

УДК 342.9

**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ**

**VERKHOVNA RADA OF UKRAINE AS A SUBJECT
OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION LANGUAGE POLICY**

Лопушанська О.В.,
*кандидат юридичних наук,
помічник-консультант народного депутата України*

Стаття присвячена аналізу повноважень українського парламенту у сфері адміністративно-правового регулювання мовної політики. Автором з урахуванням досліджень вітчизняних учених та норм чинного законодавства виокремлено особливості формування та регулювання мовної політики Верховною Радою України. Зроблено висновки про доцільність удосконалення правового регулювання мовної політики.

Ключові слова: Верховна Рада України, влада, державна політика, мова, закон.

Статья посвящена анализу полномочий украинского парламента в сфере административно-правового регулирования языковой политики. Автором на основе исследований отечественных ученых и норм действующего законодательства выделены особенности формирования и регулирования языковой политики Верховной Радой Украины. Сделан вывод о целесообразности совершенствования правового регулирования языковой политики.

Ключевые слова: Верховная Рада Украины, власть, государственная политика, язык, закон.

The article analyzes powers of Ukrainian Parliament in administrative and legal regulation of language policy. The author based research of local scientists and existing laws singled out especially formation and regulation of language policy by Verkhovna Rada of Ukraine. The conclusion of feasibility of improving legal regulation of language policy.

Key words: Verkhovna Rada of Ukraine, government, public policy, language, law.

Актуальність теми. Розвиток політико-правового інституту державності потребує еволюціонування його управлінських механізмів, які покликані забезпечити законні інтереси і безпеку населення у всіх сферах суспільних відносин.

Важливим при цьому є диференціація повноважень та управлінських компетенцій органів влади. Так, ч. 1 ст. 6 Конституції України передбачено, що державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1].

Слід зазначити, що Основний Закон визначив особливості правового статусу владних інституцій. Зокрема передбачено специфіку функціонування Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу України, що разом із тим наділений значними контрольними та організаційними повноваженнями, які, на нашу думку, повинні створити умови для якісного формування та реалізації парламентом державної політики у сфері мови.

Проте дане питання потребує вивчення та удосконалення механізмів його практичної реалізації.

Інститут українського парламентаризму та Верховна Рада як орган влади вже багато років є предметом наукового дослідження. У своїх працях ці питання розглядали відомі вчені-конституціоналісти: О.В. Батанов, Л.Т. Кривенко, О.Ф. Фрицький, О.І. Ющик та ін. Окрім того, вітчизняний парламент як суб'єкт управління вивчався провідними українськими дослідниками адміністративного права: Е.Ф. Демським, В.К. Колпаковим, О.В. Кузьменко, В.О. Шамраєм та ін.

Метою даної статті є аналіз питання реалізації повноважень Верховною Радою України у сфері адміністративно-правового регулювання мовної політики.

Виклад основного матеріалу. Для еволюції суспільства та держави важливим є стан культурної сфери, одним із компонентів якої є мовна політика.

Із огляду на глобальність та важливість завдань, які вирішуються, у тому числі і через забезпечення гарантованості прав на володіння державною та мовами національних меншин, стає зрозумілою постійна увага керівництва країни, а також міжнародної спільноти до питання формування та реалізації мовної політики в Україні. Наслідком цього стало створення системи управління у сфері мовної політики, яка, на даний час, складається зі значної кількості державних та недержавних інституцій, покликаних у тій або іншій мірі здійснювати владний вплив на суспільні відносини, що виникають у сфері досліджуваного питання, до яких відносять такі інституції, як: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство культури України та ін.

Проте, не дивлячись на факт існування розгалуженої системи зазначених органів (установ), результативність їх діяльності не можна визнати задовільною. Такий стан справ пояснюється багатьма факторами, зокрема: відсутністю належної координації у діяльності органів державного управління; недостатністю сучасних технологій управління і технічного забезпечення у системі відомств, які опікуються питанням формування та реалізації мовної політики (особливо щодо належного інформаційного забезпечення у даній сфері). У той же час, незважаючи на окреслені вище недоліки, система суб'єктів адміністративно-правового регулювання мовної політики виконує при цьому своє головне завдання – забезпечує рівні можливості для комунікації державною та мовами національних меншин.

Доцільно констатувати, що, відповідно до ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» № 2411-VI від 1 липня 2010 року формування та реалізація як внутрішньої, так і зовнішньої політики в Україні покладається на органи публічної адміністрації, до відання яких віднесено вирішення того чи іншого питання [2].

Зауважимо, що у державній системі адміністративно-правового регулювання мовної політики необхідно виділити певну сукупність суб'єктів (органів публічного адміністрування, до сфери впливу яких віднесено здійснення організаційних заходів у тій чи іншій сфері суспільного життя), яка покликана здійснювати управлінський вплив на учасників суспільних відносин, використовуючи при цьому специфічні засоби регулювання їх поведінки.

Отже, державні органи, що регулюють мовну політику в Україні, можна поділити на органи загальної компетенції та спеціальні органи державного управління. До органів загальної компетенції відносяться: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та органи місцевого самоврядування.

Верховна Рада України у сфері мовної політики відповідно до ст. 85 Конституції України здійснює такі повноваження:

– приймає закони та вносить зміни до Конституції України;

– затверджує Державний бюджет України та вносить зміни до нього;

– визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави, складовою яких є і мовна політика, а також затверджує загальнодержавні програми національно-культурного розвитку;

– надає законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України у сфері мовного питання та здійснює денонсацію міжнародних договорів України;

– встановлює систему оподаткування та визначає основи місцевого самоврядування, а також реалізовує інші повноваження, які згідно з Конституцією України віднесені до її відання [1].

Показником результативності роботи українського парламенту є прийняття нормативних документів. У 2010 році Верховною Радою було прийнято 224 закони, із яких 4 покликані регулювати суспільні потреби у сфері культури і освіти [3]. Протягом одинадцятої сесії Верховної Ради України шостого скликання (друге півріччя 2012 р.) було прийнято 97 законів (аналіз не включає законодавчі акти про ратифікацію міждержавних домовленостей та тих, норми яких вносять зміни до бюджетного законодавства), з яких тільки 1 був підготовлений Комітетом Верховної Ради України з питань культури і духовності [4], що займається нормопроектувальною та аналітичною роботою у сфері мовної політики.

Парламентом VIII скликання за 100 днів роботи було ухвалено 379 проектів законів та постанов Верховної Ради України [5]. А за період листопад–липень прийнято 36 законодавчих актів на виконання Коаліційної угоди. Окрім того, у вказаний період членами парламенту було зареєстровано 3 568 законопроектів [6].

Разом із тим українська вчена Н.І. Кучерська, характеризуючи законодавчу функцію вітчизняного парламенту, зазначає, що хаотична нормотворчість, притаманна Верховній Раді України, є результатом «необ'єктивної оцінки» чинних нормативно-правових актів і відсутності єдиної концепції розвитку законодавства, яка повинна ґрунтуватися на суспільних потребах і пріоритетних напрямках розвитку держави як політико-правового інституту [7, с. 71].

Так, вітчизняний парламент і депутати до недавнього часу не мали чітко визначеного плану законотворчої роботи, що впливало на системність регулювання суспільних відносин та правову культуру громадян. Проте 4 червня 2015 року Верховною Радою України було прийнято постанову № 509-VIII «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні» [8].

П. 2 р. VII даного Плану «Національний діалог. Гуманітарна політика» передбачає розробку та прийняття законопроекту про внесення змін до Закону України «Про засади державної мовної політики» щодо забезпечення статусу української мови як єдиної державної та рівності регіональних мов або мов меншин, а також проекту закону про забезпечення державної підтримки заходів

з розвитку та популяризації української мови та україномовної друкованої продукції. Проте слід констатувати, що врегулювання фундаментальних питань реалізації мовної політики, на жаль, даним документом не передбачене, що вказує на потребу його доопрацювання з урахуванням реалій мовної ситуації в Україні.

Розглядаючи Верховну Раду України як суб'єкт мовної політики, варто також охарактеризувати профільний комітет, яким є Комітет Верховної Ради України з питань культури і духовності. Згідно з п. 1 ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» № 116/95-ВР від 4 квітня 1995 р., комітетом є орган парламенту, що утворюється із числа народних депутатів для здійснення законопроектної роботи та виконання контрольних функцій.

З метою забезпечення діяльності комітетів у структурі кожного із них діє секретаріат, який у залежності від предмета відання, кількості членів комітету може ділитися на структурні підрозділи, наприклад, відділи. Норми даного законодавчого акта у ст. 42 також встановлюють форми роботи комітетів, до яких віднесено: засідання комітету (відкриті та закриті, враховуючи специфіку питань, винесених на порядок денний), проведення слухань у комітеті, організація заходів із метою обговорення законопроектів, обміну досвідом та висвітлення діяльності комітету (спільні засідання комітетів, конференції і т. д.) [9].

Для законопроектної роботи та виконання інших функцій, що відносяться до відання комітетів у сфері мовної політики, Верховна Рада України восьмого скликання постановою № 22-VIII від 04.12.2014 р. «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» утворила у своїй структурі Комітет з питань культури і духовності.

Спеціальним додатком до даної постанови визначено предмети відання комітетів, відповідно до якого Комітет з питань культури і духовності відповідальний за законопроектну роботу, а також реалізацію контрольної функції у таких галузях, як: культурно-просвітницька діяльність (видавнича справа, бібліотечна справа, кінематографія, народні художні промисли); мистецька діяльність (професійні творчі спілки, театри, школи естетичного виховання, концертно-гастрольна діяльність тощо); охорона історико-культурної спадщини (музейна справа, архівна справа, діяльність заповідників, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей); державна політика у сфері свободи совісті та релігійних організацій; державна політика у сфері розвитку та використання державної мови та мов національних меншин в Україні; засади благодійної діяльності [10].

У законотворенні комітет розглядається як підрозділ, що самостійно, а іноді із залученням зовнішніх фахівців, вчених та громадських діячів здійснює експертизу проектів нормативних актів, а також їх підготовку. Слід зазначити, що, на думку дослідниці Г.І. Колесник, з метою злагоженої

та цілісної роботи комітетів як підрозділів єдиного органу влади потрібно передбачити механізм взаємодії комітетів, а також сприяти громадськості до участі у законотворчому процесі (і не тільки на стадії обговорення проекту) [11].

Адже, як зазначає науковець О.О. Ющенко, участь громадян у законотворенні сприяє як підвищенню якості нормативно-правових актів, так і своєчасності законодавчого реагування на ті чи інші суспільні потреби [12, с. 67].

Для удосконалення роботи парламенту заслуговує на увагу пропозиція вченої Н.І. Кучерської, яка вважає, що державним діячам та громадськості при підготовці законопроектів та проектів підзаконних актів слід розглядати такі критерії якості правового регулювання: всебічність та повнота правового забезпечення конкретних суспільних відносин нормами чинних актів; узгодженість норм різних документів, а також відповідність вимогам часу як самих документів, так і змін та доповнень до них [7, с. 71].

На нашу думку, при розробленні законопроектів з питань мови також потрібно звертати увагу на точність та повноту визначень понять, які наводяться в актах, їх узгодження з іншими категоріями, що наводяться у цьому документі та чинних нормативно-правових актах; взаємодоповнюваності та послідовності норм права, а також на врахуванні актуальних суспільних проблем, бо основною функцією законодавства є забезпечення порядку та суспільного блага. Окрім того, у законодавстві з питань мов мають бути відображені основні аспекти співпраці України з іншими державами у даній сфері, а також форми, принципи і методи підтримки української мови за кордоном, зокрема, збереження та розвиток мови закордонних українців та мови кримсько-татарського народу.

Варто зазначити про таку форму роботи народних депутатів України, як запити та звернення, через які народні обранці впливають на реалізацію тих чи інших урядових програм і планів, а також рішень органів місцевого самоврядування у сфері реалізації мовної політики.

Висновки. Не дивлячись на те, що система публічного управління в Україні потребує докорінних змін та встановлення її інституційної і функціональної відповідності реальному сектору економіки, Верховна Рада України є повноправним суб'єктом адміністративно-правового регулювання мовної політики із законодавчо визначеними повноваженнями у даній сфері.

Проте питання регулювання мовної політики потребує додаткової уваги з боку Верховної Ради України, як одного з вищих органів влади в Україні.

Окрім того, не дивлячись на значну кількість законопроектів з питань мови, що зареєстровані у Верховній Раді України, на жаль, дане питання не має достатнього правового регулювання, а проекти продовжують залишатися проектами, оскільки не спрямовані на конструктивну зміну існуючих норм, а лише створюють альтернативні документи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України № 2411-VI від 1 липня 2010 р. // ВВР. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
3. Протягом 2010-го сесійного року Верховна Рада України прийняла 224 закони // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/content/print.php?action=news&ar_id=2232. – Загол. з екрану.
4. Підсумки 11-ї сесії роботи парламенту VI скликання // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=2824&ch_id=43&as=0. – Загол. з екрану.
5. Верховна Рада України: перші 100 днів діяльності // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opora.ua.org/news/7483-verhovna-rada-ukrajiny-pershi-100-dniv-dijalnosti>. – Загол. з екрану.
6. Як виконується Коаліційна угода: підсумки I та II кварталів 2015 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/nodes>. – Загол. з екрану.
7. Кучерська Н.І. Законотворча діяльність Верховної Ради України: проблеми та шляхи їх розв'язання / Н.І. Кучерська // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – С. 63–72.
8. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII // Офіційний вісник України від 10.07.2015. – 2015. – № 52. – Ст. 1 668.
9. Про комітети Верховної Ради України: Закон України №116/95-ВР від 04.04.1995 р. // ВВР. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
10. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII // ВВР. – 2015 р. – № 1. – Ст. 10.
11. Колесник Г.І. Проблеми законотворчої роботи комітетів Верховної Ради України / Г.І. Колесник // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – 2010. – Вип. 3 (6). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03\(6\)/10kg%D1%96vru.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03(6)/10kg%D1%96vru.pdf). – Загол. з екрану.
12. Ющенко О.О. Поняття та система форм участі громадян України у законотворчому процесі / О.О. Ющенко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1 (7). – С. 66–69.