

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

ORGANIZATIONAL AND INSTITUTIONAL MECHANISMS OF INTERACTION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS OF NATIONAL MINORITIES WITH STATE AUTHORITIES OF UKRAINE

Активні процеси глобалізації та курс України на вступ у Європейський Союз зумовлює необхідність корекції та оновлення етнонаціональної політики сучасної України. Для того, щоб зміцнити свої стратегічні та зовнішньополітичні позиції, гуманітарній політиці необхідно характеризуватися насамперед національно-культурним змістом. Актуальним механізмом державного регулювання міжетнічних відносин і забезпечення міжнаціональної стабільності в державі набуває потреба створення дієвої етнонаціональної політики. Від ефективного, чіткого та науково обґрунтованого управління етнонаціональними процесами на центральному і на регіональному рівні напряму залежить результативність такого механізму.

Однією з найважливіших функціональних ознак політичної системи є залучення соціальних груп до політичного життя суспільства. Загалом українська система управління у сфері етнічних меншин є дуже складною і відображає адміністративну систему та управління в тривалий перехідний період. З моменту проголошення незалежності України суттєво змінилися інституційні механізми взаємодії з національними меншинами. Експертна спільнота визначає такі інструменти впливу етнічних спільнот на процес прийняття рішень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування: громадські ради, місцеві ініціативи, звернення громадян, громадські слухання, участь громадськості в бюджеті, громадська експертиза, органи самоорганізації, звернення громадян, залучення представників громадськості, у якості експертів, консультації з громадськістю, мітинги, демонстрації, пікети, оскарження в суді дії чи бездіяльності влади, участь у роботі депутатських комісій, у сесії місцевої ради тощо. Інституційні механізми впливу етнічних спільнот на рішення влади стали можливими завдяки методам проб і помилок, розвитку демократії в нашій країні та обраному політичному курсу на вступ до Європейського Союзу.

Ключові слова: етнічність, спільнота, політика, етнополітика, механізми.

Active processes of globalization and Ukraine's course to join the European Union necessitate the correction and renewal of ethno-national policy of modern Ukraine. In order to strengthen its strategic and foreign policy positions, humanitarian policy must be characterized primarily by national and cultural content. The need to create an effective ethno-national policy is becoming an important mechanism of state regulation of interethnic relations and ensuring interethnic stability in the state. The effectiveness of such a mechanism directly depends on the effective, clear and scientifically sound management of ethno-national processes at the central and regional levels.

One of the most important functional features of the political system is the involvement of social groups in the political life of society. In general, the Ukrainian system of governance in the field of ethnic minorities is very complex and reflects the administrative system and governance in the long transition period. Since the proclamation of Ukraine's independence, the institutional mechanisms of interaction with national minorities have changed significantly. The expert community identifies the following tools for the influence of ethnic communities on the decision-making process of executive bodies and local governments: public councils, local initiatives, citizens' appeals, public hearings, public budget participation, public expertise, self-organization bodies, citizens' appeals, involvement of public representatives as experts, public consultations, rallies, demonstrations, pickets, appeals in court of actions or inaction of the authorities, participation in the work of deputy commissions, in the session of the local council, etc. Institutional mechanisms of influence of ethnic communities on the decisions of the authorities became possible due to the methods of trial and error, the development of democracy in our country and the chosen political course for accession to the European Union.

Key words: ethnicity, community, politics, ethno-politics, mechanisms.

УДК 351.323
DOI <https://doi.org/10.32843/ptm2663-5240-2022.28.23>

Ткачук Д.Г.

аспірант кафедри державного управління,
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми у загальному вигляді. На території держави проживають етнічні спільноти з регіональними, національними, культурними та релігійними особливостями, тому вирішення сучасних суперечностей суспільного розвитку неможливе без урахування даних особливостей. Внаслідок ігнорування та недооцінки може бути викликана загроза політичному, релігійному, соціально-економічному розвитку держави, а також загроза виникнення міжетнічних конфліктів.

Активні процеси глобалізації та курс України на вступ у Європейський Союз зумовлює необхідність корекції та оновлення етнонаціональної політики сучасної України. Актуальним механізмом державного регулювання міжетнічних відносин і забезпечення міжнаціональної стабільності в державі набуває потреба створення дієвої етнонаціональної політики. Від ефективного, чіткого та науково обґрунтованого управління етнонаціональними процесами на центральному і на регіональному рівні, а також від забезпечення

єдності інтересів всіх етнічних спільнот з національними інтересами українського народу та врахування інтересів кожного регіону України, на пряму залежить результативність такого механізму. Однією з найважливіших функціональних ознак політичної системи є залучення соціальних груп до політичного життя суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні засади етнополітики знайшли місце у дослідженнях таких зарубіжних авторів: Г. Ван Амерсфорта, М. Вебера, Ф. Гекманна, Д. Жуто-Лі, Ф. Капоторті, В. Кімлічки, О. Клайнберга, Е. Сміта, Д. Турка, Р. Шермергорна та ін. Ці автори займалися здебільшого теоретичними розробками цивілізаційного розвитку та засад етнонаціональної політики.

Українські науковці активно займаються вивченням етнонаціональних механізмів державного регулювання міжнаціональних відносин, в тому числі в Україні. Зокрема, потрібно виділити таких вітчизняних учених: О. Антонюка, Ю. Куца, О. Майбороди, О. Малиновської, Г. Луцишина, І. Попова, М. Сичова А. Михненко, В. Трощинського та ін. Вітчизняні дослідники наполягають на відсутності послідовності, належного аналітичного, моніторингового, науково-методичного та інституціонального забезпечення державного управління міжнаціональними відносинами. Як приклад, політична криза 2004 р., коли у середовищі місцевих політичних еліт значне поширення отримала тема регіонального сепаратизму. Окрім слабого технічного забезпечення, Україна характеризується і недостатнім інституціональним та правовим забезпеченням етнонаціональної політики, адже більшість нормативно-правових актів та інститутів втратили свою дієвість та актуальність.

Мета статті – визначити організаційно-інституціональні механізми взаємодії громадських організацій національних меншин з органами державної влади України.

Виклад основного матеріалу. Однією з найважливіших функціональних ознак політичної системи є залучення соціальних груп до політичного життя суспільства. Питання щодо змісту концепції політичної участі залишається дискусійним. У зв'язку з цим, оскільки це не єдиний або універсальний підхід до розуміння сутності такої участі, нам необхідно терміново з'ясувати понятійний апарат, пов'язаний з політичною діяльністю в суспільстві та діяльністю етнічних груп. Найбільш загальним є визначення політичної участі, дане Дж. Найджелом. Це дії, за допомогою яких звичайні представники будь-якої політичної системи впливають,

або намагаються вплинути на результати її діяльності. Основним підходом до вивчення етнічних груп у політиці був неоінституціональний підхід, який розглядає інститути управління, політичні партії, суспільні організації, а також їх відносини як основні елементи політичних елементів розвитку суспільства.

Важливим для нашого розуміння є твердження, що інститути – це обмеження, створені людиною, які структурують політичні, економічні та соціальні взаємодії. Згідно з теорією неоінституціоналізму, обмеження розуміються не лише як формальні норми та зовнішні регулятори; обмеження також формує сам інститут, включаючи раціональний вибір та поведінку акторів та їх асоціацій, які також включають неформальні. Неоінституціоналісти вивчають не лише державну владу та законодавство, а й суспільні інститути (у даному випадку етнічні організації та актори), які впливають на інтереси суб'єктів політики та їх стосунки з іншими групами. Отже, інститути діють як взаємодія між суб'єктами; правила ґрунтуються на угодах, які сприяють створенню форм для участі етнічних груп у політиці. Тому інститути є зовнішніми обмеженнями для поведінки соціальних груп та сприяють досягненню цих цілей.

Взагалі українська система керування у сфері етноменшин дуже складна і відображає адміністративну систему й керування в тривалому перехідному періоді. З часу здобуття незалежності Кабінет Міністрів України дотримується нескординованого підходу до питань захисту національних меншин. Обов'язки переміщувалися з одного органу центральної виконавчої влади до іншого.

Міністерство освіти і науки України має, мабуть, найважливіший досвід захисту прав національних меншин. Освіта вважається найкращим інструментом для забезпечення виживання громад національних меншин. З огляду на велику кількість національних меншин в Україні, рідна мова яких не українська, компетенція Міністерства в галузі освіти національних меншин має життєво важливе значення для демократичного розвитку мовної політики. Тому вітається те, що міністерство створило низку робочих груп для підтримки свого мандата. Викликає занепокоєння, що тільки два співробітники призначені для роботи у сфері освіти національних меншин. Посередники зауважили, що увага до питань національних меншин привертається лише завдяки сильній особистій самовідданості цих двох посадовців.

На рівні ОДА та органів місцевого самоврядування єдиної політики з питань національних меншин немає. Немає законів або нормативно-правових актів, які зобов'язу-

ють регіональні та місцеві органи влади створювати певні підрозділи або консультативні органи, або ухвалювати конкретні програми підтримки національних меншин. У деяких випадках консультативні органи для роботи з національними меншинами та програми підтримки є, в інших – немає. Це залежить від низки факторів, таких як кількість національних меншин у регіоні та їхня здатність бути активними гравцями в питаннях керування. На регіональному та місцевому рівнях національні меншини мають кілька загальних інструментів для доступу до регіональних і місцевих політичних процесів ухвалення рішень, зокрема громадських рад (як описано в Частині I), громадські слухання (відкриті консультації) та громадські експертизи. Проте вказані органи не спеціалізовані та не можуть фактично реалізовувати право на участь і представництво, викладене в Рамковій конвенції про захист національних меншин і Європейській хартії регіональних мов або мов меншин [6].

З моменту проголошення незалежності України інституційні механізми взаємодії з національними меншинами зазнали значних змін. Протягом 1993-1995 рр. діяло окреме Міністерство у справах національностей, яке пізніше було понижено до рівня Державного комітету, який ліквідували у 2010 р. У 2014 р. ввели посаду Урядового уповноваженого з міжетнічних питань, але її ліквідували без створення альтернативи. 11 квітня 2017 р. в Міністерстві культури України розпочала свою роботу Експертна рада з питань етнополітики – постійно діючий консультативно-дорадчий орган. Довгий час одним із єдиних інституцій до якої могли звернутися національні меншини був Департамент у справах релігій та національностей. У березні 2014 р. була створена посада Уповноваженого Президентом України у справах кримськотатарського народу. У 2015 р. було створено Міжвідомчу робочу групу щодо ромів з питань виконання плану заходів щодо Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини.

У 2016 р. Кабінет Міністрів України оголосив про відновлення роботи двосторонніх комісій (угорсько-української та німецько-української) з прав національних меншин на період до 2020 р. Проте, на той час з існуючими громадськими радами в Україні, до складу яких входять представники етнічних меншин, не здійснюються регулярні зустрічі та консультації. Етноменшини не мали реального впливу на процес прийняття рішень, що до них відносились. Тож на той момент існували три комунікативні органи в державі, де етнічні

спільноти могли бути почутими, але не факт, що змогли впливати на процес. Це Рада міжетнічної злагоди під головуванням заступника Віце-прем'єра України, Громадська рада при Мінкульті та Експертна рада з роботи навчальних програм для шкіл меншин [8, с. 28-29].

Однак, варто зауважити, що з утворенням у 2019 р. профільного Комітету з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин розпочалися певні зрушення у налагодженні якісного, а головне результативного діалогу з національними спільнотами. У 2020 р. було утворено Державну службу з етнополітики та свободи совісті, яка має забезпечувати реалізацію державної політики у сфері міжнаціональних взаємин та свободи совісті. При державній службі існує Громадська рада, яка складається із представників національних меншин. Робота Установчих зборів розпочалась у жовтні 2021 р. [4]. Зрештою завдяки спільній роботі було прийнято Закон «Про корінні народи» та підготовлено Закон «Про національні меншини».

Зазначене стало вкрай важливою та довгоочікуваною подією, оскільки практика довела, що без спеціального державного органу, який би профільно зосереджувався на етнополітичній проблематиці, складно проводити чітку, виважену, послідовну державну політику в такій чутливій сфері як міжнаціональні відносини. Саме відсутність такого центрального органу виконавчої влади вкрай негативно позначалась на координації діяльності різних державних органів у цій сфері, реалізації проектів та програм, спрямованих на корінні народи і національні меншини, налагодженні комунікації та співпраці між представниками етнічних спільнот та інституціями державної влади на центральному і місцевому рівнях. Учасники комітетських слухань висловили сподівання, що низка проблем, які наразі не дають можливості налагодити повноцінну та ефективну роботу в Державній службі України з етнополітики та свободи совісті, будуть вирішеними в якнайкоротший час, і вона матиме можливість продуктивно працювати [7].

Д. Лубінець, голова профільного Комітету у інтерв'ю проекту Ради Європи зазначив, що проблемних питань у сфері етнополітики накопичилося чимало, але він виділяє два фактори, які на його думку, є першопричиною усіх інших проблемних питань – «відсутність належного законодавчого та інституційного забезпечення формування та реалізації державної етнополі-

ональної політики». Голова Комітету зауважив, що саме відсутність актуальної законодавчої нормативно-правової бази, яка б відповідала світовим та європейським стандартам, є в тому числі із причин непослідовної державної етнонаціональної політики [3].

Експертне середовище визначає такий інструментарій впливу етнічних спільнот на процес ухвалення рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: громадська рада, місцеві ініціативи, звернення громадян, громадські слухання, громадський бюджет участі, громадська експертиза, органи самоорганізації населення, звернення громадян, залучення представників громадськості як експертів, консультації з громадськістю, мітинг, демонстрація, пікет, оскарження в суді дій чи бездіяльності органів влади, участь в роботі депутатських комісій, у сесії місцевої ради, тощо. Весь наведений інструментарій можемо поділити на чотири механізми впливу: громадські слухання, громадська експертиза, громадська рада, звернення громадян (скарга) [10, с. 62].

Дослідниця Т. Василевська слушно зазначає, що у періоди глибоких суспільних змін, інтегруюча роль держави має посилюватися, аби не спровокувати відцентрові процеси, соціальні конфлікти, хаос у суспільному житті. Для розбудови відносин у полі етнічному суспільстві особливо значимим стає вибір стратегій і тактик для мирного розвитку таких взаємовідносин [1, с. 65].

Висновки. Отже, інституційні механізми впливу етнічних громад на рішення органів влади стали можливі завдяки розвитку демократії у нашій державі та підвищення активної позиції самих громад. Обраний політичний курс на вступ до Європейського Союзу, прагнення інтеграції з європейським законодавством зрештою призвело до позитивних зрушень. Це утворення Державної служби з етнополітики та свободи совісті, напрацювання позитивної комунікації, наповнення

громадських рад представниками національних меншин, прийняття Закону «Про корінні народи» та підготовка нового законопроекту «Про національні меншини України».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Василевська Т.Е. Етика державного управління: підручник. К.: НАДУ, 2015. 204 с.
2. Говрат М. В. Деякі аспекти дослідження державної етнонаціональної політики в Україні. Ужгород: Ліра, 2012. 145 с.
3. Грицяк Н.В. Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства: навч. посіб. К.: К.І.С., 2015. 108 с.
4. Державна Міграційна Служба України. Міграційний профіль України. 2018. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/monitoring-migracziijnix-proczesiv/migracziijnij-profil.html>
5. Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства: навч. посіб. / Н.В. Грицяк, Л.В. Литвинова. К.: Вид-во К.І.С., 2015. 108 с.
6. Дмитро Лубінець, Голова Комітету Верховної Ради України з прав людини про права національних спільнот в інтерв'ю проекту Ради Європи. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/dmytro-lubinets-chairperson-of-the-parliamentary-committee-on-human-rights-speaks-about-the-rights-of-national-minorities-in-an-interview-to-the-counc>
7. Зміцнення захисту національних меншин в Україні: Виконавчі структури та спеціалізовані механізми ведення діалогу в міжнародній перспективі. URL: <https://rm.coe.int/mdm-study-bloc-ukr1/168095ac65>
8. Маллой Тове Г. Зміцнення захисту національних меншин в Україні: Виконавчі структури та спеціалізовані механізми ведення діалогу в міжнародній перспективі. *Партнерство заради належного врядування*. 2018. URL: <https://rm.coe.int/mdm-study-bloc-ukr1/168095ac65>.
9. Підбережник Н. Висвітлення проблем публічного управління у сфері етнополітичних відносин в Україні в контексті сучасних дослідницьких підходів, ЛРІДУ НАДУ. 2018. 210 с.
10. У першому півріччі 2019 року в Україні вийшло 3 143 друкованих видання Держкомтелерадіо. URL: <https://detector.media/infospace/article/168890/2019-07-11-u-pershomu-pivrichchi-2019-roku-v-ukraini-viishlo-3-143-drukovanikh-vidannya-derzhkomteleradio>.