від ступеня міжнародного поділу праці, інтеграційних процесів тощо. У цілому ж характерна тенденція (для розвинутих країн, як приклад у розвитку) до поступового зниження митних податків. Так за останні 40 років їх рівень знизився більш ніж на 3/4. Хоча у зв'язку зі зміною економічної політики частини держав застосування санкцій до Російської Федерації, зміни економічних відносин із азійськими країнами фактично економічні відносини переходять до іншої фази регулювання, що саме і відображає підхід щодо застосування правових режимів як комплексних заходів міжнародного правового регулювання. При чому цей процес здійснюється як у двосторонньому порядку (договірний), так і в односторонньому, коли застосовуються санкції окремими державами до інших держав.

**Режим повного найбільшого сприяння** припускає надання іншій стороні за договором додаткових переваг шляхом перенесення пільг за угодами із третіми державами на контрагента за договором про режим найбільшого сприяння. На відміну від попереднього виду режиму тут маються на увазі переваги, надані конкретним іншим державам. Таким чином, за першим видом режиму сторона може претендувати тільки на пільги, надані для всіх іноземців, а в другому випадку – і на приватні пільги, надані будь-якій державі за двосторонньою торговельною або інвестиційною угодою.

Слід зазначити, що взаємність є одним із основних принципів міжнародного торговельного й інвестиційного співробітництва. Однак багато актів міжнародно-правового характеру передбачають порушення даного принципу, насамперед для країн, що розвиваються. Подібні положення містяться, наприклад, у ст. 19 Хартії економічних прав і обов'язків держав ООН, що встановлює стосовно країн, які розвиваються, преференційний, невзаємний і недискримінаційний режим. У минулому такий режим надавався торгівлі між колоніальними країнами і їх метрополіями. СРСР та інші соціалістичні країни надавали особливі преференції для підтримки національної економіки країн що розвиваються. Таким чином, іноземним інвестиціям може надаватися й особливий вид режиму – преференційний.

Отже, режим найбільшого сприяння також може надаватися як на умовах взаємності між державами, так і без неї. У тому випадку, коли режим найбільшого сприяння надається без умови взаємності, йдеться про абсолютне найбільше сприяння. Саме такий режим, його стабільність дає змогу окремим територіям отримати інвестиції в розвиток економіки за умови підтримки державною інфраструктурних проектів: транспорту, зв'язку тощо на належному рівні, достатньому для розвитку бізнесу.

Значення принципу найбільшого сприяння варто показати на прикладі американських торгово-економічних відносин. 18 жовтня 1972 р. між СРСР і США було підписано угоду про торгівлю, що передбачала надання сторонами один одному режиму найбільшого сприяння в питаннях митного обкладання, зборів та інших формальностей при імпорті й експорті товарів. Застосування в торгівлі з СРСР цього принципу могло б спричинити значні збитки, і саме тому й не застосовувалося в повному обсязі.

Таким чином, держава Україна в цьому випадку може визначати та застосовувати особливий правовий режим найбільшого сприяння для розвитку відповідної території або розвитку відповідної галузі економіки, сфери господарювання в тому числі, але не виключно шляхом застосування чинного українського законодавства з питань публічно-комерційного партнерства.

При цьому процесуальний бік застосування буде здійснюватися шляхом відпрацювання конкретних питань щодо регулювання або, навпаки, звільнення від регулювання конкретних господарських процесів.

По суті економісти повинні виробити модель і сутність економічного впливу на суб'єктів господарювання у визначеній сфері, а юристи – створити правову конструкцію, яка забезпечить розуміння загальних та спеціальних правил і однакове їх застосування у будь-яких випадках.

З юридичного боку найбільш важливими напрямками обґрунтування та фіксування процесів буде врегулювання в правовому режимі найбільшого сприяння таких питань:

- забезпечення можливості реалізації спеціального статусу окремих суб'єктів, на яких буде розповсюджуватися правовий режим, зміст їх правосуб'єктності, виникнення, зміни та припинення такого статусу та відповідальності за зловживання й порушення тим же суб'єктом, які надає статус;
- забезпечення процесуальних можливостей захисту суб'єкта господарювання від держави та відповідальності держави у разі порушення заздалегідь встановлених прав суб'єкта господарювання;
- з'ясування суті та відповідних обов'язкових умов існування режиму найбільшого сприяння в економіці, забезпечення однакового розуміння цих норм та однакового застосування;

– визначення юридичної відповідальності за ефективне виконання встановлених економістами КРІ показників щодо реалізації окреслених правових режимів в економіці країни.

Саме така близька і спільна робота економістів та юристів задля встановлення й існування ефективних правових режимів в економіці зможе забезпечити ефективний розвиток України в подальшому у визначенні її місця в системі глобального розподілу праці.

Так, урядом України створено програму розвитку України 2050, але її реалізація, особливо в частині економічних реформ, можлива лише у разі юридичного фіксування відповідальних осіб, юридичної відповідальності посадових осіб держави, що здійснюють реалізацію цієї програми, їх правосуб'єктності, можливої участі недержавних підприємств у її реалізації, визначення можливостей самостійної реалізації суб'єктами господарювання умов цієї програми тощо.

Саме такий підхід використовується в багатьох країнах світу, саме такий досвід реалізації фактично комплексного підходу до вирішення економічних проблем є позитивним.

**Отже, можна зробити такі висновки:**

1. Встановлення правового режиму найбільшого сприяння може бути здійснено в односторонньому порядку законодавчим органом країни щодо визначених суб'єктів або територій.

2. Застосування норм матеріального та процесуального права в процесі встановлення, зміни правового режиму в окремих галузях економіки можливо за умови встановлення чіткої стратегії перспективного розвитку держави та визначення місця в системі глобального розподілу праці.

3. Режим найбільшого сприяння може застосовуватися як до окремо визначених груп суб'єктів господарювання (наприклад, за сферою діяльності або місцем реєстрації), так і до відповідних територій в частині розміщення на них виробничих процесів, офісу, найму працівників із відповідної території.

4. Обов'язковим вимогами до змісту режиму найбільшого сприяння повинні бути:

– забезпечення можливості реалізації спеціального статусу окремих суб'єктів, на яких буде розповсюджуватися правовий режим, зміст їх правосуб'єктності, виникнення, зміни та припинення такого статусу для суб'єктів господарювання та відповідальність за зловживання й порушення тими можливостями, які надає статус;

– забезпечення процесуальних можливостей захисту суб'єкта господарювання від держави та відповідальності держави у разі порушення заздалегідь встановлених прав суб'єкта господарювання;

– визначення суті та відповідних обов'язкових умов існування режиму найбільшого сприяння в економіці, забезпечення однакового розуміння цих норм та однакового застосування;

– визначення юридичної відповідальності за ефективне виконання встановлених економістами КРІ показників щодо реалізації визначених правових режимів в економіці країни.

<sup>1</sup> Див.: Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура / И. С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 84.

<sup>2</sup> Алексеев С. С. Теория права. – 2-е изд. / С. С. Алексеев – М., 1995. – С. 243.

<sup>3</sup> Мицкевич А. В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства / А. В. Мицкевич // Ученые записки ВНИИСЗ. – М., 1967. – Вып. 11. – С. 11.

<sup>4</sup> Коссе Д. Д. Правовий режим та права система (ознаки та співвідношення) / Д. Д. Коссе // Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених «Сьомі осінні юридичні читання». – Хмельницький, ХУУП, 2008. – Ч. 2. – С. 81–83.

<sup>5</sup> Генеральна угода про торгівлю послугами між країнами СОТ // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – 12 листопада. – С. 482. – Ст. 2989.

**Резюме**

**Коссе Д. Д. Особливості застосування правового режиму найбільшого сприяння в економіці України.**

Застосування правового режиму найбільшого сприяння характеризується різними підходами до врегулювання.

По-перше, встановлення правового режиму найбільшого сприяння може бути здійснено в односторонньому порядку законодавчим органом країни стосовно визначених суб'єктів або територій.

По-друге, застосування норм матеріального та процесуального права в процесі встановлення, зміни правового режиму в окремих галузях економіки можливо за умови встановлення чіткої стратегії перспективного розвитку держави та визначення місця в системі глобального розподілу праці.

По-третє, режим найбільшого сприяння може застосовуватися як до окремо визначених груп суб'єктів господарювання (наприклад, за сферою діяльності або місцем реєстрації) або до відповідних територій в частині розміщення на них виробничих процесів, офісу, найма працівників із відповідної території.

По-четверте, обов'язковим вимогами до змісту режиму найбільшого сприяння повинні бути:

– забезпечення можливості реалізації спеціального статусу окремих суб'єктів, на яких буде розповсюджуватися правовий режим, зміст їх правосуб'єктності, виникнення, зміни та припинення такого статусу для суб'єктів господарювання та відповідальність за зловживання й порушення тими можливостями, які надає статус;

– забезпечення процесуальних можливостей захисту суб'єкта господарювання від держави та відповідальності держави у разі порушення заздалегідь встановлених прав суб'єкта господарювання;

– визначення суті та відповідних обов'язкових умов існування режиму найбільшого сприяння в економіці, забезпечення однакового розуміння цих норм та однакового застосування;

– визначення юридичної відповідальності за ефективне виконання встановлених економістами КРІ показників щодо реалізації визначених правових режимів в економіці країни.

**Ключові слова:** правовий режим, режим найбільшого сприяння, стратегія перспективного розвитку держави, правовий режим підтримки національно товаровиробника.

### Резюме

**Kosse D. D. Особенности применения правового режима наибольшего благоприятствования в экономике Украины.**

Применение правового режима наибольшего благоприятствования характеризуется различными подходами к урегулированию.

Во-первых, установление правового режима наибольшего благоприятствования может быть осуществлено в одностороннем порядке законодательным органом страны по отношению к определенным субъектам либо территориям.

Во-вторых, применение норм материального и процессуального права в процессе установления, изменения правового режима в отдельных отраслях экономики возможно при определении четкой стратегии перспективного развития государства и места страны в системе глобального разделения труда.

В-третьих, режим наибольшего благоприятствования может применяться как к отдельным группам субъектов хозяйствования (например, по сфере деятельности или месту регистрации), так и на соответствующих территориях в части размещения на них производств, офиса, найма сотрудников с соответствующей территорией.

В-четвертых, обязательным требованиям к содержанию режима наибольшего благоприятствования должны быть:

– обеспечение возможности реализации специального статуса отдельных субъектов, на которых будет распространяться правовой режим, содержание их правосубъектности, возникновение, изменение и прекращение такого статуса для субъектов хозяйствования и ответственность за злоупотребления и нарушения тех возможностей, которые предоставляет статус;

– обеспечение процессуальных возможностей защиты субъекта хозяйствования от государства, и ответственности в случае нарушения заранее установленных прав предприятия;

– определение сущности и соответствующих обязательных условий существования режима наибольшего благоприятствования в экономике, обеспечение единообразного понимания этих норм и одинакового применения;

– определение юридической ответственности за эффективное выполнение установленных экономистами KPI показателей по реализации определенных правовых режимов в экономике страны.

**Ключевые слова:** правовой режим, режим наибольшего благоприятствования, стратегия перспективного развития государства, правовой режим поддержки национально товаропроизводителя.

### Summary

**Kosse D. Features of legal MFN in the economy of Ukraine.**

Application of legal MFN characterized by different approaches to regulation.

First, the establishment of the legal MFN can be done unilaterally by parliament of the country in relation to specific subjects or areas.

Second, application of substantive and procedural rights during the installation, change the legal regime in certain sectors of the economy of the state is subject to the establishment of a clear strategy for future development of the state and determining place in the global division of labor.

Thirdly, MFN can be applied to separate certain groups of entities (eg, business or place of residence) or in the respective territories of the placing on their production processes, office, hiring employees with the territory.

Fourth, mandatory requirements for the content of MFN should be:

– to ensure the feasibility of the special status of individual subjects, which will extend the legal regime of legal content, emergence, change and termination of such status for business, and responsible for the abuse and violation of the opportunities offered by the status;

– ensuring procedural protection capabilities entity from the state, and state responsibility for violations of established entity;

– determination of the merits and relevant mandatory conditions of existence of the most favored in the economy, to ensure uniform understanding of these rules and uniform application;

– determination of legal responsibility for the effective implementation from economists set KPI indicators of implementation of these legal regimes in the economy.

**Key words:** legal regime, MFN, most favored nation treatment, the strategy of future development of the state, the legal regime support national producers.