

О. В. Іванов, здобувач кафедри
адміністративного та митного права
Академії митної служби України

КОМПЕТЕНЦІЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МИТНОЇ СПРАВИ

Статтю присвячено визначенню правового статусу Верховної Ради України в адміністративно-правовому регулюванні митної справи. Автор аналізує роль Верховної Ради України як суб'єкта адміністративно-правового регулювання митної справи. Розглядається компетенція Верховної Ради України, її повноваження в галузі митної справи.

Статья посвящена определению правового статуса Верховной Рады Украины в административно-правовом регулировании таможенного дела. Автор анализирует роль Верховной Рады Украины как субъекта административно-правового регулирования таможенного дела. В статье рассматривается компетенция Верховной Рады Украины, её полномочия в области таможенного дела.

Article is devoted to determining the legal status of the High Council of Ukraine in the administrative and legal regulation of customs. The author analyzes the role of the High Council of Ukraine as a subject of administrative and legal regulation of customs. The article deals with the competence of the High Council of Ukraine, its authority in the field of customs.

Ключові слова. Верховна Рада України, адміністративно-правове регулювання, митна справа, правовий статус.

Вступ. Визначення адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи як одного з різновидів адміністративно-правового регулювання має важливе значення для подальших досліджень у сфері адміністративних та митних відносин. Коло суб'єктів, що мають державно-владні повноваження в галузі митної справи, включає Верховну Раду України (далі – Верховна Рада) як суб'єкта, що має виконувати функцію законодавчого забезпечення галузі митної справи. Тому актуальні питання визначення компетенції Верховної Ради в контексті впливу на митні відносини.

Теоретичним та практичним проблемам розвитку парламентаризму в Україні присвячено значну кількість наукових праць таких учених: Ю. Барабаша, А. Георгіци, Г. Журавльової, В. Журавського, О. Майданник та ін. Дослідженню компетенції Верховної Ради присвячено наукові дослідження В. Погорілко, І. Снігур, В. Шаповала. Незважаючи на важливість правового забезпечення Верховної Ради як суб'єкта, що впливає на сферу митних відносин, ці питання залишаються недостатньо дослідженими.

Постановка завдання. Мета статті – визначення компетенції Верховної Ради як суб'єкта адміністративно-правового регулювання митної справи та її ролі у правовому забезпеченні галузі митної справи.

Результати дослідження. В умовах побудови демократичної, правової та соціальної держави необхідно вдосконалення діяльності парламенту та правового забезпечення повноважень Верховної Ради в галузі митної справи.

Верховна Рада – це загальнонаціональний представницький орган державної влади, що діє на постійній основі. Через вільно обраних народних депутатів Верховна Рада представляє український народ і діє в інтересах усіх громадян України.

© **О. В. Іванов, 2011**

У ст. 75 Конституції України проголошується: “...єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України”. Отже, виключно до компетенції Верховної Ради належить прийняття законодавчих актів, які мають найвищу юридичну силу і яким повинні відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів (підзаконні акти) [1].

Порядок роботи Верховної Ради, її органів та посадових осіб, засади формування, організація діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді встановлюються Конституцією України, регламентом Верховної Ради [2] та законами України: “Про комітети Верховної Ради України” [3], “Про статус народного депутата України” [4], “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”.

До компетенції Верховної Ради належать закріплені Конституцією України предмети відання та повноваження, необхідні для реалізації функцій Верховної Ради. Тому важливо визначити і відмежувати терміни “компетенція”, “функція”, “повноваження”.

Компетенція (лат. *competentia* – належність за правом, пристосованість до справи) – коло повноважень певної установи або особи; коло питань, справ, доручень до певної особи [5, 318]. Компетенція – це: 1) коло питань, котрі хто-небудь добре знає; 2) коло повноважень, прав [6, 256].

Слід погодитися з думкою І. Снігур, яка вважає, що повноваження складаються з конкретних прав та обов'язків державного органу, натомість функції визначають основні види діяльності відповідних державних органів, кінцевим результатом реалізації яких є досягнення конкретної мети. Через конкретні повноваження державних органів реалізуються їх функції [7, 14].

Повноваження – це сукупність прав щодо керованих об'єктів та обов'язків перед людиною, спільнотою, державою.

Компетенцію Верховної Ради в галузі митної справи можна визначити як систему владних повноважень, завдань і функцій, які здійснює парламент для забезпечення державної митної політики, що пов'язані між собою. Тому визначення компетенції Верховної Ради має концептуальне значення для реалізації митної політики держави й забезпечення інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян.

Залежно від способу конституційного закріплення компетенції виділяють три види парламентів: 1) парламенти з необмеженою компетенцією; 2) парламенти з відносно обмеженою компетенцією; 3) парламенти з абсолютно обмеженою компетенцією, характерні для країн, де реалізовано французьку конституційну модель. Конституції таких держав установлюють чіткий і вичерпний перелік питань, з яких парламент має право приймати закони. У цій класифікації Верховну Раду можна зарахувати (хоча й досить умовно) до парламентів з абсолютно обмеженою компетенцією. Такий висновок дозволяє зробити аналіз ст. 85, 92 Конституції України, які містять перелік питань, що належать до повноважень Верховної Ради й визначаються чи встановлюються виключно законами України [8, 763].

На думку В. Ф. Годованця, Верховна Рада має кілька груп повноважень, що пов'язані зі внесенням змін до Конституції України законотворчою діяльністю та прийняттям законів; зі здійсненням контролю за бюджетом; з визначенням засад політики держави і програм суспільного розвитку; з визначенням взаємовідносин Верховної Ради та Президента України; формуванням інших державних органів; здійсненням парламентського контролю; з організацією адміністративно-територіального поділу країни; здійсненням зовнішніх функцій держави та ін. Ці повноваження не є вичерпними, а доповнюються й деталізуються положеннями інших статей Конституції України, зокрема ст. 111, що визначає умови і порядок дострокового припинення повноважень Президента України в разі його усунення в порядку імпічменту, а також ст. 92, яка окреслює коло питань, що вирішуються виключно законами України [9, 138, 139].

Так, В. В. Кравченко визначає такі різновиди компетенції Верховної Ради: законодавчу; установчу; контрольну; повноваження Верховної Ради в галузі зовнішньої політики, оборони та безпеки; інші повноваження [8, 763].

Розглядаючи повноваження Верховної Ради за вищезазначеною класифікацією в ракурсі регулювання митних відносин, можна сформулювати такі повноваження відповідно до вищезазначених різновидів компетенції.

1. До законодавчої компетенції належать такі повноваження Верховної Ради в галузі митної справи:

- прийняття законів з питань митної справи;
- визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики;
- затвердження загальнодержавної програми економічного розвитку;
- надання в установленій законом термін згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та їх денонсацію.

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, – це частина національного законодавства України. Тому відповідні повноваження Верховної Ради щодо ратифікації та денонсації міжнародних договорів України доцільно зараховувати до її законодавчої компетенції.

2. Установчу компетенцію Верховної Ради становлять її повноваження щодо формування органів державної влади і державних установ, призначення, затвердження чи обрання посадових осіб тощо, а саме:

- повноваження щодо призначення виборів органів публічної влади (призначення виборів Президента України, позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування);
- повноваження щодо надання згоди на призначення Президентом України передбачених Конституцією України посадових осіб (Прем'єр-міністра України та ін.).

3. Контрольну компетенцію становлять повноваження Верховної Ради, що забезпечують реалізацію контрольної функції парламенту. Згідно з п. 33 ст. 85 Конституції України Верховна Рада здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією, об'єктом якого є Президент України, виконавча влада, представницький орган Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування тощо. Необхідно визначити такі контрольні повноваження Верховної Ради в галузі митної справи:

- заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриманого не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради;

– розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України; розгляд за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради;

– повноваження щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина Уповноваженим Верховної Ради з прав людини (ст. 101 Конституції України).

Депутат Верховної Ради, виступаючи як суб'єкт контрольних повноважень Верховної Ради, в тому числі і в галузі митної справи, може звернутися на сесії Верховної Ради із запитом до органів Верховної Ради, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування та форм власності. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

Верховна Рада також має повноваження у сфері зовнішньої політики, що опосередковано стосується й питання митної справи.

Верховна Рада може приймати правові акти в галузі митної справи, такі як закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви. З питань митної справи Верховна Рада приймає закони та постанови.

Право законодавчої ініціативи, згідно з ч. 1 ст. 93 Конституції України, належить Президентові України, народним депутатам, Кабінету Міністрів, Національному банку України, а ч. 2 цієї статті передбачає, що законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою позачергово.

Хоч прийняття законів загалом прерогатива органу законодавчої влади, у конституціях багатьох європейських країн закріплено ряд положень, що звужують обсяг законодавчих повноважень членів відповідних парламентів (палат) і посилюють роль уряду в ініціюванні прийняття законів. Відповідні положення спрямовано на забезпечення ефективності здійснення парламентом своєї законодавчої функції (за рахунок зменшення законопроектного навантаження на парламент), а також створення можливостей для належної реалізації урядом програми власної діяльності, схваленої законодавчим органом [10, 6–7].

Для підготовки проектів законів, підготовки і попереднього розгляду питань, що належать до повноважень Верховної Ради, створюються комітети Верховної Ради, які працюють постійно. Верховна Рада затверджує їх перелік і обирає голів цих комітетів (ст. 89 Конституції України). У Верховній Раді створено комітет з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики, до повноважень якого зараховано правове забезпечення регулювання митної справи та вироблення основних напрямів митної політики.

Відповідно до ст. 11 Закону України “Про статус народного депутата України” Комітет з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики здійснює законопроектну, організаційну, контрольну функцію, в тому числі і з питань митної справи та митної політики [4]. Правове забезпечення діяльності комітету здійснюється також відповідно до Положення про комітет з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики.

Ст. 12 Закону України “Про статус народного депутата України” передбачає, що народний депутат має право законодавчої ініціативи, яке реалізується у формі внесення до Верховної Ради таких документів: 1) законопроекту; 2) проекту постанови; 3) іншої законодавчої пропозиції. Порядок внесення законопроекту, проекту постанови чи іншої законодавчої пропозиції на розгляд Верховної Ради та порядок їх розгляду визначаються законом про регламент Верховної Ради.

Народний депутат, що є членом комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради, має право:

1) вносити пропозиції про розгляд на засіданнях відповідного комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії будь-якого питання, що належить до їх компетенції, а також брати участь в обговоренні питань, що вносяться на розгляд комітету;

3) викласти свою окрему думку як додаток до рішення комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради (ч. 4. ст. 14 Закону України “Про статус народного депутата України”) [4]. Депутати Верховної Ради можуть подавати запити і звернення з питань митної справи.

Отже, суб'єктами адміністративно-правового регулювання митної справи є Верховна Рада, депутат і група депутатів Верховної Ради, Комітет Верховної Ради з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики.

Крім вищезазначених законодавчих актів, правовим підґрунтям діяльності Верховної Ради є Митний кодекс України та Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність”. Відповідно до ч. 3 ст. 11 Митного кодексу України “органи державної влади (до яких входить Верховна Рада) в межах своїх повноважень, визначених Конституцією України та Законами України, здійснюють керівництво митною справою і контроль за діяльністю митних органів України” [11].

Норми Конституції України щодо повноважень Верховної Ради конкретизуються у ст. 9 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”, котра визначає, що найвищим органом, який здійснює державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності, є Верховна Рада, до компетенції якої належить:

прийняття, зміна та скасування законів, що стосуються зовнішньоекономічної діяльності; затвердження головних напрямів зовнішньоекономічної політики України; розгляд, затвердження та зміна структури органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності; укладання міжнародних договорів України відповідно до законів України про міжнародні договори України та приведення чинного законодавства України у відповідність до правил, установлених цими договорами; затвердження нормативів обов'язкового розподілу валютної виручки державі та місцевим радам народних депутатів України, ставок і умов оподаткування, митного тарифу, митних зборів і митних процедур України при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності; встановлення спеціальних режимів зовнішньоекономічної діяльності на території України відповідно до ст. 24, 25 цього Закону; затвердження списків товарів, експорт та імпорт яких забороняється [12].

Аналізуючи положення Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”, діходимо висновку, що Верховна Рада має суттєві повноваження щодо здійснення адміністративно-правового регулювання митної справи та законодавчого забезпечення реалізації митної політики.

Окремо слід наголосити про значення Верховної Ради як суб'єкта формування і реалізації митної політики України. Треба погодитися з С. В. Ківаловим, Б. А. Кормичем, що “виконання своїх функцій щодо формування митної політики Верховна Рада України здійснює відповідно до Конституції, законів України, Регламенту Верховної Ради шляхом законотворчості – процесу, результатом якого є видання нормативно-правових актів, що містять певні правові норми, які регулюють відповідну групу суспільно-правових відносин. Іншими словами, функцією Верховної Ради у формуванні та реалізації митної політики є її законодавче забезпечення” [13, 124–125].

Верховна Рада виступає суб'єктом формування та реалізації державної політики в цій галузі. Слушна думка Д. В. Приймаченка, який зауважує, що “формування та реалізація державної політики у цій сфері має забезпечувати: національний характер митної політики (захист економічних інтересів держави та суб'єктів ЗЕД, виконання завдання структурної перебудови економіки, захист прав та інтересів громадян), раціональне використання заходів тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД, активізацію інтеграційних процесів у світове товариство” [14].

Висновки. Завершуючи дослідження компетенції Верховної Ради як суб'єкта адміністративно-правового регулювання митної справи, зазначимо таке.

1. Верховна Рада – єдиний орган законодавчої влади в Україні, до компетенції якого належить прийняття законодавчих актів, що мають найвищу юридичну силу, яким мають відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів (підзаконні акти).

2. До компетенції Верховної Ради входять закріплені Конституцією України предмети відання та повноваження, необхідні для реалізації функцій Верховної Ради. Тому визначення компетенції Верховної Ради має концептуальне значення для забезпечення реалізації митної політики держави та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності і громадян. Повноваження Верховної Ради в ракурсі регулювання митних відносин можна класифікувати відповідно до функцій на законодавчу, установчу та контрольну.

3. Таким чином, можна зробити висновок, що суб'єктами адміністративно-правового регулювання митної справи, які впливають на формування правового забезпечення митних відносин, є Верховна Рада, депутат та група депутатів Верховної Ради, Комітет Верховної Ради з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики.

4. Правове забезпечення діяльності Верховної Ради як суб'єкта адміністративно-правового регулювання митної справи визначається Конституцією України, Регламентом Верховної Ради, Законів України “Про комітети Верховної Ради України”, “Про статус народного депутата України”, “Про зовнішньоекономічну діяльність”, однак потребує подальших досліджень питання необхідності закріплення у новій редакції Митного кодексу України повноважень Верховної Ради в галузі митної справи, а також удосконалення законодавства у сфері забезпечення митної політики України.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133.
3. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
4. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
5. Словарь иностранных слов / [авт.-сост. К. В. Астахов]. – М. : Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1957. – 830 с.
6. Словник іншомовних слів / [за ред. О. С. Мельничука]. – К. : Українська радянська енциклопедія (УРЕ), 1974. – 776 с.
7. Снігур І. Установчі повноваження Верховної Ради України щодо формування державних органів / І. Снігур // Публічне право. – № 1. – С. 13–17.
8. Кравченко В. В. Конституційне право України : навчальний посібник / Кравченко В. В. – Вид. 3-тє, виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.

9. Годованець В. Ф. Конституційне право України : навч. посіб / Годованець В. Ф. – К. : МАУП, 2005. – 360 с.
10. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [parlament.org.ua/.../ Legislative_process_.pd](http://parlament.org.ua/.../Legislative_process_.pd).
11. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. № 92-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39 (27.09.2002). – Ст. 288.
12. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України № 959-XII від 16 квітня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.
13. Ківалов С. В. Митна політика України : підручник / С. В. Ківалов, Б. А. Кормич. – Одеса : Юридична література, 2002. – 256 с.
14. Приймаченко Д. В. Деякі питання розмежування повноважень суб'єктів формування та реалізації митної політики / Д. В. Приймаченко // Митна справа. – 2005. – № 4. – С. 13–19.