

## ГРОМАДСЬКІ РАДИ ЯК ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЯ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ ІНТЕРЕСІВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ

*Проаналізовано стан і особливості функціонування дорадчо-консультативних органів національних меншин при органах державного управління. Описано нормативно-правову базу їх діяльності, розглянуто можливості представлення інтересів етнонаціональних груп у системі державного управління сучасної України.*

**Ключові слова:** *суспільно-політичні інтереси, репрезентація інтересів, національні меншини, дорадчо-консультативні органи, громадські ради, етнонаціональна політика, державне управління.*

*Проанализировано состояние и особенности функционирования консультативных органов национальных меньшинств при органах государственного управления. Описана нормативно-правовая база их деятельности, рассмотрены возможности репрезентации интересов этнонациональных групп в системе государственного управления современной Украины.*

**Ключевые слова:** *общественно-политические интересы, репрезентация интересов, национальные меньшинства, консультативные органы, общественные советы, этнонациональная политика, государственное управление.*

*Were analyzed subject and function peculiarities of consulting bodies of national minorities under state management departments. Was described normative and law base of their work, were discussed different opportunities of interest representation of ethnical and national groups in the system of state management in modern Ukraine.*

**Key words:** *social and political interests, representation of interests, national minorities, consulting departments, social councils, ethnic and national politics, state management.*

Інституціалізація суспільно-політичних інтересів національних меншин у сучасній українській державі відбувається, насамперед, у громадських організаціях, які є основним інститутом політичної системи, що репрезентує їх специфічні інтереси. Залишаючи у стороні такі суб'єкти представництва інтересів етнонаціональних груп, як політичні партії і органи етнічного представництва, що репрезентують інтереси відповідно угорської етнічної меншини і кримськотатарського народу, в контексті аналізу стану інституціалізації інтересів етнонаціональних груп можна стверджувати, що громадські організації є провідними політичними акторами у політичній системі України, а головним інститутом, що забезпечує різноманітні потреби соціуму, у тому числі – етносоціальних груп, є держава. Включення громадських організацій національних меншин, як інститутів громадянського суспільства, у процес вироблення і реалізації державної етнонаціональної політики має велике значення для нашої держави, в якій тільки за офіційними даними проживає 22,2% неукраїнського населення. Перехідною ланкою між інститутами громадянського суспільства і державою, інститутом представництва і узгодження інтересів національних меншин є громадські ради, що діють при органах державного управління і (теоретично) місцевого самоврядування.

Значені інститути, що складаються з інших, ніж держава і органи місцевого самоврядування, інститутів політичної системи – політичних партій і громадських організацій, забезпечують, як і в багатьох країнах Заходу, функціональне представництво груп інтересів у політичній системі суспільства. Методологічно основою діяльності цих інститутів є концепція Governance, яка була «вперше сформульована на початку 90-х років ХХ ст. як теоретична конструкція, розрахована на реалізацію в провідних демократичних країнах Заходу. Сьогодні ця модель державного управління є дуже популярною у світі, однак залишається практично невідомою в Україні та інших державах СНД»<sup>1</sup>. Ознаками Governance є «по-перше, обов'язкова участь у процесі державного управління представників громадянського суспільства і бізнесу, а по-друге, орієнтація не на результат управлінської діяльності, а на формування демократичного механізму вироблення і реалізації рішень на підставі суспільного консенсусу в принципових питаннях»<sup>2</sup>.

В. Нікітін у своїх дослідженнях подає ґрунтовний аналіз розвитку даної концепції в західній суспільно-політичній думці, розкриває її сутність і зміст, можливість і перспективи застосування в Україні, висвітлює політику української держави щодо інститутів громадянського суспільства, систематизує напрацювання українських вчених з проблем відношення держави до інститутів громадянського суспільства<sup>3</sup>.

Громадським радам в Україні присвячено дві розвідки одеських вчених, які розглядають їх як механізм participatory democracy (Р. Кобець)<sup>4</sup> і аналізують проблеми і перспективи застосування в Україні, висвітлює політику української держави щодо інститутів громадянського суспільства, систематизує напрацювання українських вчених з проблем відношення держави до інститутів громадянського суспільства<sup>5</sup>. Статті вміщено у збірці «Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи», що є результатом реалізації проекту «Промування відповідальної та ефективної демократії: роль громадянського суспільства», в рамках якого з вересня 2007 року до червня 2008 року було здійснено моніторинг ситуації в Україні у сфері діяльності дорадчо-консультаційних органів. Не зважаючи на те, що моніторинг діяльності громадських рад зроблено на основі дослідження лише офіційних інформаційних повідомлень, оприлюднених у мережі Інтернет на сайтах відповідних відомств, які неповною мірою висвітлюють реальну ситуацію у цій сфері, дане опрацювання є цінним джерелом інформації<sup>6</sup>. Дослідники, до кола наукових інтересів яких входять проблеми співпраці влади і бізнесу, впровадження гендерної рівності, питання етнополітики, згадують про громадські ради лише у контексті своєї проблематики<sup>7</sup>. Окремих праць, присвячених громадським радам національних меншин в Україні, немає.

Таким чином, метою даної статті є систематизація інформації про громадські ради як інститути представлення інтересів національних меншин, у тому числі аналіз нормативно-правової бази їх діяльності, функціонування і перспектив розвитку.

Розглядаючи нормативно-правову базу діяльності рад, спершу слід зазначити, що представництво і узгодження інтересів національних меншин може здійснюватися шляхом участі їх представників як в радах загальної компетенції, що діють при Президентові України, кабінеті Міністрів (теоретично), обласних і районних державних адміністраціях, так і в спеціалізованих радах представників національно-культурних товариств, що діють при Президентові України, міністерствах і державних комітетах, управліннях чи департаментах облдержадміністрацій (національних меншин чи внутрішньої політики).

Правовою основою діяльності дорадчих органів в Україні є, в першу чергу, Конституція України, яка у статті 38 визначає право громадян на участь в уп-

равлінні державними справами, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає залучення представників громадськості та фахівців до участі в робочих групах постійних комісій органів місцевого самоврядування. Організацію діяльності дорадчих органів регулюють нормативні акти Кабінету Міністрів України та Укази Президента. На підставі Указу Президента України від 19 квітня 2000 року «Про Раду представників громадських організацій національних меншин України» від 19 квітня 2000 р. (№ 600/2000) було створено консультативно-дорадчий орган представників громадських об'єднань національних меншин України. Указом Президента України 11 квітня 2001 р. створено Всеукраїнську громадську раду, 31 липня 2004 р. вийшов Указ Президента України № 854/2004 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Кабінет Міністрів України 15 жовтня 2004 р. прийняв постанову № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а 15 вересня 2005 р. був підписаний Указ Президента України №1276 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», 22 травня 2006 року з'явився Указ Президента України № 428 про Раду з питань етнічно-національної політики.

На думку А. Крупника, з інституціональної точки зору громадські ради можна розглядати як специфічний вид громадського об'єднання, що посідає проміжне місце між громадською структурою та формою безпосередньої участі громадян в управлінні, а до їх найважливіших функцій слід віднести функцію соціального ініціювання, контролю над владою, соціального лобіювання, експертну функцію, функцію розв'язання і узгодження конфліктів<sup>8</sup>.

В органах виконавчої влади, за інформацією Кабінету Міністрів України із 19 міністерств громадські ради створені та функціонують при 9, але при самому Кабінеті Міністрів громадська (центральна) рада не функціонує. У середньому кількість повідомлень про засідання громадських рад за період кінця 2007 – початку 2008 рр. скоротилася вдвічі (до 1 засідання на 1,5 квартали), кількість міністерств, які подали звіти про діяльність громадських рад до Кабміну, також скоротилася: протягом 2007 р. та першого кварталу 2008 р. вдвічі (з 10 до 5)<sup>9</sup>. За час діяльності органу виконавчої влади, яка здійснює державну етнічно-національну політику, відбувалися її численні ліквідації і реорганізації, що відповідно негативним чином відбилися на діяльності відповідної ради. Так, Міністерство у справах національностей та міграції було створено Указом Президента України від 26 квітня 1993 р. на базі Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів України. 1995 р. його було ліквідовано, а 1996 р. утворено Державний комітет у справах національностей та міграцій, при якому створено Раду представників всеукраїнських громадських об'єднань національних меншин. Державний комітет впродовж 11 років (з 1996 до 2006 рр.) пройшов 6 ліквідацій, а протягом 2007-2009 рр. тричі змінювався Голова комітету. Зрозуміло, що кожна реорганізація вимагала, фактично, нового утворення Ради, отже на сьогодні можна говорити лише про її інституціоналізацію. З офіційних даних Держкомнацу відомо, що 25 березня 2009 р. відбулося перше засідання Ради у складі представників 43 всеукраїнських організацій національних меншин, на якому обрано керівництво Ради і затверджено положення про неї<sup>10</sup>. Слід підкреслити активну діяльність Громадської колегії при Раді Міністрів АР Крим, яка зі зрозумілих причин чималу увагу присвячує питанням міжнаціональних відносин<sup>11</sup>.

Уряд Президента України характеризується активністю у створенні дорадчо-консультативних органів – Раду представників громадських організацій національних меншин при Президентові України утворено у квітні 2000 року. Відповідно до положення про неї вона створювалася з метою сприяння підвищенню ролі громадських організацій національних меншин України в процесі прийняття органами державної влади рішень щодо розвитку етнічної культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин України, поглиблення демократичних засад українського суспільства та забезпечення міжнаціональної злагоди в Україні. До кола основних завдань Ради положення відносить, зокрема, підготовку пропозицій щодо вдосконалення та реалізації законодавства України стосовно національних меншин; забезпечення прав національних меншин, потреб їхнього етнокультурного розвитку. На думку М. Товта, задекларованої мети Рада не досягла і поставлених завдань не виконала, адже з організаційних та інших причин було проведено тільки одне засідання в березні 2001 року, на якому обговорювалися лише організаційні питання стосовно можливих форм, методів та процедур її роботи<sup>12</sup>. 11 квітня 2001 року Указом Президента України створилася Всеукраїнська громадська рада, ініціаторами скликання якої були відомі учасники правозахисного руху 60–80-х років І. Дзюба, С. Глузман, В. Малинкович, Л. Танюк. Основними завданнями було: вивчення проектів законів, актів Президента України, КМУ, центральних органів виконавчої влади з метою встановлення їх відповідності загально визначеним нормам міжнародного права і стандартам демократичного суспільства; підготовка відповідних пропозицій; сприяння забезпеченню реалізації принципів відкритості і гласності у діяльності органів державної влади<sup>13</sup>. У 2005 р. Президент України В. Ющенко, прагнучи змінити систему діалогу з інститутами громадянського суспільства, 15 вересня 2005 р. підписав Указ № 1276 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яким передбачено запровадження практики проведення щорічних Президентських слухань як постійно діючого механізму громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Сподівання Президента і громадськості, висловлені в ході перших слухань, не мали жодного продовження. Так само, як у випадку з Державним комітетом національних меншин, зміни в уряді Президента викликали реорганізацію ради представників національних меншин. Останній дорадчо-консультативний орган при Президентові України – Рада з питань етнонаціональної політики, створений відповідно до Указу Президента України від 22 травня 2006 року № 428 з метою всебічного сприяння збереженню громадянської злагоди в суспільстві, гармонізації міжнаціональних відносин, розвитку етнічної, культурної, мовної та духовної самобутності національних меншин України, на чолі з народним депутатом України Геннадієм Удовенко, провела лише два засідання: перше – 2 червня 2006 р., друге (і останнє) 4 квітня 2007 р.<sup>14</sup> Дієвість цієї ради, як і попередньої, виявилася малоефективною.

На регіональному рівні інституціалізація рад представників організацій національних меншин відбулася раніше, ніж інших інститутів громадянського суспільства. Незважаючи на те, що з 1999 р. у Львівській області функціонувала Рада національних меншин при ОДА, процес активного формування місцевих дорадчих органів був активізований лише наприкінці 2005 р., після видання у вересні Указу Президента «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». На сьогодні громадські ради діють в Луганській

області, при Вінницькій ОДА (складається з представників політичних партій), Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Миколаївській (15 громадських рад), Харківській, Чернігівській ОДА. Слід зазначити, що протягом 2006–2007 років діяльність громадських рад активізувалася, зокрема в Житомирській області Громадська колегія при ЖОДА, куди входили представники трьох національно-культурних товариств (польського, російського і єврейського), в 2007 році збиралася досить регулярно (відбулося 6 засідань), її члени запрошувалися на колегію ЖОДА 24 квітня 2007.

Наприкінці 2005 року у 10 областях України був розпочатий спільний проект Секретаріату Президента України та ОБСЄ зі створення при обласних адміністраціях експертних груп за участі представників громадських організацій, наукових установ та органів влади. Проект здійснювався у Чернігівській, Чернівецькій, Донецькій, Кіровоградській, Львівській, Одеській, Ужгородській, Вінницькій, Запорізькій областях та місті Севастополь. Головним напрямом діяльності експертних рад, сформованих на базі обласних адміністрацій, стала громадська експертиза актів місцевих державних адміністрацій<sup>15</sup>.

Слід зазначити і ради представників національно-культурних товариств, які діють у багатьох областях України, зокрема у Львівській, Київській, Миколаївській, Харківській, Запорозькій, Житомирській та ін. областях. Так, у Житомирській області її було створено в 2006 році з метою здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю щодо питань формування і реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами та на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2005 р. № 356 «Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами». До ради входило 13 організацій національних меншин, у 2006 році проведено 3 засідання ради, у першій половині 2007 року – 4.

Резюмуючи, наголосимо, що в нашій державі дорадчо-консультативні органи лише частково репрезентують інтереси етносоціальних груп і не є, повною мірою, складовою представлення інтересів організацій громадянського суспільства у процесі обговорення і реалізації етнопатріотичної політики. Українське законодавство не передбачає їх обов'язкового включення у процес прийняття рішень на центральному і регіональному рівнях, а з огляду на недосконалість законодавства, що стосується органів місцевого самоврядування і відсутність підзаконних актів у цій сфері, на місцевому рівні їх участь у процесі прийняття рішень є вкрай малою. Привертає увагу факт, що без підзаконних актів КМУ і Президента України, а також відповідного контролю за діяльністю дорадчо-консультативних органів, попри наявність законодавчої бази, вони не працюють, що свідчить про слабкий розвиток демократії участі в Україні і загалом негативно характеризує політичну культуру українського суспільства. Тим не менше, вони діють, при чому на місцевому рівні, особливо в регіонах з великим відсотком етнопатріотичних груп – активніше, ніж при центральних органах. Також, можна зробити висновок і про те, що ради представників національних меншин загалом інституціалізувалися раніше, ніж інші дорадчо-консультативні органи, що пояснюється збільшенням уваги уряду України і Президента національним меншинам, ніж іншим групам інтересу. Наприкінці слід зауважити, що питання діяльності дорадчо-консультативних органів як інститутів репрезентації національних меншин в Україні потребує глибокого, систематичного і всестороннього вивчення, тому дані висновки слід вважати попередніми.

1. *Корженко В.В., Нікітін В.В.* Домінанти сучасної діалогічної моделі місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування в Україні: сучасність та перспективи: Матеріали науково-практичної конференції з нагоди 10-річчя прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, м. Харків, 26 червня 2007 р. / Ред. кол. Ю.П. Битяк, М.І. Титов, С.Г. Серьогіна, П.М. Любченко, І.В. Яковюк. – Х.: Стиль-Издат, 2007. – С. 86–90. 2. *Корженко В., Нікітін В.* Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance // Державне будівництво. – 2007. – № 1 [електронне фахове видання ХарПІ НАДУ – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/doc/1/01.pdf>] 3. *Корженко В.В., Нікітін В.В.* Домінанти сучасної діалогічної моделі місцевого самоврядування; *Корженко В., Нікітін В.* Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance; *Нікітін В.* Ресурсний потенціал становлення громадянського суспільства в Україні: Монографія. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 248 с.; *Нікітін В.* Еволюція моделей громадянського суспільства у контексті розвитку світової державно-управлінської науки // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика: Матер. Міжнар. наук.-практич. конф. (Львів, 22 березня 2007 р.): У 2-х ч. / За наук. ред. Шевчука П.І. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Ч. I. – С. 89–93.; *Нікітін В.* Комунікативна парадигма Ю. Габермаса в контексті формування теоретичних засад «діалогічної» моделі державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – № 1 (31). – Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2007. – С. 261–270; *Нікітін В.* Концептуальні засади «діалогічної» моделі державного управління // Державне будівництво [електронне фахове видання Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України]. – 2007. – № 1. – Ч. 2 // Режим доступу: [http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/p\\_1\\_2007/doc/1/06.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/p_1_2007/doc/1/06.pdf) 4. *Кобець Р.* Дорадчо-консультативні органи як механізм participatory democracy // С. Панцир, А. Крупник. Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи / За ред. Г. Усаєнко. – К.: Фонд «Європа ХХІ», 2008. – С. 6–10. 5. *Крупник А.* Громадські ради у системі соціального управління України: проблеми і перспективи // С. Панцир, А. Крупник. Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи / За ред. Г. Усаєнко. – К.: Фонд «Європа ХХІ», 2008. – С. 11–20. 6. *Панцир С., Крупник А.* Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи / За ред. Г. Усаєнко. – К.: Фонд «Європа ХХІ», 2008. – 92 с. 7. *Конкуренентоспроможність економіки України в умовах глобалізації* / Я.А. Жаліло, Я.Б. Базилюк, Я.В. Белінська та ін.; За ред. Я.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2005. – 311 с.; *Ярош О.* Жіночі об'єднання України як суб'єкти державотворення кінця ХХ століття: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. – К., 2000. – 19 с.; *Товт М.* Захист прав національних меншин у законодавстві України (практика застосування та питання розвитку) // Сприяння поширення толерантності у поліетнічному суспільстві, Київ. – 2002. – Режим доступу: <http://www.europexxi.kiev.ua/index.php?lang=ukr&m0=project&subm=book&id=10&project=10&addm0=1&id=13>; *Варивода Я.* Реалізація державної етнополітичної політики в регіонах України: спроба порівняльного аналізу // Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду / Під загальною редакцією Ю. Тищенко. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2004. – С. 265–296. 8. *Крупник А.* Громадські ради у системі соціального управління України: проблеми і перспективи. – С. 13–16. 9. *Товт М.* Захист прав національних меншин у законодавстві України (практика застосування та питання розвитку) Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи. – С. 54. 10. Веб-сторінка Ради представників всеукраїнських громадських організацій національних меншин [http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=E2A4B2C110BB6ED187F9A3CCED18474?art\\_id=132382&cat\\_id=32376](http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=E2A4B2C110BB6ED187F9A3CCED18474?art_id=132382&cat_id=32376) 11. *Панцир С., Крупник А.* Цит. праця. – С. 50. 12. *Товт М.* Захист прав національних меншин у законодавстві України (практика застосування та питання розвитку). 13. *Панцир С., Крупник А.* Цит. праця. – С. 28.

**14.** Веб-сторінка прес-служби Президента України Віктора Ющенка <http://www.president.gov.ua/news/data/8690.html>, [http://ww8.president.gov.ua/news/data/6\\_14812.html](http://ww8.president.gov.ua/news/data/6_14812.html)

**15.** *Панцир С., Крупник А.* Цит. праця. – С. 33–34.