

Діяльність координаційних і консультативно-дорадчих органів з питань етнонаціональної політики

Алла Леонова,
кандидат педагогічних наук,
докторант Інституту законодавства і права
НАН України

За роки незалежності в Україні при органах державної влади сформовано розгалужену мережу координаційних і консультативно-дорадчих органів з питань етнонаціональної політики. У статті висвітлюються їх функції та оцінюється ефективність їх діяльності.

Координуючим органом на всеукраїнському рівні є **Рада представників громадських організацій національних меншин України при Президентові України** [1]. До її складу входять представники національно-культурних товариств із всеукраїнським та обласним статусом.

Рада є консультативно-дорадчим органом, утвореним з метою сприяння підвищенню ролі громадських організацій в процесі прийняття органами державної влади рішень щодо розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин України, поглиблення демократичних засад українського суспільства. Рада, відповідно до покладених на неї завдань, готує пропозиції щодо формування державної етнонаціональної політики, аналізує стан, тенденції та перспективи етнонаціонального розвитку України, розглядає проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, цільові програми, затверджені центральними органами виконавчої влади, які стосуються національних меншин України.

Консультативно-дорадчим органом при Президентові України є також **Рада представників кримськотатарського народу** [2, с. 121]. Основні її завдання: аналіз і прогнозування політико-правових, соціально-економічних, культурних та інших питань, пов'язаних з поверненням, облаштуванням, адаптацією депортованого кримськотатарського народу та його інтеграцією в українське суспільство, підготовка та внесення

Діяльність координаційних і консультативно-дорадчих органів з питань етнонаціональної політики

Алла Леонова

пропозицій Президентові України щодо вирішення цих проблем, а також з питань фінансування державних та республіканських програм, пов'язаних з поверненням в Україну, визначення пріоритетних напрямів використання коштів на такі цілі; участь у розробленні проектів законодавства України та державних програм з питань, пов'язаних з поверненням, облаштуванням, адаптацією депортованого кримськотатарського народу та його інтеграцією в українське суспільство і збереження його етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності; аналіз стану виконання законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим і рішень Ради міністрів Автономної Республіки Крим з питань, пов'язаних з поверненням, адаптацією депортованого кримськотатарського народу та його інтеграцією в українське суспільство.

Рада у процесі виконання покладених на неї завдань взаємодіє з центральними та місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, Робочою групою з підготовки пропозицій щодо вирішення питань, пов'язаних з поверненням депортованих кримських татар, іншими консультативно-дорадчими органами при Президентові України. Рішення Ради мають рекомендаційний характер.

Проблеми реалізації етнокультурних прав знаходять відображення в діяльності **Комісії при Президентові України з питань громадянства** як консультативно-дорадчого органу. Основні завдання: розгляд документів з питань прийняття до громадянства України і припинення громадянства України; участь у підготовці та обговоренні проектів законів, указів Президента України та інших документів з питань громадянства; вивчення і узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду вирішення питань громадянства, внесення пропозицій Президентові України, спрямованих на поліпшення роботи державних органів з цих питань. Комісія має право вивчати роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади, заслуховувати на своїх засіданнях їх керівників, а також керівників установ і організацій з питань, що належать до її компетенції. Персональний склад Комісії затверджує Президент України. Комісія здійснює систематичний контроль за виконанням відповідними центральними та місцевими органами виконавчої влади указів Президента України з питань громадянства.

Дорадчі органи представників національних меншин функціонують також при Держкомнацміграції України (2003 р.) та місцевих органах виконавчої влади. Їх діяльність (за участю органів виконавчої влади) спрямована на дослідження та вивчення проблем громадського життя етнічних спільнот і підготовку на основі їх результатів пропозицій для вироблення відповідних управлінських рішень як на місцевому, так і на всеукраїнському рівнях [179, с. 44].

Консультативно-дорадчі органи обласного рівня. В Одеській області, наприклад, створено: Міжвідомчу координаційну раду з питань міжетнічних відносин та етнопонаціонального відродження; Раду сприяння розвитку української та інших мов і національних культур; Раду представників національно-культурних товариств. З ініціативи Ради представників національно-культурних товариств Одещини було прийнято розпорядження голови облдержадміністрації „Про створення циклів телерадіопрограм, спрямованих на висвітлення роботи обласної державної адміністрації з питань реалізації державної етнополітики, зміцнення міжнаціональної злагоди на Одещині”.

При Раді міністрів Автономної Республіки Крим створено Кримський консультативний форум (ККФ, 1999 р.) – для координації взаємодії органів виконавчої влади і представництв міжнародних організацій.

Консультативно-дорадчі органи забезпечують взаємодію органів влади з так званим третім сектором. У суспільної свідомості поняття „третього сектора” ототожнювалося перш, за все, зі сферою діяльності громадських (неурядових) організацій. В Україні, за різними оцінками (2003 р.), існує близько 40 000 зареєстрованих недержавних організацій (НДО) [3]. Розвиток у цій сфері відбувався переважно шляхом створення громадських і благодійних структур; тобто, перш за все, в тих напрямках, на яких концентрувалися кошти донорської допомоги. Місцеві та обласні НДО є в усіх макрорегіонах (Центр, Захід, Схід, Південь). Половину всіх міжнародних НДО зосереджено в Києві. Що стосується статусу (типу), то більше 75 % з них – це об’єднання громадян; друге місце посідають громадські благодійні фонди (донорські організації: міжнародні донори; українські фонди; Світовий Банк); професійні та наукові об’єднання, а також неприбуткові об’єднання підприємців.

Сфери діяльності НДО можна згрупувати у категорії за чотирма групами цих організацій: представницькі організації (участь у соціальних протестах; захист інтересів певних соціальних груп в органах влади; відпочинок тощо); надання послуг (проведення оцінок громадської думки; розроблення та впровадження освітніх і навчальних програм, надання гуманітарної та/або соціальної допомоги; кредитування і фінансова допомога та ін.); захист (правовий захист і допомога); технічна допомога (допомога у створенні НДО, фінансова та технічна допомога у цьому; видавнича діяльність тощо).

Джерела фінансування недержавних організацій в Україні: особисті (членські) внески, пожертви місцевих бізнесменів, а також гранти, надані іноземними та українськими донорами. Найменше за значущістю джерело фінансування для українських НДО – видавнича діяльність, одноразова цільова допомога з боку державних органів та внески (участь) державних підприємств. Що стосується існуючих перешкод на шляху до встановлення кращих відносин між НДО та місцевими органами управління, то це брак

Діяльність координаційних і консультативно-дорадчих органів з питань етніонаціональної політики

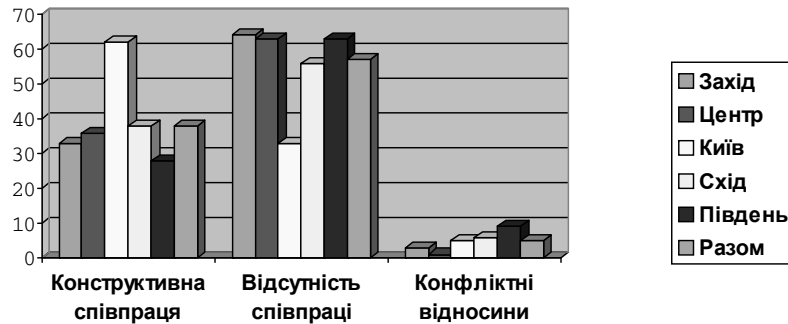
Алла Леонова

правових механізмів громадського контролю за діяльністю органів влади, обмаль інформації щодо основних рішень, які ухвалюють органи влади, небажання частини органів влади співпрацювати з НДО, а також пасивність громадськості щодо цих проблем. Рівень співпраці НДО та органів влади доволі високий, зокрема на місцевому рівні (діаграми 1 і 2).

Діаграма 1

Відносини з центральними органами влади
Співпраця НДО з центральними та місцевими органами влади за макрорегіонами, %

Регіон	Конструктивна співпраця	Відсутність співпраці	Конфліктні відносини
Захід	33	64	3
Центр	36	63	1
Київ	62	33	5
Схід	38	56	6
Південь	28	63	9
Разом	38	57	5



Що стосується співпраці НДО та бізнесових структур, то вона досить успішна. Місцеві НДО і благодійні фонди мають регулярніші контакти з діловими колами, ніж інші організації. Це ознака того, що співпраця сектора недержавних організацій та бізнесу стає в Україні реальністю. Абсолютна більшість НДО задоволена якістю співпраці з іноземними (міжнародними) донорами. Досвід співпраці НДО та українських донорів в основному позитивний. Основна цінність співпраці з вітчизняними донорами полягає у можливості налагоджувати нові зв'язки.

Певний досвід співпраці зі Світовим банком мають київські міські організації. Інші НДО не мають інформації щодо програм розвитку

громадянського суспільства, які реалізує Світовий банк (діаграма 3).

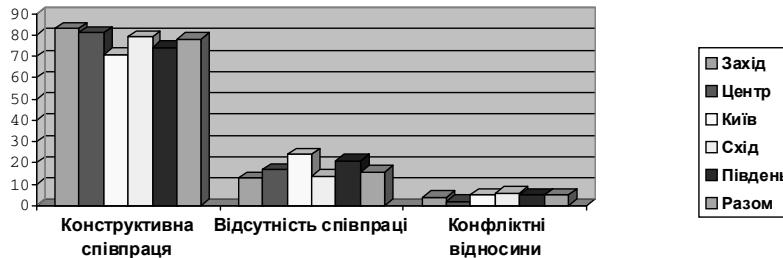
Перешкоди на шляху до активнішої участі громадськості в діяльності третього сектора такі: недостатня обізнаність громадськості про важливість участі громадян в управлінні суспільними справами, у зв'язку з чим воно зосереджується лише на тому, щоб забезпечити засоби для існування; брак широкої інформації про діяльність існуючих НДО; засоби масової інформації не висвітлюють належним чином діяльність НДО.

Діаграма 2

Відносини з місцевими органами влади

Співпраця НДО з центральними та місцевими органами влади за макрорегіонами, %

Регіон	Конструктивна співпраця	Відсутність співпраці	Конфліктні відносини
Захід	83	13	4
Центр	81	17	2
Київ	71	24	5
Схід	79	14	6
Південь	74	21	5
Разом	78	16	5



Міжнародні (неурядові) організації в галузі міграції. Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН, 1996 р.) працює у чотирьох напрямках:

- 1) передача знань та досвіду для розроблення законодавства з проблем біженців і громадянства;
- 2) допомога органам влади у створенні прямих адміністративних структур та визначення чіткої політики й адміністративних повноважень стосовно депортованих та біженців;
- 3) підтримка вже створених адміністративних структур, яка полягає не тільки в підготовці кадрів, але й у наданні технічної допомоги для ефективної роботи;

Діяльність координаційних і консультативно-дорадчих органів з питань етнопонаціональної політики

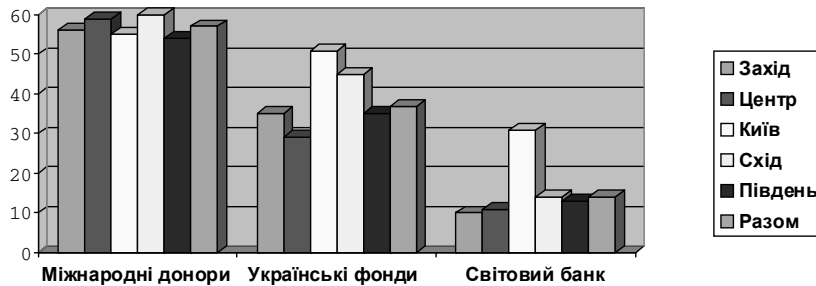
Алла Леонова

4) сприяння розвитку та підтримка неурядових організацій, що забезпечують соціальні потреби осіб, які підпадають під мандат УВК ООН [4].

Діаграма 3

Співпраця НДО з донорськими організаціями за макрорегіонами, %

Донорські організації:	Міжнародні донори	Українські фонди	Світовий банк
Захід	56	35	10
Центр	59	29	11
Київ	55	51	31
Схід	60	45	14
Південь	54	35	13
Разом	57	37	14



Програми представництва УВКБ ООН (ПР ООН). Програма ООН розвитку та інтеграції Криму (ПРІК ООН, 1996 р.) є проектом ПР ООН, розробленим на прохання уряду України. ПРІК ООН охоплює різні види діяльності у таких сферах, як **розбудова демократії**: заохочення до участі в роботі та прийняті рішень на муніципальному та місцевому рівнях і забезпечення розвитку неурядових організацій на принципах самозабезпечення; **розвиток інфраструктури**: надання додаткової підтримки населеним пунктам через розширення зв'язків з донорськими організаціями для одержання коштів на технічну та гуманітарну допомогу.

29 лютого 1996 року було підписано Угоду між Урядом України та Міжнародною організацією з міграції про статус цієї організації в Україні і про співробітництво у сфері міграції [5].

Реалізація міжнародних програм співробітництва обумовила потребу формування не тільки правових, а й відповідних організаційно-структурних механізмів, зокрема – створення двосторонніх та змішаних міжурядових комісій.

З 1994 року діє двостороння українсько-словацька комісія з питань національних меншин, освіти і культури, завданням якої є сприяння співробітництву між Словацькою Республікою і Україною в галузі питань національних меншин, культурних, освітніх і наукових контактів обох країн на основі Договору про добросусідство, дружні відносини і співробітництво [6]. Українська частина комісії з питань національних меншин, освіти і культури сформована 1994 року і є постійно діючим органом. Діяльність комісії стала чинником міждержавної співпраці та регулювання міжетнічних процесів в Україні та Словацькій Республіці у сфері забезпечення прав національних меншин на основі загальновизнаних міжнародних норм і принципів.

З часу створення змішаної українсько-угорської комісії з питань забезпечення прав національних меншин були вивчені питання: двосторонніх можливостей і шляхів задоволення освітніх потреб національних меншин в Угорщині і Україні; формування мережі культурно-інформаційних центрів, загальноосвітніх шкіл з угорською мовою навчання і забезпечення їх підручниками; створення відповідної ланки у вищій школі, яка б здійснювала підготовку фахівців для закладів з угорською мовою навчання тощо. Тобто, комісія сприяє практичній реалізації основних положень щодо задоволення етнокультурних потреб українців в Угорській Республіці і угорців в Україні [8].

Змішана міжурядова українсько-румунська комісія з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, створена на виконання пункту 13 статті 13 Договору про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією, підписаного 2 червня 1997 року в Констанці (Румунія) і ратифікованого Верховною Радою України 17 липня 1997 року [7]. Згідно з положенням про українську частину Комісії, вона координує діяльність міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення прав української меншини в Румунії та румунської меншини в Україні. Українська частина Комісії взаємодіє з відповідними комітетами Верховної Ради України, а також національно-культурними товариствами, об'єднаннями громадян і релігійними організаціями для виконання нею відповідних завдань. Основним її завданням є організація та розроблення комплексу заходів щодо співробітництва між Україною і Румунією в питаннях забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин.

Робота змішаних міжурядових комісій з питань забезпечення прав національних меншин відновлена після тривалої перерви у 2000 році.

Висновки

На сучасному етапі важливого значення набули: демократизація етнокультурної політики через широке залучення національних громадських організацій до вироблення проектів політичних і правових

Діяльність координаційних і консультативно-дорадчих органів з питань етнопонаціональної політики

Алла Леонова

актив, управлінських рішень, участі в реалізації прийнятих документів і оцінці результатів; застосування програмно-цільового підходу при виробленні і реалізації етнокультурної політики, створення чіткої системи вертикальних і горизонтальних партнерських зв'язків у межах державних (загальнонаціональних) і регіональних цільових та комплексних програм; розвиток міжнародних культурних зв'язків; розроблення дієвої моделі організаційно-функціональної структури формування і реалізації державної політики у сфері етнокультурного розвитку.

Робота управлінської вертикалі Держкомнацміграції України – управління (відділи) у справах національностей та міграції обласних, Київської і Севастопольської міських держадміністрацій мають стати справді органічними, такими, що ефективно забезпечуватимуть права національних меншин, української діаспори. Потрібно забезпечити чітку взаємодію органів Держкомнацміграції України з громадськими організаціями національних меншин, зокрема шляхом створення консультативно-дорадчих органів при державних адміністраціях і чіткого визначення їх статусу, а також з Міжнародними (неурядовими) організаціями.

Література:

1. Положення про Раду представників громадських організацій національних меншин України: Затверджене Указом Президента України від 22 липня 2000 року № 908.

2. Рада представників кримськотатарського народу // Депортація корінного народу Криму и проблемы восстановления его прав: система принципів и международные обязательства Украины. Информационный бюллетень. Спеціальний випуск к слуханням в Верховній Раді України №6/3. – Симферополь, 2000. – С. 121.

3. Громадянське суспільство в Україні. – К.: Світовий банк, 2003.

4. Статут Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців // Український часопис прав людини. – 1997. – №1.

5. Міжнародна організація з міграції. Бюро в Києві (International Organization for Migration) // Проблеми міграції. – 1997. – № 1. – С. 42.

6. Змішана українсько-словацька комісія з питань забезпечення прав національних меншин: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1994 р. №883.

7. Змішана міжурядова українсько-румунська комісія з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 року №168.

8. Змішана українсько-угорська комісія з питань забезпечення прав національних меншин: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 травня 1992 року №238.