

# ЗМІЦНЕННЯ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ: ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ ТА СПЕЦІАЛІЗОВАНІ МЕХАНІЗМИ ВЕДЕННЯ ДІАЛОГУ В МІЖНАРОДНІЙ ПЕРСПЕКТИВІ



UKR

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини континенту. Вона об'єднує 47 держав-членів, включно з усіма країнами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції у державах-членах.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Європейський Союз – це унікальне економічне і політичне партнерство між 28 демократичними європейськими державами. Його цілі передбачають мир, процвітання і свободу для 500 млн людей у більш справедливому, безпечнішому світі. Для реалізації своїх цілей країни ЄС призначили органи для управління ЄС і ухвалення його законодавства. Головними з них є Європарламент (представник народу Європи), Рада Європейського Союзу (представник національних урядів) та Європейська комісія (представник загального інтересу ЄС)

<http://europa.eu>

Звіт підготовлено в рамках проекту Партнерства заради належного врядування «Зміцнення захисту національних меншин в Україні».  
Надруковано і розповсюджується в рамках Плану дій Ради Європи для України на 2018–2021:  
Проект «Захист національних меншин, зокрема ромів, та мов меншин в Україні»

Partnership for Good Governance  
Партнерство заради належного врядування



Partnership for Good Governance  
Партнерство заради належного врядування



ДОСЛІДЖЕННЯ

**ЗМІЦНЕННЯ ЗАХИСТУ  
НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ:  
ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ ТА СПЕЦІАЛІЗОВАНІ  
МЕХАНІЗМИ ВЕДЕННЯ ДІАЛОГУ В МІЖНАРОДНІЙ  
ПЕРСПЕКТИВІ**

Листопад 2018 року

Це дослідження замовив Департамент боротьби з дискримінацією, Відділ співпраці та протидії мові ворожнечі Ради Європи за договорами № 4450/2018/5, 4450/2018/6, 4450/2018/7, у межах проекту Партнерства заради належного врядування «Зміцнення захисту національних меншин в Україні».

Автори: проф. доктор Тове Г. Маллой, доктор Любіца Джорджевич і Наталія Мекахаль.

*Цей документ підготовлено в межах проекту, спільно фінансованого Європейським Союзом та Радою Європи. Погляди, викладені в цьому документі, жодним чином не слід вважати відображенням офіційного погляду будь-якої зі сторін.*

Погляди, висловлені в цьому звіті, лише погляди авторів на основі технічного завдання, яке вони взяли на себе, і не обов'язково відображають офіційні позиції будь-якого департаменту, агентства чи органу Ради Європи.

Оригінальна версія цього звіту подана англійською мовою. Офіційний переклад надано українською мовою. У випадках варіацій, англійська версія повинна вважатися основною.

# ЗМІСТ

---

<b>АБРЕВІАТУРИ, ВИКОРИСТАНІ ДЛЯ ЦІЛЕЙ ЦЬОГО ДОСЛІДЖЕННЯ</b>	<b>5</b>
<b>ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА</b>	<b>6</b>
<b>ВСТУП</b>	<b>8</b>
<b>ПЕРЕДУМОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ</b>	<b>10</b>
<b>ЗАГАЛЬНА СИТУАЦІЯ ЩОДО ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ</b>	<b>11</b>
<b>МЕТОДОЛОГІЯ</b>	<b>14</b>
<b>ЧАСТИНА 1. ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ</b>	<b>16</b>
<b>ЦЕНТРАЛЬНИЙ РІВЕНЬ</b> .....	<b>16</b>
Адміністрація Президента України .....	16
Парламент (Верховна Рада України) .....	17
Кабінет Міністрів України .....	17
Міністерство закордонних справ України .....	19
Міністерство культури України .....	19
Міністерство освіти і науки України .....	20
Міністерство внутрішніх справ України .....	20
Міністерство з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб України	21
<b>РЕГІОНАЛЬНИЙ І МІСЦЕВИЙ РІВНІ</b> .....	<b>21</b>
Обласні державні адміністрації (області) .....	23
Обласні ради .....	24
Одеська обласна державна адміністрація .....	24
Львівська обласна державна адміністрація .....	26
Чернівецька обласна державна адміністрація .....	26
Закарпатська обласна державна адміністрація .....	26
Районні державні адміністрації та адміністрації громад .....	27
Болград (район) .....	27
<b>ЧАСТИНА 2. КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧІ ОРГАНИ ТА ІНШІ МЕХАНІЗМИ ВЕДЕННЯ ДІАЛОГУ</b>	<b>28</b>
<b>ЦЕНТРАЛЬНИЙ РІВЕНЬ</b> .....	<b>28</b>
Адміністрація Президента України .....	28
Парламент (Верховна Рада України) .....	29
Кабінет Міністрів України .....	29
Міністерство закордонних справ України .....	30
Міністерство культури України .....	30
Міністерство освіти і науки України .....	31
Міністерство з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб України	32
Регіональний рівень (області) .....	32
Одеська обласна державна адміністрація .....	32
Львівська обласна державна адміністрація .....	33
Чернівецька обласна державна адміністрація .....	33

Закарпатська обласна державна адміністрація .....	33
<b>МІСЦЕВИЙ РІВЕНЬ (РАЙОНИ/ГРОМАДИ).....</b>	<b>34</b>
Болградська районна державна адміністрація .....	34
<b>ЧАСТИНА 3. МІЖНАРОДНІ ПРИКЛАДИ .....</b>	<b>35</b>
<b>ЧЕСЬКА РЕСПУБЛІКА.....</b>	<b>36</b>
<b>НІМЕЧЧИНА.....</b>	<b>41</b>
<b>РУМУНІЯ .....</b>	<b>45</b>
<b>СЕРБІЯ .....</b>	<b>49</b>
<b>ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ТА ОСНОВНІ ВИСНОВКИ .....</b>	<b>56</b>
<b>ЧАСТИНА 4. ВИСНОВКИ: УКРАЇНА В МІЖНАРОДНІЙ ПЕРСПЕКТИВІ .....</b>	<b>61</b>
Порівняння виконавчих структур .....	61
Порівняння консультативних механізмів .....	61
<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ .....</b>	<b>62</b>
<b>ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....</b>	<b>62</b>
<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ З ПОЛІТИЧНИХ ПИТАНЬ.....</b>	<b>63</b>
<b>ТЕХНІЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ:.....</b>	<b>69</b>
<b>ДОДАТОК .....</b>	<b>71</b>
ДОДАТОК 1. ОРГАНІГРАМА «ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ УКРАЇНИ ЦЕНТРАЛЬНОГО РІВНЯ» .....	71
ДОДАТОК 2. ОРГАНІГРАМА «КОНСУЛЬТАТИВНІ ОРГАНИ УКРАЇНИ ЦЕНТРАЛЬНОГО РІВНЯ» .....	72
ДОДАТОК 3. ОРГАНІГРАМА «ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ УКРАЇНИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНЯХ» .....	73
ДОДАТОК 4. ОРГАНІГРАМА «КОНСУЛЬТАТИВНІ ОРГАНИ УКРАЇНИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНЯХ» .....	74
ДОДАТОК 5. ТАБЛИЦЯ 1 – НЕВІДВІДАНІ ОБЛАСТІ УКРАЇНИ .....	75
ДОДАТОК 6. ТАБЛИЦЯ 1 – ВІДВІДАНІ ОБЛАСТІ УКРАЇНИ .....	79
ДОДАТОК 7. ОРГАНІГРАМА «ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ».....	87
ДОДАТОК 8. ОРГАНІГРАМА «КОНСУЛЬТАТИВНІ МЕХАНІЗМИ ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ».....	88
ДОДАТОК 9. ОРГАНІГРАМА «ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ НІМЕЧЧИНИ» .....	89
ДОДАТОК 10. «ОРГАНІГРАМА КОНСУЛЬТАТИВНІ МЕХАНІЗМИ НІМЕЧЧИНИ» .....	90
ДОДАТОК 11. ОРГАНІГРАМА «ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ РУМУНІЇ» .....	91
ДОДАТОК 12. «ОРГАНІГРАМА КОНСУЛЬТАТИВНІ МЕХАНІЗМИ РУМУНІЇ» .....	92
ДОДАТОК 13. «ОРГАНІГРАМА ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ СЕРБІЇ» .....	93
ДОДАТОК 14. «ОРГАНІГРАМА КОНСУЛЬТАТИВНІ МЕХАНІЗМИ СЕРБІЇ» .....	94
ДОДАТОК 15. ТАБЛИЦЯ 3 – ПОРІВНЯЛЬНІ ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ .....	95
ДОДАТОК 16. ТАБЛИЦЯ 4 – ПОРІВНЯЛЬНІ КОНСУЛЬТАТИВНІ МЕХАНІЗМИ .....	96
ДОДАТОК 17. ОПИТУВАЛЬНИК 1 ПРОЕКТ РЕ – ЄС «ЗМІЦНЕННЯ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ».....	97
ДОДАТОК 18. ОПИТУВАЛЬНИК 2.....	101
<b>КОМЕНТАР ВІД ДЕПАРТАМЕНТУ У СПРАВАХ РЕЛІГІЙ І НАЦІОНАЛЬНОСТЕЙ МІНІСТЕРСТВА КУЛЬТУРИ УКРАЇНИ .....</b>	<b>103</b>

# АБРЕВІАТУРИ, ВИКОРИСТАНІ ДЛЯ ЦІЛЕЙ ЦЬОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

---

РКНМ – Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин<sup>1</sup>

ЄХРМ – Європейська хартія регіональних мов або мов меншин<sup>2</sup>

ЄХМСВ – Європейська хартія місцевого самоврядування Ради Європи

ВПО – Внутрішньо переміщені особи<sup>3</sup>

ККРК – Консультативний комітет РКНМ<sup>4</sup>

- 
1. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_055](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055).
  2. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_014](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014).
  3. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
  4. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_671](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_671).

# ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

---

У цьому звіті подано результати дослідження виконавчих структур і консультативних механізмів захисту меншин в Україні, проаналізовано в порівняльній перспективі з чотирма країнами Європи. Результати подано в чотирьох частинах. У частинах 1 і 2 відображено виконавчі структури та консультативні механізми в Україні, що охоплюють, відповідно, центральну адміністрацію та регіональні й місцеві адміністрації в чотирьох регіонах (областях). У частині 3 подано порівняльні приклади, в яких наведено подібний, але детальніший опис систем у Чеській Республіці, Федеративній Республіці Німеччини, Румунії та Республіці Сербії. Частина 4 містить підсумковий порівняльний аналіз і 15 рекомендацій, розподілених на три категорії: загальні, політичні й технічні рекомендації. Дослідження замовив Департамент боротьби з дискримінацією Ради Європи, а провели його три експерти протягом червня – жовтня 2018 року.

На сьогодні Уряд України переглядає чинне спеціалізоване законодавство щодо питань захисту національних меншин. Цей процес затягнувся на кілька років і тому призвів до невдачі в розробленні всебічної системи захисту меншин. Проте Україна підписала і ратифікувала відповідні міжнародні договори, пов'язані із захистом національних меншин, зокрема Рамкову конвенцію Ради Європи про захист національних меншин (РКНМ) і Європейську хартію регіональних мов або мов меншин (ЄХРМ). Комітети контролю за виконанням обох договорів закликали органи влади України вдосконалити структури і механізми, пов'язані із захистом національних меншин. У межах цього дослідження розглянуто лише дотримання Україною вимог статті 15 РКНМ і пункту 4 статті 7 ЄХРМ. Усі згадки про меншини в цьому звіті стосуються осіб, що належать до національних, етнічних або релігійних груп, як це передбачено договорами Ради Європи.

Стосовно виконавчих структур на центральному рівні, в Україні створено структури на рівні голови держави (Адміністрації Президента України) і голови Уряду (Кабінету Міністрів України), однак функція на рівні очільника держави передбачає розв'язання лише кримськотатарських питань. У межах галузевих міністерств в Україні створено окремі підрозділи в чотирьох міністерствах (Міністерства закордонних справ України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства культури України). У законодавчій гілці влади впроваджено одну постійну функцію (парламентські комітети) й один спеціально уповноважений постійний орган (Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради з прав людини). На регіональному рівні в державних адміністраціях чотирьох досліджуваних областей (Одеської, Львівської, Чернівецької, Закарпатської) існують відповідні структурні підрозділи або призначено уповноважених осіб. Однак на рівні обласних та районних рад у цих регіонах не впроваджено жодної функції для моніторингу захисту національних меншин.

Що стосується **консультативних механізмів** на центральному рівні, в Україні створено спеціалізовані консультативно-дорадчі органи для консультацій з національними меншинами на рівні голови держави (Адміністрації Президента України), на рівні Кабінету Міністрів України та галузевих міністерств (Міністерства освіти і науки України та Міністерства культури України). На рівні законодавчої гілки влади створено два експертно-консультативні органи (дорадчі органи при парламентських комітетах та **Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради з прав людини**), а також громадянську платформу моніторингу реалізації національної стратегії з прав людини 2020.

Беручи до уваги те, що при всіх міністерствах створено громадські ради із загальних питань, лише два галузеві міністерства створили спеціалізовані органи з питань національних меншин (Міністерство культури України та Міністерство освіти і науки України). На обласному та регіональному рівні чотири обласні адміністрації (Одеська, Львівська, Чернівецька, Закарпатська) створили спеціалізовані консультативні органи, однак при жодній з обласних та районних рад не існує такого органу (окрім м. Болграда).

Для порівняння досягнень України наведено чотири міжнародні приклади з дотриманням порівняльних методів дослідження. Результати дослідження виконавчих структур і консультативних механізмів Чехії, Німеччини, Румунії та Сербії демонструє, що в Сербії та Румунії є приклади належної практики виконавчих структур, тоді як у Чехії та Німеччині також існують приклади належної практики консультативних механізмів.

В основу цього дослідження покладено стандарти РКНМ і ЄХРМ, а саме:

**Загальні рекомендації**, що передбачають:

- (1) захист прав національних меншин шляхом активного залучення до суспільного життя;
- (2) побудову всеосяжної системи управління/керування з питань меншин;
- (3) забезпечення справедливого представництва меншин у територіальному врядуванні.

**Політичні рекомендації**, що передбачають:

- (4) забезпечення рівності всіх груп меншин на центральному рівні;
- (5) забезпечення послідовності контролю за дотриманням прав людини;
- (6) забезпечення узгодженого і єдиного підходу на центральному рівні;
- (7) підвищення ясності розподілу повноважень у центральних органах влади;
- (8) забезпечення чіткого делегування повноважень у вразливих галузях;
- (9) забезпечення чіткого делегування повноважень регіональним, місцевим органам і громадам;
- (10) підвищення рівня доступу до органів, що ухвалюють рішення, на центральному рівні;
- (11) розширення і зміцнення консультативних механізмів на центральному рівні;
- (12) розширення і створення нових органів на регіональному та місцевому рівнях.

**Технічні рекомендації**, що передбачають:

- (13) підвищення обізнаності з міжнародними зобов'язаннями України щодо прав меншин;
- (14) посилення потенціалу і можливостей на всіх рівнях врядування;
- (15) надання основних інструментів для участі й обміну інформацією.



# ВСТУП

---

В Україні право представників національних меншин на консультації з питань, що безпосередньо стосуються національних меншин, а також сприяння розвитку регіональних мов або мов меншин захищено Законом України «Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин» (РКНМ)<sup>5</sup> та Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (ЄХРМ)<sup>6</sup>.

Стосовно участі та представництва національних меншин в ухваленні рішень з питань державних справ, стаття 15 РКНМ передбачає таке:

«Сторони створюють потрібні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та у державних справах, зокрема таких, що їх стосуються.»

Відповідно до Пояснювальної доповіді до РКНМ, реалізація цього положення також «вимагає від Сторін створення потрібних умов для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті й у державних справах, зокрема таких, що їх стосуються». Мета цієї статті передусім полягає в тому, щоб сприяти справжній рівності між особами, які належать до національних меншин, та особами, які становлять більшість населення. Для створення потрібних умов для такої участі осіб, які належать до національних меншин, Сторони можуть вживати в межах їхніх конституційних систем, серед іншого, такі заходи:

- ▶ проведення консультацій з такими особами з використанням належних процедур, зокрема через представницькі органи, коли Сторони передбачають вжиття законодавчих або адміністративних заходів, які можуть їх безпосередньо зачіпати;
- ▶ залучення таких осіб до підготування, виконання та оцінювання планів та програм національного і регіонального розвитку, які можуть безпосередньо стосуватися їх;
- ▶ проведення разом з цими особами досліджень з метою оцінювання можливих для них наслідків запланованої діяльності для цілей розвитку;
- ▶ забезпечення ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у процесах ухвалення рішень та у виборчих органах як на національному, так і на місцевому рівнях;
- ▶ здійснення децентралізації або впровадження форм місцевого самоврядування.

Що стосується консультацій національних меншин з мовних питань, пункт 4 статті 7 ЄХРМ передбачає :

Визнаючи свою політику щодо регіональних мов або мов меншин, сторони враховують потреби та побажання груп населення, що користуються цими мовами. Сторони заохочуються до створення у разі потреби органів, які консультували б владу з усіх питань, що стосуються регіональних мов або мов меншин.

Згідно з Пояснювальною доповіддю до ЄХРМ, реалізація цього положення вимагає, щоб

«... у кожній державі були механізми, за допомогою яких органи державної влади могли б враховувати потреби та побажання носіїв регіональних мов або мов меншин». Виходячи з цього рекомендовано для кожної регіональної мови або мови меншини утворити орган, який би представляв інтереси мовної групи на національному рівні, вживав практичних заходів для її підтримки та проводив моніторинг виконання положень цієї хартії стосовно кожної конкретної мови. Слова «у разі потреби» вказують, на те, що там, де такі органи існують в тій чи іншій формі, немає потреби вимагати від держав створення нових органів, які б дублювали функції вже наявних».

---

5. Рамкова конвенція про захист національних меншин, Договір № 157, ухвалений 1 лютого 1995 року. Документ доступний за посиланням: <https://www.coe.int/en/web/minorities/text-of-the-convention> [дата перегляду: 12 жовтня 2018 року].

6. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, Договір № 148, ухвалений 5 листопада 1992 року. Документ доступний за посиланням: <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/text-of-the-charter> [дата перегляду: 12 жовтня 2018 року].

Україна також підписала і ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування Ради Європи (ЄХМСВ)<sup>7</sup>, згідно зі статтею 5 (Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування) якої зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть відбуватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, за допомогою проведення референдуму, якщо це дозволено законом.

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевого органу влади додає новий вимір у забезпеченні міжнародно-правової гарантії права участі у справах місцевого органу влади<sup>8</sup>. Право участі у справах місцевого органу влади означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на виконання повноважень та обов'язків місцевого органу влади. Сторони-підписанти цього Протоколу зобов'язані вживати правових та інших заходів для полегшення здійснення та реалізації цього права. Протокол також вимагає вжиття заходів, необхідних для того, щоб здійснення права участі не загрожувало етичній чесності й прозорості здійснення повноважень та обов'язків місцевих органів влади. Відповідно до статті 2 ЄХМСВ, заходи зі здійснення права участі мають охоплювати:

- ▶ надання місцевим органам влади повноважень забезпечувати право участі, викладене в цьому Протоколі, і сприяти його здійсненню;
- ▶ забезпечення процедур залучення людей, зокрема до консультативних процесів, місцевих референдумів і звернень, та коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів, та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходів із залучення людей на рівні, найближчому до них; процедур доступу згідно з конституційним порядком та міжнародно-правовими зобов'язаннями Сторони відповідно до офіційних документів, які мають у розпорядженні місцеві органи влади; заходів для задоволення потреб категорій осіб, які натрапляють на конкретні перешкоди в участі; а також механізмів і процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування місцевих органів влади й місцевих комунальних служб реагування на такі скарги й пропозиції;
- ▶ сприяння використанню інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку та здійснення права участі, викладеного в цьому Протоколі.

Протягом багатьох років демократизація українського суспільства охоплювала питання розроблення норм і стандартів захисту національних і етнічних, а також релігійних меншин. Співпраця з міжнародними організаціями сприяла подальшому розвитку та впровадженню засобів забезпечення прав меншин і забезпеченню політики етнокультурного керування. Окрім багатосторонніх договорів Ради Європи, Україна підписала і ратифікувала універсальні зобов'язання у галузі прав людини, що стосуються національних меншин, такі як Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права і Конвенція про права дитини<sup>9</sup>.

7. Європейська хартія місцевого самоврядування, договір № 122, ухвалений 15 жовтня 1985 року. Документ доступний за посиланням: <https://rm.coe.int/1680> [дата перегляду: 12 жовтня 2018 року].

8. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування, договір № 207, ухвалений 16 листопада 2009 року. Документ доступний за посиланням: <https://rm.coe.int/168008482a> [дата перегляду: 12 жовтня 2018 року].

9. Європейська конвенція з прав людини, договір № 5, ухвалений 4 листопада 1950 року. Документ доступний за посиланням: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005> [дата перегляду: 12 жовтня 2018 року].

Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Документ доступний за посиланням: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx> [дата перегляду: 12 жовтня 2018 року].

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Документ доступний за посиланням: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> [дата перегляду: 12 жовтня 2018 року].

Конвенція про права дитини. Документ доступний за посиланням: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx> [дата перегляду: 12 жовтня 2018 року].

# ПЕРЕДУМОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ

---

План дій Ради Європи для України на 2018–2021 роки передбачає потребу в забезпеченні «ефективної координації роботи уряду у боротьбі з расизмом і расовою дискримінацією, що вимагає подальшого інституційного розвитку». Згідно з Планом дій, очікувані результати підтримки Ради Європи щодо національних меншин полягатимуть у такому:

«Права національних меншин заохочують і захищають за допомогою ефективної координації між владою і громадянським суспільством, що сприяє збереженню згуртованості та єдності українського суспільства з урахуванням гендерних аспектів».

З урахуванням цього положення в червні 2018 року Відділ співпраці та протидії мові ворожнечі Ради Європи замовив дослідження для оцінювання поточного стану керування етнокультурним розмаїттям в Україні, особливо в тому, як виконавчі структури і консультативні механізми розв'язують проблеми національних меншин. Перед експертами були поставлені такі завдання:

- 1) З'ясувати, зокрема за допомогою анкетування та/або особистих інтерв'ю, які виконавчі структури, установи і процеси наявні в Україні на центральному, регіональному та місцевому рівнях для захисту і просування прав національних меншин, відповідно до Рамкової конвенції про захист національних меншин та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.
- 2) З'ясувати, зокрема за допомогою анкетування та/або особистих інтерв'ю, які установи і процеси наявні в Україні, відповідно до Рамкової конвенції про захист національних меншин та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, що дають змогу владі проводити консультації з національними меншинами з питань, пов'язаних із захистом прав меншин і просуванням регіональних мов або мов меншин.
- 3) За результатами досліджень, поданих у пунктах 1) і 2), запропонувати найкращу практику, яка існує в різних державах – членах Ради Європи, у двох згаданих сферах.
- 4) Грунтуючись на пунктах 1–3) та їхніх результатах, внести пропозицію щодо можливих вдосконалень як наявних виконавчих структур, так і консультативних процесів щодо належної інституційної інфраструктури для захисту і реалізації прав національних меншин та проведення з ними консультацій, відповідно до Рамкової конвенції про захист національних меншин і Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, а також оцінити їх доцільність для України.

У кінцевому звіті експерти також повинні були взяти до уваги і посилатися на результати проведеного Радою Європи оцінювання поточного консультативного процесу з питань розроблення проекту Закону України «Про повну загальну середню освіту».

Проект звіту «Зміцнення захисту національних меншин в Україні: Виконавчі структури і спеціалізовані механізми ведення діалогу в міжнародній перспективі» (далі – «Звіт») являє собою проведення замовленого дослідження в межах проекту № JP1856<sup>10</sup>.

---

10. Автори хотіли б подякувати Крейгу Віллісу за неоціненну допомогу в літературно-технічному редагуванні, зокрема коректуру, а також за опрацювання та форматування тексту і додатків.

# ЗАГАЛЬНА СИТУАЦІЯ ЩОДО ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ

Україна – це багатонаціональна держава. Стаття 11 Конституції України передбачає, що

Держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.

Згідно з переписом населення 2001 року, основні національні групи, що мешкають в Україні (крім українців, які становлять більшість), охоплюють, зокрема, росіян, білорусів, молдаван, кримських татар, болгар, поляків, угорців, румунів, вірменів, євреїв – загалом 100 різних національних груп<sup>11</sup>. На деяких територіях національні меншини мешкають так компактно, що в певних населених пунктах (містах або селах) вони становлять більшість чи понад третину населення. Це стосується Закарпатської, Чернівецької й Одеської областей, а також Автономної Республіки Крим, яку анексувала Росія в березні 2014 року, мешканці російського етнічного походження також становлять велику частку в Донецькій (38,2 %), Луганській (39 %), Харківській (25,6 %), Запорізькій (24,7 %) та Одеській (20,7 %) областях. У цьому дослідженні будь-яке згадування меншин стосується осіб, які належать до національних, етнічних або релігійних груп, зокрема кримських татар, але не стосується сексуальної орієнтації, віку чи обмежених можливостей людей.

Як і в багатьох країнах, етнічні та мовні кордони в Україні не обов'язково збігаються: багато з тих, хто вважає себе представниками певних національних груп (згідно із переписом 2001 року), говорять іншою мовою. Отже, хоча 4,6 % українського населення зазначили, що вони належать до іншої національної групи, аніж українська чи російська, тільки 2,9 % назвали своєю рідною мовою не українську чи російську. Лише 0,1 % з них вважали рідною мовою українську. Від 1 до 89 % з них (залежно від етнічної належності) вважають російську своєю рідною мовою. Наприклад, серед угорців ця частка становить 1 %, а серед греків – до 89 %. Тоді як 17 % українського населення заявили, що вони представники російської національної меншини, 26,6 % назвали своєю рідною мовою російську. Тобто частина опитаних хоч і не вважають себе представниками російської національної меншини, проте визнають російську своєю рідною мовою<sup>12</sup>. Актуальніших надійних даних немає. Проведено кілька опитувань громадськості щодо цього питання, але вони менш точні, ніж перепис населення, за реєстрацією кількості людей, що належать до різних національних меншин. Наступний перепис запланований на 2021 рік.

Також слід усвідомлювати відмінність між національними меншинами в Україні – між тими, хто має рідні держави і політичну та економічну підтримку цих держав, і тими, хто може підпадати під означення «корінні народи». Для них важливий фактор – зв'язок із землею споконвічного мешкання<sup>13</sup>. Ба більше, мови цієї групи, на відміну від мов національних меншин, які мають підтримку з боку рідних держав, віднесені ЮНЕСКО до таких, що перебувають під загрозою зникнення<sup>14</sup>. До цієї групи належать кримськотатарська, кримчацька, караїмська та урумська, тобто мови народів, які переважно населяли Кримський півострів.

11. Одна з цілей перепису населення, на думку організаторів, – «створення інформаційної бази демографічних і соціально-економічних даних щодо численності населення, його розподілу за статтю і віком; національного, мовного, сімейного складу; громадянством; рівнем освіти... в країні загалом та за всіма її адміністративно-територіальними одиницями», [http://www.ukrcensus.gov.ua/eng/advant/advant\\_main.php](http://www.ukrcensus.gov.ua/eng/advant/advant_main.php). Тому, серед багато чого іншого, респондентам ставили запитання щодо їхньої національності і рідної мови (як суб'єктивно, так і без певного списку, з якого треба вибирати).

12. Дані перепису населення 2001 року. Доступні за посиланням: <http://www.ukrcensus.gov.ua/eng> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

13. Див. Ulrike Barten (Улріке Бартон): «What's in a Name? Peoples, Minorities, Indigenous Peoples, Tribal Groups and Nations» (Що в імені? Народи, меншини, корінні народи, племінні групи і нації), *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Том 14, № 1, 2015 року, С. 1–25. <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2015/Barten.pdf>.

14. Див. «Атлас мов світу, що перебувають під загрозою зникнення», ЮНЕСКО. Доступний за посиланням: <http://www.unesco.org/languages-atlas/index.php> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

Роми в Україні становлять 0,1 % населення України, за даними перепису 2001 року, хоча в Закарпатській області їхня частка – 1,1 %.

Як і в багатьох країнах, де мешкає ромське населення, фактична кількість осіб, які мають ромську національну належність, імовірно, значно більша<sup>15</sup>.

Попри конфлікт у Східній Україні та в Криму, український Уряд продовжує належним чином реалізовувати політику щодо захисту національних меншин та посилення їхньої підтримки. Протягом останніх трьох років реформ зазнали кілька політичних сфер, які безпосередньо чи опосередковано впливають на захист національних меншин. Найважливіше те, що триває перегляд і реформування законодавства у сфері забезпечення та дотримання прав людини, а також програмування політики, що має безпосередній вплив на захист національних меншин.

Представники національних меншин нещодавно звернулися до уряду з проханням щодо оновлення чинного законодавства, зокрема щодо розроблення комплексної стратегії етнокультурних відносин. Це завдання нелегке з огляду на те, що законодавчі акти, які містять положення щодо захисту національних меншин, численні та розкидані по всьому спектру правової системи. Правові інструменти, що безпосередньо стосуються цього питання, варіюють від актів щодо національних меншин і ВПО до кримінальних кодексів про розпалювання ненависті та злочинів на ґрунті ненависті; вони також охоплюють законодавство про освіту, вибори і представництво в партіях, а також законодавство про територіальну реформу. Також запропоновано законодавство в галузі мовної політики, корінних народів і кримських татар.

1992 року в Україні був ухвалений Закон «Про національні меншини»<sup>16</sup>. Застарілість його викликає стурбованість багатьох спостерігачів, зокрема Консультативного комітету РКНМ (ККРК), який з глибоким занепокоєнням зауважує, що ситуація, пов'язана з браком законодавчої бази щодо захисту національних меншин, не змінилася з часу 2-го циклу моніторингу. Застарілий закон 1992 року вважають занадто розпливчастим, щоб регулювати складні питання, пов'язані із захистом національних меншин у сучасній Україні, а чинне законодавство розрізнене, суперечливе і неповне. На державному рівні все ще немає зв'язної політики щодо національних меншин. Проблеми національних меншин не враховують належним чином і до уваги не беруть можливі наслідки зміни законодавства стосовно доступу до прав осіб, які належать до національних меншин<sup>17</sup>.

Що стосується виконавчих структур, у РКНМ зазначено, що

... Відділ взаємодії з національними спільнотами України та закордонними українцями Департаменту у справах релігій та національностей Міністерства культури України залишається основним державним органом, відповідальним за координацію і реалізацію державних проєктів, що стосуються національних меншин. На жаль, ця структура, яка не має достатніх ресурсів і належного фінансування, не може вести повноцінну діяльність в інтересах осіб, що належать до національних меншин. Той факт, що відділ, на додачу до національних меншин, також несе відповідальність за українську діаспору за кордоном (при цьому переважну частину його бюджету направляють на останню), серйозно обмежує можливості органів влади з проведення узгодженої, скоординованої і тривалої політики щодо національних меншин<sup>18</sup>.

ККРК далі зазначає, що

Департамент у справах релігій та національностей, в якому працюють 25 співробітників, і тільки деякі з них займаються питаннями національних меншин, не в змозі належним чином реагувати на проблеми національних меншин або проводити будь-яку послідовну довгострокову політику щодо національних меншин. Оскільки сфера його компетенції обмежена питаннями культури, він також не може бути посередником громад меншин в інших сферах<sup>19</sup>.

15. У звіті Спеціального комітету Ради Європи з питань ромів (CAHROM) зазначено, що в Україні, за оцінками, мешкає від 200 до 400 тис. ромів. ТЕМАТИЧНИЙ ВІЗИТ ПРЕДСТАВНИКІВ САHROM З ПИТАНЬ ПРОБЛЕМ І НАЙКРАЩИХ ПРАКТИК ВПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЙ ВКЛЮЧЕННЯ РОМІВ (З АКЦЕНТОМ НА РОЗВ'ЯЗАННІ ПРОБЛЕМІ ВІДСУТНОСТІ ДОКУМЕНТІВ, ЩО ПОСВІДЧУЮТЬ ОСОБУ, І ПОКРАЩЕННЯ ДОСТУПУ ДО СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ, ЗОКРЕМА МЕДИЧНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ), ПРОВЕДЕНИЙ 20 ЖОВТНЯ 2017 РОКУ. Доступний за посиланням: [https://www.coe.int/en/web/portal/cahrom#{%2218184355%22:\[5\],%2218184968%22:\[0\],%2218185197%22:\[0\],%2218199406%22:\[0\]}](https://www.coe.int/en/web/portal/cahrom#{%2218184355%22:[5],%2218184968%22:[0],%2218185197%22:[0],%2218199406%22:[0]}) [дата перегляду: 24 жовтня 2018 року].

16. Закон України «Про національні меншини» від 25 червня 1992 року. Документ доступний за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12> [дата перегляду: 29 жовтня 2018 року].

17. Четверта доповідь ККРК щодо України, пункт 45, ухвалена 10 березня 2017 року. Документ доступний за посиланням: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-ukraine-adopted-on-10-march-2017-published-on-5-marc/16807930cf> [дата перегляду: 22 вересня 2018 року].

18. Op. cit., пункт 18.

19. Op. cit., пункт 173.

Таким чином, ККРК рекомендує

...органам влади... повторно створити спеціалізований і стабільний державний орган з достатніми фінансовими і людськими ресурсами для координації всіх питань, що стосуються захисту національних меншин, для забезпечення прозорості й зміцнення впевненості у тому, що держава приділяє належну увагу проблемам захисту меншин<sup>20</sup>.

Що стосується консультативних механізмів, ККРК рекомендувала, що

Органи влади мають розширити консультативні структури для представників меншин за межі сфери культури й освіти і забезпечити дієві можливості для осіб, що належать до національних меншин, брати участь у громадських справах і відігравати активну роль у всіх процесах ухвалення рішень, які їх стосуються<sup>21</sup>.

Комітет експертів ЄХРМ затвердив загальну рекомендацію, яка закликає «українську владу застосувати структурований підхід до реалізації кожного зобов'язання за Хартією у співпраці з представниками носіїв мов меншин»<sup>22</sup>. Комітет експертів далі закликає українську владу «дозволити Раді всеукраїнських громадських об'єднань меншин відігравати активнішу роль у законодавчій і політичній роботі, яку проводить українська влада у сфері мов меншин»<sup>23</sup>.

В окремому звіті Ради Європи зазначено, що ситуація довкола консультацій з національними і мовними меншинами, особливо щодо поточного перегляду і внесення поправок до законодавства про освіту, зокрема поправки до права на здобуття освіти мовами меншин, схоже на «діалог глухих»<sup>24</sup>. Згідно зі звітом, з одного боку, влада готова вислухати представників національних і мовних меншин, але вважає, що законодавство у своїй переглянутій формі задовольняє потреби в навчанні, зокрема сприяє двомовній освіті. З другого боку, представники меншин помилково вважали, що законодавство призведе до асиміляції. Виходячи з цього, згідно зі звітом, обидві сторони розмовляють про різні речі<sup>25</sup>.

20. Op. cit., пункт 176.

21. Op. cit., пункт 177.

22. Звіт Комітету експертів «Застосування Хартії в Україні. Другий цикл моніторингу» від 15 січня 2014 року, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc600> [дата перегляду: 22.09.2018].

23. Op. cit., пункт 99.

24. Jean-Marie Woehrling (Жан-Марі Воєрлінг) «Avis sur la mise an aeuve des consultations prevues par la Charte Europeenne des Langues Regionale sour Minoritaires dans le cadre de la modification de la legislation ukrainienne sur l'education», без дати, пункт 66.

25. Там само.

# МЕТОДОЛОГІЯ

---

Дослідження мало такі основні складові частини:

- ▶ оцінювання;
- ▶ збір інформації;
- ▶ аналіз;
- ▶ внутрішній перегляд;
- ▶ консультації із зацікавленими сторонами;
- ▶ доопрацювання.

Візити для проведення оцінювання проходили поетапно:

- ▶ Київ: червень 2018 року;
- ▶ Одеса: липень 2018 року;
- ▶ Львів: липень 2018 року;
- ▶ Чернівці: липень 2018 року.

Збір даних стосувався двох аспектів дослідження: (1) аналізу ситуації в Україні й (2) аналізу міжнародних предметних досліджень.

1. Збір даних для аналізу ситуації в Україні розпочався під час візитів з метою оцінення ситуації і тривав протягом періоду проведення анкетування респондентів. До початку візитів для проведення оцінювання розроблено дві анкети. Одну – для органів влади з метою збору інформації про структури, що займаються питаннями захисту національних меншин на всіх рівнях державного урядування. Питання стосувалися виконавчих, рекомендаційних і консультативних структур. (Додаток 17). Друга – для представників національних меншин та організацій, що працюють у сфері захисту національних меншин. Питання стосувалися поточної діяльності, пов'язаної зі співпрацею між представниками національних меншин і органів влади, а також рівня задоволеності поточними структурами як на виконавчому, так і на консультативному рівні та на всіх рівнях державного урядування. (Додаток 18). Обидві анкети поширено українською мовою, і відповіді також надано українською.
2. Збір даних для міжнародних предметних досліджень проведено за методикою настільного дослідження.

Збір та аналіз даних був багатокомпонентний та ускладнювався через ієрархічну структуру центральних органів влади та державних органів місцевого самоврядування. Не завжди були отримані відповіді на листи-запрошення, надіслані державним службовцям, особливо якщо вони не були адресовані уповноваженій особі чи подані в період відпусток. Не завжди відповідали важливі респонденти, а деякі з тих, що відповіли, не з'являлися на зустрічі, що стосувалися цього дослідження. До того ж не було можливості повністю і всебічно оцінити ефективність спеціалізованих структур. Там, де це було можливо, внесено випадкові вислови респондентів, але не відповідно до будь-якого систематичного аналізу. Комплексний аналіз ефективності структур потребує поглиблених інтерв'ю та опитувань і, відповідно, значного окремого дослідження.

Анкети були перекладені українською мовою та поширені серед респондентів через електронну пошту та особисто під час візитів, які відбувалися для проведення оцінювання. Багато хто з респондентів не відповів і не повернув анкети.

Два аналізи проводили паралельно. Аналіз ситуації в Україні провів місцевий український експерт, щоб уникнути специфічних вимог, пов'язаних з перекладом. Аналіз зайняв більше часу, ніж очікувалося; відповіді надійшли із затримкою через сезон літніх відпусток в Україні. Міжнародний аналіз завершено вчасно, попередні результати були подані відповідно до Технічного завдання у Представництво Ради Європи

в Києві 1 вересня. Проведення порівняльного аналізу затримано через пізнє завершення аналізу ситуації в Україні.

Внутрішній перегляд Радою Європи тривав з 28 вересня по 12 жовтня 2018 року.

Консультація із зацікавленими сторонами відбулася в Києві 15 листопада 2018 року.



# ЧАСТИНА 1. ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ

---

Згідно з Конституцією, Україна – президентсько-парламентська унітарна держава. Виконавча влада здійснюється як Президентом, так і Урядом, а законодавча влада належить парламентові (Верховній Раді). 2004 року внесено поправки до Конституції, які змінили поділ влади між Президентом і Прем'єр-міністром, надавши більше повноважень останньому. Ця версія Конституції 2004 року діє і сьогодні<sup>26</sup>. Членів парламенту і Президента обирають прямим всенародним голосуванням. Парламент однопалатний і складається з 450 народних депутатів, з яких 225 обирають в одномандатних виборчих округах (більшістю голосів) і 225 – за партійними списками. Після виборів 2014 року 28 місць були вакантні, бо вони належали до одномандатних виборчих округів в анексованому Криму та окупованих територій на сході України. Президента обирають за допомогою системи виборів у два тури, і кандидат має здобути абсолютну більшість усіх наданих голосів. Якщо жоден з кандидатів не набере абсолютної більшості в першому турі, два кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів, конкуруватимуть у другому турі. Кандидатуру Прем'єр-міністра подає Президент України за пропозицією правлячої парламентської коаліції (для її формування потрібна проста більшість народних депутатів), яку потім затверджує парламент простою більшістю народних депутатів.

Хоча Прем'єр-міністр формально очолює виконавчу гілку влади, Президент контролює деякі міністерства і Генеральну прокуратуру, а також призначає на ключові посади в країні, як-от керівників областей. Безпосередній народний мандат Президента і його повноваження відрізняє українську політичну систему від інших прем'єр-президентських систем, надаючи Президентові більші повноваження за урядові.

У цій частині обговорюватимуться виконавчі структури, що мають стосунок до керування справами національних меншин на центральному, регіональному і місцевому рівнях. Де можливо, буде описаний правовий та інституційний статус структур, а також їхні компетенції. Також будуть пояснені обсяги конкретних функцій, що забезпечують захист національних меншин. (Див. Таблицю 1, Додаток 5). Слід зазначити, що відповідні структури і механізми в українському парламенті описано в межах двох категорій методології – виконавчих структур і консультативних механізмів, бо в Технічному завданні не передбачено окремої категорії щодо законодавчих органів<sup>27</sup>.

## ЦЕНТРАЛЬНИЙ РІВЕНЬ

Українська система керування у сфері національних меншин дуже складна і відображає адміністративну систему й керування в тривалому перехідному періоді.

### *Адміністрація Президента України*

---

В Адміністрації Президента є дві основні структури, пов'язані із захистом національних меншин:

1. Головний департамент з питань внутрішньої політики;
2. Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу.

З огляду на розміри України і велику кількість національних меншин, які проживають на її території, дивно, що Адміністрація Президента призначає тільки одну людину для моніторингу всебічного захисту національних меншин. Створення посади Уповноваженого у справах кримськотатарського народу в складі Адміністрації Президента – явно політична дія. Тим більше викликає зацікавленість те, що не була ухвалена політика рівності між кримськими татарами та іншими групами меншин, такими як національні меншини і ромські громади. Фаворитизм щодо кримських татар, якщо порівняти з іншими групами меншин, посилює несприятливий сигнал не тільки відповідним групам, а й усім прихильникам різноманітності та етнополітики в Україні.

---

26. З 2010 по 2014 рік, під час президентства Віктора Януковича, версія 1996 року була чинною, але в лютому 2014 року її визнано нечинною, що дало змогу відновити дію версії 2004 року.

27. Див. детальніше додатки 1–4 із відображенням виконавчих структур і консультативних органів, а також центрального, регіонального та місцевого рівнів в Україні.

## Парламент (Верховна Рада України)

---

У Верховній Раді України є дві основні структури, які безпосередньо займаються питаннями, пов'язаними із захистом національних меншин, і третя структура, що займається цими питаннями опосередковано, а саме:

1. Комітет ВРУ з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин;
2. Комітет ВРУ з питань культури і духовності;
3. Уповноважений ВРУ з прав людини (Омбудсмен).

Вищезазначені парламентські структури мають відповідні компетенції для розв'язання питань захисту національних меншин у комітетах (див. детальніше Частина з про міжнародні приклади). Слід зазначити, що невелика кількість членів комітетів і той факт, що депутати з числа тих, які належать до національних меншин, можуть не брати участі в роботі профільного комітету викликає стурбованість. Проте його діяльність досить продуктивна. Засідання завжди відкриті для всіх, зокрема для преси, і зазвичай аудиторія має змогу коментувати, а також це можна робити в письмовому вигляді. Засідання оголошують за тиждень, і, за словами посередників, робота комітету загалом прозора.

На жаль, Уповноважений з прав людини не має спеціалізованого мандату щодо моніторингу захисту національних меншин. Те, що один працівник призначений стежити за правами національних меншин, – позитивний фактор, однак незрозуміло, як міцно встановлена ця функція в структурі Секретаріату Уповноваженого. Без чіткої юридичної компетенції такої функції наявний ризик, що Уповноважений особисто буде вирішувати, призначати такого представника чи ні.

## Кабінет Міністрів України

---

Державні установи, що відповідають за національні меншини, зазнали кількох хвиль реорганізації:

1991–1993 роки: Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів України був створений у липні 1991 року, ще до того, як Україна проголосила свою незалежність<sup>28</sup>. Основним завданням Комітету було створення умов (спільно з іншими органами влади) для національних меншин з метою задоволення їхніх соціально-економічних і нематеріальних потреб, для відродження та розвитку національних культур, мов і традицій в Україні; просування практики працевлаштування з боку державних органів, яка б забезпечувала представництво громадян України різних національностей; підтримка українців, які живуть за кордоном, у задоволенні їхніх національних нематеріальних потреб (Постанова Кабінету Міністрів України № 71, 1992 рік). Статус, функції та повноваження цього органу постійно змінювались і всі рішення, пов'язані з його реорганізацією, ухвалював Президент України.

1993–1996 роки: Міністерство України у справах національностей та міграції; *Міністерство України у справах національностей, міграції та культур*. Перше було створене 1993 року<sup>29</sup> і замінило вказаний комітет. З 1994 року міжрелігійні відносини були додані до компетенції міністерства і воно було перейменоване<sup>30</sup>. 1996 року йому повернули початкову компетенцію.

1996–1999 роки: Державний комітет у справах національностей та міграції<sup>31</sup>. 1996 року міністерство перетворили на комітет, який ліквідували 1999 року і замінили Державним департаментом у складі Міністерства юстиції України.

1999–2001 року: Департамент у справах національностей та міграції Міністерства юстиції України. Державний комітет у справах національностей та міграції знову створили 2001 року на базі цього департаменту<sup>32</sup>.

2007–2010 роки: Державний комітет у справах національностей та релігій створено 2007 року замість Державного комітету у справах національностей і міграції, бо питання, пов'язані з міграцією, були передані

---

28. Див. постанови від липня та серпня 1991 року за посиланнями: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79%D0%B0-91-%D0%BF> і <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/118-91-%D0%BF>, відповідно [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

29. Постанова Кабінету Міністрів України № 487, 1993 рік.

30. Указ Президента України № 703/94 «Про затвердження Положення про Міністерство України у справах національностей, міграції та культур», 26.11.1994: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/703/94> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

31. Указ Президента України № 1001/96 «Про Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції», 28.10.1996: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1001/96> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

32. Указ Президента України № 836/2001 «Про Державний комітет України у справах національностей та міграції», 13.09.2001: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/836/2001> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

іншим органам виконавчої влади<sup>33</sup>. Цей комітет підпорядкувався Кабінетові Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України. Його функції були досить схожі на функції попереднього держкомітету.

З 2010 року й дотепер. Після обрання Віктора Януковича Президентом України відбулася адміністративна реформа, спрямована на «оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»<sup>34</sup>. Державний комітет у справах національностей та релігій ліквідовано. Натомість у Міністерстві культури України утворено Департамент у справах релігій та національностей. 2010 року Міністерство культури стало спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, відповідальним за міжетнічні відносини, питання релігії та захист прав національних меншин<sup>35</sup>. Деякі компетенції, які раніше перебували в межах одного органу (державного комітету), були передані іншим міністерствам. Отже, питання інтеграції раніше депортованих осіб було віднесене до компетенції Міністерства соціальної політики, а питання надання освіти мовами меншин – до компетенції Міністерства освіти і науки України (Департамент загальної середньої та дошкільної освіти). Міністерство внутрішніх справ України і Служба безпеки України також мають відповідні департаменти і функції.

2014–2015 роки: створено короткострокову інституцію, Урядового уповноваженого з питань етнопонаціональної політики<sup>36</sup>. Відповідно до рішення Кабінету Міністрів, йому були надані широкі, але неоднозначні повноваження, пов'язані з питаннями етнопонаціональної політики. Посадова особа мала ініціювати, організовувати і координувати підготування проектів законів, інших нормативно-правових актів і державних програм у сфері етнопонаціональної політики, а також брати участь в їх підготуванні. Ця установа мала ініціювати і координувати заходи щодо заохочення терпимості й недопущення зростання національної, расової чи релігійної ненависті, ксенофобії, зокрема проявів дискримінації, нетерпимого ставлення до етнопонаціональних громад та окремих осіб. Уповноваженому також доручалося ініціювати створення та брати участь у двосторонніх і багатосторонніх урядових комісіях та їхніх українських аналогах у сфері етнопонаціональної політики, координувати підготування періодичних звітів з етнопонаціональної політики в Україні, а також підтримувати контакти між урядом і українцями за кордоном, зокрема ініціювати координацію заходів щодо захисту їхніх колективних прав. На офіційному рівні ця посада відповідає статусові заступника міністра і належала до першої категорії посад державної служби. Посадова особа координувала дії з Міністерством культури і мала можливість голосувати на засіданнях Кабінету Міністрів під час розгляду питань, що належать до його компетенції. Адміністрація Уповноваженого була нечисленна і ніколи не була повністю укомплектована персоналом, спроби дістати нові офіційні повноваження не досягли успіху. У квітні 2015 року установа була усунута без консультацій з меншинами і створення альтернативної установи<sup>37</sup>.

Листопад 2015 року: створено Міжвідомчу робочу групу з питань виконання плану заходів щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року<sup>38,39</sup>.

Квітень 2016 року: створено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб шляхом злиття Державного агентства України з питань відновлення Донбасу та Державної служби України з питань Автономної Республіки Крим і міста Севастополь, які були створені раніше, у 2014–2015 роках<sup>40</sup>. Частково обов'язком цього міністерства стали питання кримських татар і національних меншин на тимчасово окупованих територіях.

2018 року й дотепер: стаття 73 Закону про освіту 2017 року передбачає створення освітнього Омбудсмена, мета якого визначена як забезпечення належних умов для реалізації прав людини на освіту. У

33. Див. Постанову Кабінету Міністрів України №1575 «Про утворення Державного комітету України у справах національностей та релігій», 08.11.2006: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1575-2006-%D0%BF> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року]. Його функції були окреслені в Постанові Кабінету Міністрів України №201 «Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій», 14.02.2007: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/201-2007-%D0%BF> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

34. Див. Указ Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», 09.12.2010 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

35. Постанова Кабінету Міністрів № 495, 2014 рік. Див. інформацію про департамент (структуру, склад і контактну інформацію) на вебсайті Міністерства культури: [http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245168495&cat\\_id=244910117](http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245168495&cat_id=244910117) [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

36. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-2014-%D0%BF>.

37. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D0%BF>.

38. Постанова Кабінету Міністрів № 993 від 25 листопада 2015 року: [www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248677547](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248677547) [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

39. <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248677547>.

40. Постанова Кабінету Міністрів України №299–2016–п «Питання діяльності Міністерства з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб», 20.04.2016 рік: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/299-2016-%D0%BF> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

червні 2018 року Кабінет Міністрів доручив Міністерству освіти і науки підготувати посадову інструкцію, яка набере чинності 1 січня 2019 року. Посадову особу призначатиме на посаду Кабінет Міністрів України терміном на 5 років без права на повторне призначення. На момент написання дослідження не зрозуміло, де саме ця посада буде розміщена у виконавчих структурах і які компетенції вона матиме.

На сьогодні у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України існує структура, до компетенції якої належать питання захисту національних меншин – це Департамент з питань етнопонаціональної політики, релігій та українців, які проживають за кордоном.

При Секретаріаті Кабінету Міністрів України створено консультативно-дорадчий орган з ромських питань – Міжвідомчу робочу групу з питань виконання плану заходів щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року.

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, і відповідні структури створювалися й усувалися без будь-якої логіки. Після призначення 2010 року Міністерства культури як ключового відповідального органу, мабуть, досягнуто певної послідовності, якщо не сталості. Позитивно, що Кабінет Міністрів виокремлює напрямок технічних аспектів у сфері міжетнічної політики. Однак було б важливо забезпечити доступність департаменту для представників національних меншин, зокрема через жорстку політику прозорості в його повсякденній роботі. Те, що Кабінет Міністрів створив інклюзивну робочу групу зі здійснення Стратегії щодо ромів – позитивне свідчення того, що залучення ромів належить до пріоритетів роботи Уряду, а той факт, що представники ромів беруть участь у діяльності робочої групи, свідчить про демократичний і прозорий підхід.

Особливо вітається створення нової посади освітнього омбудсмена. Важливо, щоб цій посадовій особі були надані незалежні повноваження та можливість діяти, зокрема створювати рекомендації щодо чинного і майбутнього законодавства. Розташування і мандат мають бути нейтральними і чіткими. Треба сподіватися, що призначення 15 співробітників закладе основу для хорошого початку.

## ***Міністерство закордонних справ України***

---

У рамках Міністерства закордонних справ України один структурний підрозділ відповідає за питання національних меншин, релігійних громад та українців за кордоном – Управління з питань закордонного українства та гуманітарного співробітництва Департаменту етнічного та міжконфесійного діалогу. Міністерство закордонних справ України поверхово підходило до розв'язання проблем, пов'язаних з національними меншинами. Мабуть, є функції, які потрібно охопити через міжнародні зобов'язання України. Однак неясно, чи певні співробітники, що виконують ці функції, – експерти з питань національних меншин або ж фахівці в галузі прав людини. З огляду на велику кількість національних меншин, які проживають в Україні, Міністерство закордонних справ має брати участь у низці міжнародних і двосторонніх форумів, пов'язаних із захистом національних меншин. Зокрема, що стосується двосторонніх відносин, незрозуміло, чи міністерство має будь-які повноваження, крім координаційної ролі. Це може бути згубним для національних меншин в Україні, особливо у їхніх відносинах з рідними державами. Щоб уникнути перекидання питань національних меншин між агентствами, парламентом й Адміністрацією Президента України, а також уникнути узурпування цих питань одним із них, важливо призначити відповідні повноваження Міністерству закордонних справ.

## ***Міністерство культури України***

---

З 2010 року Міністерство культури України – спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань формування та реалізації етнопонаціональної політики. Зазначені функціональні обов'язки покладено на Департамент у справах релігій та національностей. Департамент розподіляє профільну діяльність між трьома відділами:

1. Відділом інформаційно-аналітичної роботи з питань етнополітики;
2. Відділом міжнародного співробітництва з питань національних меншин;
3. Відділом взаємодії з національними спільнотами України та закордонними українцями.

За роки, що минули після того, як до компетенції Міністерства культури України були віднесені питання формування та реалізації державної політики стосовно забезпечення прав національних меншин, йому вдалося створити відповідний функціонал для розв'язання багатьох поставлених завдань. З огляду на кількість і розмір національних меншин в Україні, можна поставити під сумнів, чи достатньо 11 осіб для виконання трьох основних завдань: аналізу, міжнародного співробітництва і взаємодії із зацікавленими сторонами як усередині країни, так і за її межами. Також неочевидно покласти на міністерство відповідальність за двосторонні відносини з рідними державами меншин, зокрема за реалізацію двосторонніх договорів. Процеси міжнародних переговорів вимагають спеціальних навичок, особливо у сферах, чутливих до питань рідних держав. Ці обов'язки цілком можуть бути покладені на Міністерство закордонних справ, співробітники якого повинні мати більший досвід у цій галузі.

Що стосується виконання міжнародних зобов'язань України щодо захисту мовних прав національних меншин, а також захисту і заохочення використання мов меншин і регіональних мов, дивно, що ці функції покладено на Міністерство освіти і науки, а не на Міністерство культури. Адже саме Міністерство культури несе загальну відповідальність за реалізацію Україною РКНМ і ЄХРМ. Хоча слід очікувати, що певний ступінь координації відбувається щоразу, коли проводять моніторинг дотримання та виконання відповідних зобов'язань відповідно до міжнародного документа, але такий поділ завдань створює ризик для якості розроблення внутрішньої політики, як, наприклад, у разі перегляду законодавства про освіту.

## ***Міністерство освіти і науки України***

---

Міністерство освіти і науки України забезпечує формування і реалізацію державної політики у сферах освіти і науки, науково-технічної та інноваційної діяльності. У міністерстві є два департаменти, один відділ і кілька робочих груп, які займаються захистом національних меншин:

1. Департамент загальної середньої та дошкільної освіти;
2. Відділ змісту освіти, мовної політики та освіти національних меншин;
3. Департамент міжнародного і стратегічного планування та європейської інтеграції;
4. Робочі групи.

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.

Вагому роль відіграє робоча група, створена при МОН для імплементації статті 7 Закону про освіту. Ще невідомо, як ця робоча група стежитиме за реалізацією права національних меншин говорити і навчатися своєю рідною мовою через початкову та середню освіту. Склад робочої групи також важливий. Міністерство має забезпечити, щоб група отримала достатнє фінансування для моніторингу і підтримки регіональних та місцевих адміністрацій протягом періоду імплементації нового законодавства справедливим способом. Групи також повинні мати змогу отримувати відгуки від шкільних директорів і вчителів, щоб вони могли пропонувати поправки Міністрові освіти. Має бути належний бюджет для подорожей у регіони та області, де освіта національних меншин перебуває під загрозою. Термін діяльності групи не визначений. Якщо вона матиме тимчасовий мандат, група не зможе розробити належний нагляд і практику та досягнути свого визнання як інструмента для національних меншин на противагу інструментові щодо національних меншин. Зрештою, слід уточнити, чи функціонує вона як структура підтримки виконавчої влади, як і консультативний орган.

## ***Міністерство внутрішніх справ України***

---

У складі Міністерства внутрішніх справ два підрозділи опікуються захистом національних меншин:

- Департамент захисту прав людини;

- Робоча група з питань правоохоронної діяльності та міграції.

Брак інформації про підхід Міністерства внутрішніх справ України до правоохоронних питань не дає змоги експертам оцінювати важливий аспект формування внутрішньої політики, справедливого ставлення до всіх громадян і постійних мешканців, незалежно від їхньої раси, кольору, етнічної належності, національності, мови чи релігії. Отже, важко однозначно оцінити факт участі робочої групи правоохоронного міністерства в реалізації Стратегії щодо ромів. Слід уникати «силового» акценту в ромських питаннях.

## **Міністерство з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб України**

---

Міністерство забезпечує формування і реалізацію державної політики на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей і тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Воно не має компетенцій у сфері національних меншин, проте охоплює аспекти захисту кримських татар у цих регіонах. Захист кримських татар і корінних народів покладено на один відділ – Відділ з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополь.

Візити для проведення оцінювання не охоплювали зустрічей з представниками міністерства. Однак для формування загальної картини захисту прав людини, особливо зобов'язань України щодо міжнародних договорів, важливо оцінити, як це міністерство співпрацює з іншими виконавчими структурами, відповідальними за захист національних меншин, такими як Міністерство культури та Міністерство освіти, а також з Адміністрацією Президента й іншими установами, що займаються захистом кримських татар.

## **РЕГІОНАЛЬНИЙ І МІСЦЕВИЙ РІВНІ**

Що стосується розподілу функцій та обов'язків між центральним, регіональним і місцевим рівнями, Україна успадкувала централізовану систему врядування від Радянського Союзу, адже тривалий час була його частиною. Коли 1991 року Україна стала незалежною державою, до неї входили 24 області, а також Автономна Республіка Крим і міста з особливим статусом — Київ і Севастополь. Районний рівень охоплював 490 районів, у них 458 міст, 783 невеликих населених пункти і 10 279 сіл. Це була вертикальна система виконавчої влади, за якої всі обласні адміністрації підпорядковувалися урядові в Києві, а голів регіональних адміністрацій чи губернаторів призначав Президент України. Місцеві виборні органи влади грали незначну роль або не грали зовсім ніякої. Податки збирали централізовано в Києві, а обласні/місцеві адміністрації отримували бюджетні асигнування безпосередньо з Києва<sup>41</sup>.

Сьогодні адміністративна система України складається з 24 областей, однієї автономної республіки (Республіка Крим/Автономна Республіка Крим), анексованої Росією 2014 року, двох міст зі спеціальним статусом (Київ і Севастополь) і 10 885 муніципальних (районних) рад: 9644 сільських рад, 783 селищних рад і 458 міських рад<sup>42</sup>. Отже, субнаціональний уряд в Україні складається з обласних і районних рад, а також міських, селищних, сільських рад та їхніх виконавчих органів.

Центральна виконавча влада представлена обласними і районними державними адміністраціями. Джерелом конфлікту може бути наявність двох різних систем місцевого самоврядування: місцевих адміністрацій, що представляють виконавчу владу, та органів місцевого самоврядування. Важливо нагадати, що, хоча впровадження РКНМ і ЄХРМ – обов'язок української держави й уряду, за повсякденну реалізацію відповідають ОДА та місцеві райони під керівництвом центральної адміністрації.

2014 року Кабінет Міністрів затвердив «Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади»<sup>43</sup>. У цьому процесі Україна керується стандартами Європейської хартії місцевого самоврядування. Була представлена трирівнева територіальна система для адміністративних одиниць, а також транстериторіальної одиниці:

---

41. Балаш Ярабик, Юлія Єсмуханова, «Повільна боротьба України за децентралізацію», Фонд Карнегі за міжнародний мир, 8 березня 2017 року. Документ доступний за посиланням: <http://carnegieendowment.org/2017/03/08/ukraine-s-slow-struggle-for-decentralization-pub-68219> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

42. Сайт Комітету регіонів: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/EasternPartnershipcountries/Ukraine/Pages/default.aspx> [дата перегляду: 22 вересня 2018 року].

43. Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, Постанова Кабінету Міністрів України № 333-р, 01.04.2014: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

1. Обласний рівень (області, Автономна Республіка Крим, Київ і Севастополь);
2. Районний рівень (райони);
3. Базовий рівень (громади)
4. Об'єднані територіальні громади (ОТГ) – горизонталь.

Стаття 140 Конституції України передбачає, що місцеве самоврядування здійснюється через місцеві ради в селах, селищах і містах та їхні виконавчі органи. Хоча Конституція (ст. 140) не означає сільського і селищного голів як місцеві органи влади, у Законі «Про місцеве самоврядування» (ст. 5) вони означаються як органи місцевого самоврядування, «головна посадова особа територіальної громади» (ст. 12), наділені повноваженнями розв'язувати місцеві питання (ст. 42), управляти місцевими бюджетами і позабюджетними ресурсами, забезпечувати виконання договорів тощо. Отже, районні голови на базовому рівні виступають як незалежні суб'єкти, відповідальні за розв'язання місцевих питань. Обласні та районні ради представляють інтереси громад і не мають власних виконавчих органів. Замість цього, у Законі «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що обласні та районні державні адміністрації здійснюють виконавчі повноваження у відповідних сферах політики.

Депутатів сільської, селищної, міської, районної, обласної ради обирають місцеві жителі на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Голів обласних і районних рад обирають відповідні члени ради, вони ж керують виконавчим складом своїх рад. Голів обласних і районних державних адміністрацій пропонує Кабінет Міністрів і призначає Президент України; термін їхніх повноважень залишається в силі протягом президентського періоду.

Законодавство України про самоврядування складне, в деяких частинах суперечить самому собі, подекуди не зовсім чітке. Є певна суперечність між Конституцією й іншими законами, наприклад Законом «Про місцеве самоврядування» (1997 року). Згідно з українським законодавством, муніципальна влада може самостійно визначати свою політику. Насправді, через те що більшість сільських і деяких міських громад не має достатніх фінансових ресурсів для надання всіх необхідних послуг своїм жителям, цими функціями управляють і фінансують їх на рівні району державні адміністрації. Отже, значні адміністративні повноваження зосереджені на рівні обласних і районних адміністрацій; перші безпосередньо підпорядковуються Президентові України й не підзвітні виборцям та політичним силам в областях.

Місцеві виняткові повноваження регулює Конституція (ст. 143) і Закон «Про місцеве самоврядування». Районні та обласні ради не мають виконавчих повноважень, тому їхня дієздатність обмежена. Вони затверджують програми соціально-економічного і культурного розвитку, а також контролюють їх реалізацію; затверджують (але не складають) районні та обласні бюджети. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» основні повноваження передані центральному уряду. Конституція наділяє центральні органи виконавчої влади повноваженнями делегувати функції місцевим радам. До складу делегованих обов'язків входять адміністративні, фінансові, кадрові й інші питання (74 посади відповідно до закону). Делеговані обов'язки супроводжуються посиленням контролю над місцевою владою з боку центрального уряду. Уряд підтримує здійснення таких делегованих повноважень повністю з державного бюджету. Частка власних доходів місцевих бюджетів, які направляють на покриття делегованих повноважень, неухильно зростає: 2009 року – 26,3%; 2010 року – 25,6%; 2011 року – 33,4 %; 2012 року – 42,6 %; 2013 року – 43,4 %<sup>44</sup>.

З ухваленням 2015 року Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» була додана міжтериторіальна адміністративна одиниця<sup>45</sup>. Закон допускає об'єднання наявних громад у більші одиниці. На думку експертів, реформа децентралізації в Україні унікальна і не копіює досвід інших країн. Основна мета реформи – створити сприятливі умови для розвитку громад і забезпечити доступ суспільства до послуг шляхом формування заможних спільнот, делегування більшості повноважень на базовий рівень, чіткого поділу обов'язків між різними гілками влади і гарантування належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування. Отже, громади відповідатимуть за початкову і середню загальну освіту, первинну охорону здоров'я, житлово-комунальне господарство, будівництво, місцеві дороги й інфраструктуру. Виконавчі повноваження будуть передані від обласних адміністрацій до виконавчих комітетів місцевих рад, тоді як старости замінять голів обласних державних адміністрацій відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування<sup>46</sup>.

44. <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Ukraine-.aspx> [дата перегляду: 19 вересня 2018 року].

45. Закон України № 676-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 04.09.2015: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

46. Український незалежний центр політичних досліджень, «Децентралізація в Україні: досягнення, очікування і занепокоєння», International Alert (2017 рік): [https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine\\_Decentralisation\\_EN\\_2017.pdf](https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_EN_2017.pdf) [дата перегляду: 22 вересня 2018 року].

Об'єднання відкриває можливості для використання ресурсів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Відповідно до закону, обсяг коштів ДФРР становить 1 % від запланованих надходжень до державного бюджету і закладе основу для фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі та відповідно до стратегій регіонального розвитку і планів дій щодо їх реалізації. Крім того, проекти громад мають відповідати пріоритетам, викладеним у Стратегії регіонального розвитку, які мають бути ухвалені відповідно до Закону «Про засади державної регіональної політики».<sup>47</sup> Зокрема, щодо національних меншин та їхньої участі у процесі об'єднання громад, немає жодних керівних принципів, які б підтримували статтю 4 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», і що, на жаль, є досить нечітким.

Станом на липень 2018 року 705 ОТГ і ще 48 запланованих чекають на затвердження Центральною виборчою комісією<sup>48</sup>. Очікується створення 1500 ОТГ. Що стосується областей, розглянутих у цьому звіті, темпи об'єднання середні в Одеській та Чернівецькій областях, проте Чернівці показують найкращі результати в етнічно різномірних громадах. В Одеській області процеси проходять повільніше в південній частині регіону. Регіон з найгіршими показниками об'єднання – Закарпатська область, де лише 6 з 13 районів зуміли створити ОТГ, а з цих 8 – домівки для національних меншин. На жаль, стратегічні документи щодо децентралізації рідко відображають необхідність у розв'язанні питань національних меншин, за винятком культурних питань.

Щойно створені ОТГ, які провели вибори (201–29 жовтня 2017 року)<sup>49</sup>, дістали нові повноваження, що дозволяють їм визначати розмір і структуру власних виконавчих адміністрацій, хоча центральний уряд усе ще ухвалює рішення щодо рівня заробітної плати місцевих працівників<sup>50</sup>. Отже, чітке розмежування повноважень і відповідальності між центральним, обласними і місцевим рівнями все ще триває: поки існує старий адміністративний поділ, а реформа децентралізації не зачепила повноважень обласних адміністрацій, новостворені громади отримують ресурси і повноваження місцевого врядування. Є загальні суперечності та напруженість (наприклад, між обласними адміністраціями та громадами, між виборними органами влади на місцевому рівні й тими, які призначаються в межах централізованої вертикальної виконавчої влади, між мерами і місцевими радами), а також деякі питання, які не до кінця розглядаються, бо незрозуміло, хто несе за них відповідальність<sup>51</sup>.

## Обласні державні адміністрації (області)

Діяльність обласних державних адміністрацій (ОДА) визначається і регулюється низкою законів і законодавчих актів, основний з яких – Закон України «Про місцеві державні адміністрації». В ОДА функції та завдання етнополітичного керування виконують відповідні структурні підрозділи, департаменти або відділи, що займаються питаннями національних меншин, зазвичай іменовані департаментом з питань культури, національностей і релігій. Їх формує голова ОДА і вони підзвітні йому, а також Міністерству культури України. Аналіз інституційної структури обласних адміністрацій і відповідних структурних підрозділів з питань національних меншин, демонструє, що регіональні адміністрації тепер мають такі структурні підрозділи: департамент, що становить найвищий рівень, управління – трохи нижчий рівень, відділи і сектори. У деяких регіональних адміністраціях є сектори, які займаються лише питаннями національних меншин; у других їх наділено іншими завданнями. У деяких адміністраціях сектори і відділи, що займаються питаннями меншин, становлять частину департаментів; у других вони частини управлінь. В обох випадках відповідні департаменти й управління несуть відповідальність за цілу низку питань, до того ж національні меншини становлять лише невелику їхню частину. До компетенції цих департаментів входить забезпечення реалізації державної політики. Залежно від регіону і можливого компактного проживання національних меншин, ці структури можуть відрізнятися за кількістю та рівнем повноважень. Однак у деяких ОДА діяльність переважно спрямована на моніторинг та аналіз соціально-політичного і культурного життя етнічних громад і підготування пропозицій з розв'язання будь-яких проблем, що виникають.

47. Op. cit., пункт 5.

48. Вебсторінка уряду: <https://decentralization.gov.ua/en/news/8947> [дата перегляду: 23 вересня 2018 року].

49. «Вибори в об'єднаних територіальних громадах. Що це і для чого потрібно.» Еспресо.tv, 31 жовтня 2017 року. Доступно за посиланням: [https://espreso.tv/article/2017/10/30/vybory\\_v\\_obyednanykh\\_terytorialnykh\\_gromadakh\\_scho\\_ce\\_i\\_dlya\\_chogo\\_potribne](https://espreso.tv/article/2017/10/30/vybory_v_obyednanykh_terytorialnykh_gromadakh_scho_ce_i_dlya_chogo_potribne) [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

50. Заробітна плата державних службовців в Україні визначається централізовано. Див. Ірина Піонтківська, Олександр Кашко, «Що не так з оплатою праці державних службовців та як це змінити?», Vox Ukraine, 31 серпня 2017 року. Доступно за посиланням: <https://voxukraine.org/2017/08/31/what-is-wrong-with-the-remuneration-of-labour-of-civil-servants-and-how-to-change-that/> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

51. Див. Балаш Ярабік та Юлія Єсмуханова, op. cit.



Нині всі структурні підрозділи обласних адміністрацій у своїй діяльності керуються спеціальним положенням, яке затверджує голова на підставі типового положення про структурні підрозділи державних місцевих адміністрацій, ухваленого Кабінетом Міністрів 2012 року<sup>52</sup>. Типове положення не містить конкретних міркувань щодо суб'єктів з питань національних меншин. До 2012 року діяло типове положення про управління у справах національностей і релігій обласних державних адміністрацій, ухвалене 2008 року<sup>53</sup>. Воно було ретельно розроблене і ставило перед відповідними підрозділами обласних адміністрацій цілу низку завдань з реалізації державної політики щодо міжетнічних відносин. Кількість державних службовців, які працюють у відповідних структурних підрозділах невелика: департамент (займається широким спектром питань, зокрема національними меншинами) може складатися з п'яти працівників (керівника департаменту, трьох головних спеціалістів і провідного спеціаліста); у секторах, пов'язаних з питаннями національних меншин (якщо вони є), їх часто всього двоє (керівник сектора і головний спеціаліст).

Департаментам також доручено створювати умови для задоволення культурних, мовних, освітніх та інформаційних потреб українських емігрантів; сприяти збереженню і розвитку української національної культури; забезпечувати розвиток української мови та культури в усіх сферах громадського життя в Україні.

## Обласні ради

---

Обласні та районні ради (збори) затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх реалізацію. Вони затверджують бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для відповідного розподілу між територіальними громадами або для реалізації спільних проектів, а також коштів, що запозичені на контрактній основі з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціальних, економічних і культурних програм. Вони контролюють їх виконання і розв'язують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції. Більшість обласних рад мають бюджетні комітети.

Як зазначено, Уповноважений з прав людини створив 21 допоміжний відділ. На жаль, немає інформації про те, як вони працюють у питаннях захисту прав національних меншин на обласному і районному рівнях.

Надалі обласний і районний рівні будуть обговорені щодо чотирьох областей: Одеської, Львівської, Чернівецької та Закарпатської, які відвідали експерти. Інші області досліджено за методикою настільного дослідження та анкетування. Додатки 5 і 6 (Таблиці 1 і 2) містять інформацію про інші сфери, що мають стосунок до захисту національних меншин.

## Одеська обласна державна адміністрація

---

Одеська область – великий регіон на південному заході України, розташований уздовж північного узбережжя Чорного моря. Область найбільша в Україні за площею; вона приблизно дорівнює розмірові Бельгії чи Нідерландів, її площа близько 33 300 км<sup>2</sup>. Обласний центр – Одеса, третє за розміром місто в Україні. Область поділяється на 26 районів і 7 міст, які безпосередньо підпорядковані ОДА, а також 1138 сіл. Населення регіону становить близько 2,4 млн осіб (2004 рік), майже 40 % з яких мешкають в Одесі. В області проживають кількісно значні болгарські (6,1 %) і румунські (5,0 %) меншини, частка євреїв тут найбільша серед усіх областей України (хоч і менша, ніж у Києві). В Одесі є також невелика грецька громада. 42 % територіальних громад області не змогли заснувати ОТГ. Створено 28 ОТГ, і лише деякі з них утворені в районах проживання національних меншин або етнічних груп (Старокозацька і Красносільська – обидві мають змішане населення). Стратегія з питань об'єднання громад в Одеській області включає посилення на потребу у підтримці культурних центрів національних меншин (в межах одного абзацу).

Регіон Буджак (південна частина Бессарабії) – один з найрозмаїтіших в Україні. Тут проживає багато болгар і румун, що становлять 21 і 13 % місцевого населення відповідно, але також у Буджаку багато років мешкають російські та молдавські громади. За словами Томаса де Ваалю і Балаша Ярабіка, після анексії Криму Росією в 2014 року в Буджаку виявляли організації сепаратистського спрямування, але наразі вони не

52. Постанова Кабінету Міністрів України № 887 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації» від 26.09.2012 року: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-%D0%BF> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

53. Постанова Кабінету Міністрів України № 171 «Про затвердження Типового положення про управління у справах національностей та релігій Київської міської, управління (відділ) у справах національностей та релігій обласної, відділ у справах національностей та релігій Севастопольської міської державної адміністрації» від 12.03.2008 року: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/171-2008-%D0%BF> [дата перегляду: 28 жовтня 2018 року].

проявляють активність. Хоча це найзахідніший район Одеської області, що межує з Молдовою та близький до Румунії, значна частина його населення відчуває ностальгійні почуття до Росії та колишнього Радянського Союзу, але політична прихильність до Москви слабка. Російська залишається загальноприйнятою мовою району. Спостерігачі відзначають, що Буджак не «топильний казан»; села моноетнічні, змішаних шлюбів мало, а сектори економіки розділені за національностями<sup>54</sup>. Хоча південно-західна частина України не вважається конфліктною, економічні чинники стоять на першому місці серед факторів незадоволення. Попри родючий ґрунт регіону і високоякісні фрукти й овочі, сільськогосподарський сектор останнім часом постраждав через брак інвестицій. Це один з районів, який досі не знайшов успішних рішень для об'єднання. Згадані причини цієї безвихідної ситуації також включають опір з боку обласних і місцевих посадовців, які ухвалюють рішення, та прогалини в комунікації й обміні інформацією між спільнотами національних меншин.

В Одеській ОДА є два відділи в складі Управління культури, національностей, релігій та охорони об'єктів культурної спадщини, що займаються питаннями національних меншин:

- ▶ відділ культури, національностей і релігій;
- ▶ відділ охорони об'єктів культурної спадщини.

Позитивне те, що ці два відділи займаються питаннями національних меншин, навіть якщо охоплюють не лише національні меншини. Проте для 2,4-мільйонного населення, понад 10 % якого належать до національних або релігійних меншин, сумнівно, що двох державних службовців достатньо для охоплення широкого спектру питань захисту і міжетнічних відносин. Слід також запитати, чому обласна рада не займається міжетнічними відносинами і захистом меншин, навіть якщо вона не має прямих повноважень щодо цього. Зокрема, при складанні бюджету, може бути корисним враховувати потреби національних меншин. Так само в процесі об'єднання виникає підозра, що немає ніяких державних функцій, які б забезпечили задоволення потреб національних меншин у ході об'єднання. Той факт, що в стратегії регіональної децентралізації немає відповідних положень, свідчить про недостатню увагу до потреб національних меншин. Немає інформації про комітети захисту національних меншин при Одеській обласній раді. Секретаріат Уповноваженого ВР України з прав людини призначив Представника Уповноваженого в південних областях з офісом в Одесі.

Під час проведення візитів з оцінювання і за допомогою опитувальників про питання щодо виконавчих структур, респонденти підкреслили слабкість зв'язку і погану координацію між центральним рівнем виконавчої влади та обласним рівнем у реалізації етнонаціональної політики. Зокрема зауважено, що є потреба у спільній діяльності державних службовців у межах Департаменту у справах релігій та національностей Міністерства культури. Заходи мають охоплювати обмін передовим досвідом і питання подальшого навчання обласних працівників. Зв'язки на обласному та місцевому рівнях також становлять проблему. Необхідно налагодити обмін інформацією та передовим досвідом, а також проводити спільні зустрічі принаймні двічі на рік між обласними і міськими органами, відповідальними за реалізацію державної національної політики на регіональному рівні. Загалом не вистачає інформації для державних службовців, уповноважених реалізовувати державну політику у сфері міжетнічних відносин і захисту прав національних меншин, зокрема їм бракує обміну досвідом між собою про успішну практику та розв'язання проблем в областях. Зокрема у сфері освіти заявлено про потребу в обміні інформацією. Були заклики до спільних зустрічей структурних підрозділів, до обов'язків яких входять питання освіти національних меншин, питання роботи з молоддю і питання міжетнічних відносин.

Обмін інформацією має високий пріоритет, на думку багатьох респондентів. Також багато з них наголосили на потребі в загальному інформаційному ресурсі для обміну інформацією між національними меншинами і відповідними державними структурами. Деякі зауважили, що було б корисно створити базу даних належних практик для представників етнічних груп, які співпрацюють у проектах розвитку місцевих громад.

Нарешті, респонденти наголосили на потребі збільшити кількість працівників, до обов'язків яких входить забезпечення реалізації державної політики у сфері мовній, міжетнічних відносин і захисту прав національних меншин. Зокрема, що стосується процесу об'єднання, подекуди виникла потреба заснувати посади радника з питань захисту прав національних меншин у процесах об'єднання на рівні Департаменту у справах релігій та національностей Міністерства культури і створити структуру та найняти персонал, який відповідає за взаємодію з радниками щодо питань національних меншин в ОТГ.

54. Томас де Ваал і Балаш Ярабик, «Надії і побоювання Бессарабії на краю України», Carnegie Europe, 24 травня 2018 року. Доступно за посиланням: <https://carnegieeurope.eu/2018/05/24/bessarabia-s-hopes-and-fears-on-ukraine-s-edge-pub-76445> [дата перегляду: 19 вересня 2018 року].

## **Львівська обласна державна адміністрація**

---

Львівська область – це західний регіон України, що межує з Польщею і займає 21 833 км<sup>2</sup>. Вона адміністративно поділяється на 20 районів і 9 міст, які безпосередньо підпорядковані ОДА. Населення області – близько 2,5 млн осіб (2016 рік). 94,8 % населення регіону становлять українці, 3,6 % – росіяни та 0,7 % – поляки. Є також менші за кількістю німецькі, єврейські та ромські меншини. Станом на лютий 2018 року у Львівській області об'єднано 35 ОТГ.

У Львівській ОДА два підрозділи Департаменту з питань культури, національностей і релігій займаються питаннями національних меншин:

- ▶ управління у справах національностей, релігій і фінансово-планової роботи;
- ▶ відділ релігій і національностей.

Проти двох працівників, призначених для роботи з національними меншинами в Одеській області, Львівська ОДА має такі самі можливості, при тому, що менше ніж 10 % мешканців області належать до національних меншин. Кількість відповідних підрозділів така сама, і рада не має функцій. Підходи Одеської ОДА і Львівської ОДА схожі, попри відмінності в проблемах і кількості меншин. Респонденти під час опитування і під час візиту до Львова для проведення оцінювання вказали на потребу посади радника з питань міжетнічних відносин на рівні міста. Невідомо, чи пов'язаний цей запит з поточним процесом об'єднання. Немає інформації про комітети захисту національних меншин при Львівській обласній раді. Проте Уповноважений ВР України з прав людини відкрив регіональне представництво у Львові.

## **Чернівецька обласна державна адміністрація**

---

Чернівецька область – найменша в Україні – розташована на заході й межує з Румунією та Молдовою, охоплюючи, зокрема, північні частини історичного регіону Бессарабії. Область займає площу 8 100 км<sup>2</sup> й адміністративно поділяється на 11 районів і 2 міста, безпосередньо підпорядкованих ОДА. Населення області становить близько 910 тисяч осіб (2015 рік) і складається з 75 % українців, 12,5 % румунів, 7,3 % молдаван і 4,1 % росіян. Інші національні меншини охоплюють поляків, білорусів і євреїв, які становлять до 1,2%. Одна третина області об'єднана в 31 ОТГ, з яких 10 ОТГ становлять етнічні громади, змішані та моноетнічні.

У Чернівецькій ОДА є три структурні підрозділи й один радник з питань національних меншин:

- ▶ управління культури;
- ▶ підрозділ з питань охорони об'єктів культурної спадщини, національностей та релігій;
- ▶ департамент освіти;
- ▶ радник голови ОДА.

Підхід Чернівецької ОДА аналогічний до Львівської та Одеської: є три посадовці, до посадових обов'язків яких належить розв'язання питань стосовно національних меншин. Це невелика кількість, враховуючи, що 25 % населення належать до національних меншин. Звісно, це невеликий регіон з населенням, що становить менш ніж мільйон осіб. Однак той факт, що в ОДА працюють представники національних меншин, позитивний. Також слід зазначити, що заступник голови ОДА – заступник голови української частини Змішаної міжурядової румунсько-української комісії з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин. Позитивно також, що стратегія децентралізації враховує багатоетнічний склад регіону. Високий рівень об'єднання також позитивний і може свідчити про належну практику. При Чернівецькій обласній раді немає комітетів захисту національних меншин. Проте Уповноважений ВР України з прав людини також відкрив регіональне представництво у Чернівцях.

## **Закарпатська обласна державна адміністрація**

---

Закарпаття – найзахідніший та один з найрізноманітніших етнічно регіонів України. Область розташована в південно-західній частині країни. Охоплює історичний регіон, який відомий у західній історіографії як Карпатська Рутенія. Він займає майже 13 000 км<sup>2</sup> і безпосередньо межує з Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією. Населення становить близько 1,25 млн осіб, тут мешкає багато національних меншин. Найбільша етнічна група – українська (80 %), яка під час проведення перепису також охоплює національну

меншину русинів (0,8 %), хоча вони офіційно не визнані. Далі за кількістю угорці (12,1 %), за якими йдуть румуни (2,6 %), росіяни (2,5 %), роми (1,1 %), словаки (0,5 %) та німці (0,3 %). Область адміністративно поділяється на 13 районів, 5 міст, 19 невеликих міст і понад 579 сіл, які безпосередньо підпорядковані обласній владі. Ужгород – адміністративний центр і резиденція ОДА. З 337 місцевих громад сформовано тільки 6 ОТГ; три з них представляють національні меншини, змішані або моноетнічні. Стратегія області щодо об'єднання не спрямована на захист національних меншин, але низка розрізнених програм зачіпає питання етнокультури, особливо сфери захисту ромів.

У Закарпатській ОДА було створене Управління національностей і релігій. Це позитивно з огляду на велику різноманітність населення Закарпатської області, але варто було б збільшити кількість працівників, призначених для розв'язання проблем національних меншин і міжетнічних відносин. Коли 20 % з 1,25 млн населення належить до національних меншин, лише одного управління для розв'язання питань національних меншин недостатньо. Те, що ОДА виконала низку культурних програм, також вказує на гостру потребу в розв'язанні проблем національних меншин. Окрім того, низький рівень об'єднання і брак посилення на багатоетнічне і багатокультурне населення області вказувало на те, що ОДА не в змозі розв'язувати проблеми, що виникають серед національних меншин у зв'язку з об'єднанням.

Зокрема, що стосується об'єднання в Закарпатській області, є підстави для занепокоєння. На думку спостерігачів, основна перешкода для об'єднання – те, що керівництво ОДА виступає проти цього процесу. Переважно це перешкоджало будь-якому прогресові в цьому питанні, а ті національні меншини, які згодні з таким підходом, не хотіли його обговорювати під час візитів для проведення оцінювання. Однак усе ж є один належний приклад; на початку процесу об'єднання Тячівській громаді, в якій проживають як угорці, так і українці, вдалося дістати схвалення як ОТГ. Немає інформації про комітети захисту національних меншин при Закарпатській обласній раді. Проте Уповноважений ВР України з прав людини відкрив регіональне представництво в Ужгороді.

## ***Районні державні адміністрації та адміністрації громад***

---

На цей момент немає правової бази, яка зобов'язує місцеві органи виконавчої влади розв'язувати питання національних меншин. Законодавство про децентралізацію вимагає, щоб потенційні діячі ОТГ враховували історичні, природні, етнічні та культурні чинники, але воно не містить конкретних положень з цих питань. Отже, хоча реформа децентралізації відкриває багато можливостей завдяки збільшенню місцевих бюджетів і зближенню місцевих органів влади зі своїми виборцями, є ризик, що районні адміністрації не розглядатимуть питання національних меншин як пріоритетні. Це призведе до того, що представники національних меншин застосовуватимуть альтернативні, неформальні методи впливу (див. Частина 2).

Експерти вивчали інформацію щодо двох суб'єктів районного рівня: Болграда на Одещині та Мелітополя в Запорізькій області. Нижче наведено короткий опис Болградського району. Інформацію про Мелітополь див. у Додатку 6, Таблиці 2.

### ***Болград (район)***

---

Болградський район розташований в Одеській області. Район охоплює всього 94 км<sup>2</sup> і безпосередньо межує з південною частиною Молдови. Населення становить близько 15 000 осіб (2015 рік), причому 61 % належить до болгарської меншини. Тут також проживає гагаузька меншина. На момент написання документа не було ніякого об'єднання в цьому районі або в цій частині Одеської області. Районна адміністрація визначила одну посаду у Відділі культури для керування питаннями національних меншин.

У місцевій раді не створено комітетів з питань національних меншин.

Враховуючи, що майже дві третини населення належать до національних меншин, дивно, що в адміністрації та районній раді немає більше структур, які б займалися їх питаннями. За 61 % населення, що належить до однієї національної меншини, освіта мовою меншини, здається, має високий пріоритет. Однієї особи, призначеної до Департаменту культури, видається недостатньо для розв'язання питання реалізації нового закону про освіту. До того ж близькість до кордону з Молдовою потребуватиме структур, які розв'язуватимуть транскордонні питання, зокрема щодо культурних обмінів і міждержавної співпраці з питань родинних зв'язків серед меншин.

## ЧАСТИНА 2. КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧІ ОРГАНИ ТА ІНШІ МЕХАНІЗМИ ВЕДЕННЯ ДІАЛОГУ

---

На початку 2000-х років Україна ініціювала процес створення консультативних органів при державних органах на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Указом Президента України № 854 «Про забезпечення умов для ширшої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 року була ініційована політика обов'язкового створення громадських рад на виконавчому рівні. Кабінет Міністрів також ухвалив Постанову № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 жовтня 2004 року. Цими правовими актами уряд встановив нові механізми реалізації конституційних прав громадян щодо участі в керуванні справами держави. Хоча ця ініціатива відкрила можливість для представників національних меншин брати безпосередню участь у формуванні основи для рішень уряду, вона не гарантувала особливого представництва для представників національних меншин. Крім того, під час реалізації громадських рад виникла низка проблемних питань, особливо пов'язаних з представництвом ОГС, що привело до реструктуризації рад як виборних органів, а не до відкритого представництва. Це створило перешкоди, особливо для невеликих меншин з низьким рівнем політично активних членів. Інші проблеми охоплювали формальну діяльність громадських рад, повільний процес формування і низький рівень громадської участі. З другого боку, були й деякі позитивні результати. ОГС освоїли нові інструменти, такі як робота з адміністративними документами, формування аргументованих суспільних позицій, проведення незалежного оцінювання та експертизи, зокрема компетентних консультацій для посадових осіб і надання консолідованих висновків від імені громадянського суспільства. Уряд продовжив розроблення і внесення поправок до своєї політики щодо громадських рад 2009, 2011 і 2014 року. Ці поправки стосуються переважно процесів створення громадських рад на основі виборів і процесів внутрішнього голосування в радах. Вони також встановили, що максимальна кількість членів громадських рад може сягати 35.

У цій частині обговорено консультативні та дорадчі органи, що мають стосунок до керування справами національних меншин на центральному, регіональному і місцевому рівнях, описано правовий та інституційний статус структур, а також їхні компетенції. Також роз'яснено можливості конкретних функцій.

### ЦЕНТРАЛЬНИЙ РІВЕНЬ

Для переорієнтації державної політики на діалог з громадянським суспільством і задоволення потреб організацій громадянського суспільства (ОГС), для оновлення державних органів на всіх рівнях за допомогою антикорупційних реформ і децентралізації влади відповідно до практики демократичного врядування, уряд і парламент ухвалили низку законодавчих актів, спрямованих на зміцнення діалогу з громадянським суспільством. Що стосується консультативних і дорадчих органів, спеціально призначених для захисту прав меншин і заохочення регіональних мов або мов меншин, то на центральному рівні є низка відповідних структур. Див. також Додаток 2.

### *Адміністрація Президента України*

---

Беручи до уваги дедалі більшу роль громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, 2016 року Президент України підписав Указ про затвердження Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки і створення Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативного органу при Президентові<sup>55</sup>. У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства підкреслено

---

55. Підписано 26 лютого 2016 року.

потребу в усуненні основних недоліків розвитку громадянського суспільства, але в ньому прямо не йдеться про участь національних меншин у житті заходів.

В Адміністрації Президента є два відповідних консультативно-дорадчих органи:

- ▶ Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства;
- ▶ Рада представників кримськотатарського народу.

Слід вітати Національну стратегію розвитку громадянського суспільства, але вона, мабуть, має досить широку компетенцію, що цілком може призвести до того, що питання національних меншин матимуть низький рівень пріоритетності серед заходів. Можливість представників національних меншин мати доступ до Адміністрації Президента здається обмеженою. У координаційній раді не представлені організації національних меншин, а Рада представників кримськотатарського народу не охоплює інших меншин. Створення Ради представників кримськотатарського народу призвело до напруженості й почуття неповаги до національних меншин, бо не відновлено орган з питань національних меншин, який був раніше усунутий. Це залишає Адміністрацію Президента дуже віддаленою і недоступною для національних меншин. Не вдалося виявити інших неформальних шляхів до Президента, які можуть використовувати національні меншини, або символічні практики, які могли б дати національним меншинам відчуття, що їм раді. Ймовірно, це слід виправити, бо респонденти анкети щодо консультативних органів висловили бажання мати орган, (пере)створений в Адміністрації Президента або в Кабінеті Міністрів.

## **Парламент (Верховна Рада України)**

---

Відповідні консультативні та дорадчі органи при українському парламенті створює Комітет з прав людини й Уповноважений ВР України з прав людини.

На жаль, недостатньо інформації про взаємодію національних меншин з парламентом і його органами моніторингу, й анкета про консультативні механізми не дала ніякої інформації про те, як національні меншини ставляться до них. Що стосується недавніх консультацій із законодавства у галузі освіти, то, на думку респондентів опитувальників про консультативні механізми, згідно з доповіддю Ради Європи про запровадження ЄХРМ, під час розроблення Закону про освіту проведено кілька слухань у парламенті щодо пропонуваного законодавства про освіту (початкову та середню загальну), в яких могли брати участь представники меншин<sup>56</sup>. Той факт, що представники схвалили законопроект про початкову освіту, підтвердили посередники і заповнені анкети, які отримали експерти. Також підтверджено, що остаточний варіант, ухвалений парламентом, відрізнявся від погодженого представниками меншин. Це призвело до того, що процес консультацій втратив легітимність в очах національних меншин.

Що стосується консультативної ради Уповноваженого з прав людини, деякі респонденти анкет висловили побоювання, що розроблення якісної пропозиції стати експертом може бути складним, тоді як інші вказали, що більше зацікавлені в захисті культури, ніж у захисті окремих прав людини. З урахуванням того, що Уповноважений з прав людини має особливий мандат, який вимагає незалежності, єдиний орган, що дозволяє проводити консультації з національними меншинами, – Платформа громадянського моніторингу парламенту, яка відкрита для всіх представників.

## **Кабінет Міністрів України**

---

При Кабінеті Міністрів нині є тільки один дорадчий орган, що допомагає урядові в забезпеченні участі та представництва у процесі ухвалення рішень, – Рада голів громадських рад. Як і Адміністрація Президента, Кабінет Міністрів – орган, який дуже віддалений і недоступний для національних меншин. Немає ніяких консультативних механізмів, за допомогою яких національні меншини могли б повідомляти про свої проблеми Кабінет Міністрів. Респонденти анкети про консультативні механізми вказали, що вони хотіли б переобрати Раду міжнаціональної злагоди. Крім того, немає інформації про неформальні канали або використовувані механізми, і в анкеті про консультативні механізми не було жодних питань щодо того, як національні меншини ставляться до Кабінету Міністрів.

---

56. Жан-Марі Ворлінг: «Вказівка щодо впровадження консультацій, передбачених Європейською хартією регіональних мов або мов меншин у межах зміни українського законодавства про освіту», без дати.

## **Міністерство закордонних справ України**

---

При Міністерстві закордонних справ немає спеціального консультативного або дорадчого механізму для захисту національних меншин. З огляду на те, що обов'язки Міністерства закордонних справ щодо національних меншин пов'язані тільки з міжнародними справами, не дивно, що немає спеціалізованих механізмів діалогу, тим більше зацікавленість організацій національних меншин до громадської ради, ймовірно, зменшилася. Якби міністерство мало більшу компетенцію у двосторонніх відносинах з рідними державами, це могло б створити потребу в тому, щоб національні меншини мали прямий доступ до міністерства. На жаль, анкета з приводу консультативних механізмів не дала жодних питань щодо того, як національні меншини ставляться до цього міністерства.

## **Міністерство культури України**

---

Враховуючи, що Міністерство культури – спеціально уповноважений орган з питань захисту національних меншин і міжетнічних відносин, воно має досить продуману систему консультативно-дорадчих механізмів. Такі органи безпосередньо займаються питаннями національних меншин:

1. (Громадська рада) Комісія з питань міжетнічних відносин і культурного розмаїття;
2. Експертна рада з питань етнополітики;
3. Рада етнонаціональних організацій .

Комісія з питань міжетнічних відносин – мабуть, найважливіший консультативний орган для національних меншин, які проживають в Україні. Отже, саме він зумовив найбільшу реакцію в анкетах щодо консультативних органів. Отримані коментарі можна розділити на 4 рубрики:

- ▶ представленість;
- ▶ процедурні питання;
- ▶ легітимність;
- ▶ кодекс етики.

Що стосується представленості, респонденти зазначили, що кількісне обмеження складу комісії утруднює забезпечення максимальної представленості.

Що стосується процедурних питань, респонденти зазначили, що члени були незадоволені тим, як була створена президія, і що голові були призначені певні повноваження без їхньої згоди. Інші зазначили, що процес ухвалення рішень іноді обходить членів комісії. Були також респонденти, стурбовані нездатністю представників з регіонів брати активну участь у засіданнях комісії. Деякі респонденти висловили стурбованість тим, що її робота неналежна, що було важко розробити порядок денний засідань, а поширення інформації для розгляду її членами було невідповідне. Також зазначали, що багато рішень комісії залишилися тільки на папері.

Легітимність комісії піддалася критиці з боку деяких респондентів, які вважали, що вона має бути незалежною від контролю з боку Ради голів рад; окрім того, вони відчували, що голова не поважає їхніх поглядів з цього питання. Інший аспект, який перешкоджає легітимності комісії, – нестача прозорості, особливо в тому, що стосується оприлюднення інформації про її роботу, для того щоб нечлени могли стежити за нею. З цієї причини деякі організації, нечлени, вважають, що мета комісії полягає в тому, щоб заспокоїти органи влади і не залучати національних меншин до процесу ухвалення рішень.

Що стосується кодексу етики для членів комісії, респонденти зазначили, що конкуренція серед членів і внутрішні конфлікти негативно позначилися на загальній якості роботи комісії. Респонденти також вказали, що серед членів комісії зберігається низький рівень особистої відповідальності, зокрема брак дисципліни щодо участі в її засіданнях.

Що стосується експертної ради, то респонденти анкетування висловили невдоволення відсутністю представників національних меншин. Хоча Міністерство культури називає себе експертним органом, завдання якого полягає в розробленні проекту Концепції етнонаціональної політики та проекту Закону «Про національні меншини» із суто академічним підходом, цей аргумент викликає серйозні заперечення. Попри консультації, які проводила експертна рада з представниками національних меншин у регіонах, та зібрані й розглянуті пропозиції від меншин, представники національних громад усе ще висувують певні

заперечення щодо процесу організації роботи над проектом Концепції етнонаціональної політики, який вони вважають недостатньо продуманим. Такі заяви лунали як на зустрічах з представниками національних меншин у Києві, так і на регіональному рівні.

Здається, національні меншини дістають чудові можливості бути почутими через Раду національних спільнот України. Однак процес її формування призвів до виникнення певного незадоволення серед організацій національних меншин, і, на думку деяких респондентів опитування щодо консультативних органів, практика запрошення лише керівників головних організацій далека від ідеалу. Окрім обмеження членства, респонденти порушували такі питання, як брак прозорості складу органу та його діяльності. Про чергові засідання ради не оголошують заздалегідь і не оприлюднюють інформації про них на вебсайті Міністерства культури чи на сторінці у фейсбуці. Засідання ради закриті; на них не запрошують представників національних громад, нечленів. Зустрічі проводять у Міністерстві культури, куди можливо потрапити лише у разі, якщо ім'я особи внесено до списку учасників засідання. Звіти про засідання неінформативні. Отже, багато хто сприймає раду як інструмент міністерства для спрощення процесу затвердження рішень на користь міністерства, а не як консультативний орган для організацій національних меншин.

## **Міністерство освіти і науки України**

---

У структурі Міністерства освіти і науки передбачені два дорадчі/консультативні механізми:

1. Громадська рада;
2. Рада представників громадських об'єднань корінних народів і національних меншин.

Контактні особи повідомили, що до зупинення діяльності Громадської ради вона дійсно проводила дуже плідні засідання щодо нового запропонованого законодавства. Її наступник, Рада представників громадських об'єднань, – саме той орган, який найкраще підходить для проведення консультацій з представниками національних меншин і корінних народів з питань освіти. Важливо також, що вона – єдиний орган, де національні меншини можуть висловити свої занепокоєння щодо законодавства про освіту і мовні права. Вказане дійсно викликає певне занепокоєння через важливість здобуття освіти мовами меншин в Україні. Наразі Міністерство культури не дістало жодного повноваження у сфері здобуття освіти мовами меншин, хоча міжнародні договори, які міністерство зобов'язане виконувати (наприклад, Рамкова конвенція про захист національних меншин та Європейська хартія регіональних мов або мов меншин), охоплюють положення про надання освіти мовами меншин, тому дуже важливе є надання Міністерству освіти відповідних механізмів для проведення консультацій з національними меншинами. Рада представників у цьому питанні дещо обмежена. Звіт експертів Ради Європи підкреслює важливість необхідності існування для кожної мовної групи орієнтира або консультативного органа, де можна обговорити мовні питання; питання, пов'язані з правами мовних меншин, а також захист мов.

Проте, відповідно до результатів зустрічей з оцінювання та відповідей опитування щодо консультативних органів, очевидно, що Міністерство освіти і науки України дуже активно організовувало консультації в регіонах під час нещодавнього перегляду законодавства про середню освіту. Більшість контактних осіб, які були присутні на зустрічах під час візиту для оцінювання, підтвердили, що вони прокоментували законопроект. Ті самі контактні особи також підтвердили, що версія, яку вони прокоментували, відрізняється від опублікованої 5 вересня 2017 року.

Деякі контактні особи поінформували експертів про погану роботу колишньої Громадської ради при Міністерстві освіти. Здається, що деякі члени працювали контрпродуктивно стосовно прав осіб, які належать до національних меншин, особливо з питань прав на здобуття ними освіти мовами меншин. Вказане також підкреслює експертний звіт Ради Європи щодо впровадження Європейської хартії регіональних мов або мов меншин під час розроблення проекту Закону про освіту<sup>57</sup>.

---

57. Жан-Марі Ворлінг: «Вказівка щодо впровадження консультацій, передбачених Європейською хартією регіональних мов або мов меншин у межах зміни українського законодавства про освіту», без дати.



## **Міністерство з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб України**

---

Міністерство створило Громадську раду, яка наразі складається з 26 членів, що представляють переважно неурядові організації з питань захисту прав людини. Інформації, доступної для внесення до цього дослідження, немає.

### **РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ (ОБЛАСТІ)**

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

### **Одеська обласна державна адміністрація**

---

В Одеській ОДА не створено громадської ради з загальних питань; вона працює безпосередньо з організаціями громадянського суспільства шляхом підписання меморандумів. З питань національних меншин у ній були створені

- ▶ Рада представників національно-культурних товариств;
- ▶ Робоча група з питань ромської стратегії.

На території області працює також низка культурних центрів<sup>58</sup>. ОДА надає фінансову підтримку національним меншинам у межах різних культурних програм. В Одеській обласній раді не створено механізмів з надання консультацій.

Ураховуючи різноманітність громад в Одеській області, а особливо той факт, що в регіоні проживає багато ромських громад, варто створити в ОДА два спеціалізовані органи. Крім того, Одеська область також служить прикладом багатьох загальних проблем, з якими стикаються інші регіони. На думку респондентів опитування, є загальне відчуття браку стратегічного бачення та інтегрованої інституційної підтримки реалізації прав національних меншин. Респонденти вважають, що надання роз'яснень з питань ініціатив державних органів у громадах для кращого інформування представників національних меншин про поточні події та ініціативи уряду та місцевих адміністрацій необхідне. Деякі також побоюються, що інструменталізація етнічності та етнічних груп політичними діями може призвести до ескалації напруженості, особливо якщо такі дії використовують зустрічі з національними меншинами, де обговорюють питання освіти або процесів об'єднання. Останній аспект особливо актуальний для Одеської області, де маніпуляції депутатів та вплив на спільноту національних меншин призвели до відмови від процесів децентралізації та об'єднання, а також до високого рівня недовіри до центральної влади.

Це також говорить про потребу в підвищенні обізнаності представників етнічних груп з політичними, економічними та соціальними процесами, а також у підвищенні їхньої здатності протидіяти деструктивному впливові пропаганди, спрямованої, зокрема, на підбурювання до міжетнічних конфліктів. Отже, потрібно, щоб національні меншини та етнічні спільноти не лише брали участь у спільних проектах, спрямованих на підтримку культурної різноманітності, збереження та розвитку власної етнокультурної, мовної та релігійної ідентичності, а й у всіх інших соціально важливих інтеграційних проектах. Тому респонденти висловили високий рівень незадоволеності ситуацією щодо фінансування програм.

---

58. Вказані органи представляють гагаузькі, болгарські, польські та мультикультурні центри.

Один із специфічних аспектів, який озвучили респонденти з Одеської області, – брак приміщень для діяльності національних громад. Вимоги представників національних меншин до самофінансування приміщень були висловлені в усіх регіонах, але найбільше – в Одесі. Істотне розв’язання проблеми, з погляду національних меншин, – створення Будинку національних меншин. Такі приміщення вже створено в Закарпатській та Чернівецькій областях, це чудовий приклад того, що співпраця з представниками національних громад досягає якісно іншого рівня, коли громади впевнені в перспективі створення таких приміщень.

### **Львівська обласна державна адміністрація**

---

У Львівській ОДА створено громадську раду з загальних питань. Сфери її відповідальності охоплюють питання освіти, культурні та релігійні питання, а також питання національних меншин. Вона також перевіряє звіти про виконання регіональної «Комплексної програми розвитку Львівської області на 2017–2020 роки», а її робочий план передбачає залучення творчих спілок, національних культурних товариств і громадських організацій (зокрема для дітей та молоді) до реалізації освітніх програм. До останнього часу Громадська рада демонструвала низький рівень співпраці. Спостерігалось зростання можливостей фінансування для національних меншин<sup>59</sup>. Крім того, у Департаменті з питань культури, національностей і релігій є спеціалізований орган, який представляє інтереси національних меншин – Рада представників громадських об’єднань національних меншин Львівщини. У Львівській обласній раді не створено механізмів надання консультацій.

Наявність Ради національних громад при ОДА – позитивний фактор. Проте респонденти висловили занепокоєння, що такого органу не створено при Львівській міській адміністрації. Також є занепокоєння через брак у Львівській області спеціалізованого консультативного органу на рівні обласної ради. На думку респондентів, позитивний фактор – проведення нещодавніх змін на краще у питаннях співпраці. З урахуванням того, що близько 94 % населення становлять українці, є ще більше підстав піклуватися про ту невелику частку національних меншин, які не мають доступу до участі в регіональному та місцевому врядуванні.

### **Чернівецька обласна державна адміністрація**

---

Чернівецька ОДА створила кілька громадських рад, а також спеціальні органи, що займаються питаннями захисту й участі національних меншин, а саме:

- ▶ Обласну раду з етнонаціональної політики;
- ▶ Раду директорів шкіл;
- ▶ Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства;
- ▶ Департамент з питань науки і освіти та Громадська рада.

ОДА надає фінансову підтримку національним меншинам у межах різних культурних програм. У Чернівецькій обласній раді не створено механізмів надання консультацій.

Схоже, національні меншини мають реальні можливості дістати доступ до адміністративних процесів у Чернівецькій області, хоча поки немає доступу до процесів ухвалення рішень. З урахуванням того, що 25 % населення становлять національні меншини, потрібно, щоб така значна частина людей також мала голос в ухваленні рішень. На думку респондентів опитування щодо консультативних органів, а також контактних осіб під час візитів для оцінювання, між національними меншинами та владою встановлено добрі відносини.

### **Закарпатська обласна державна адміністрація**

---

Закарпатська ОДА створила громадську раду, що представляє 120 організацій та 16 комісій, кожна з яких складається з 8–10 членів. Громадська рада щоквартально обговорює питання, але рішення зазвичай ухвалюють різні комісії. Жодна комісія не займається окремо питаннями національних меншин. Зокрема, що стосується етнічних відносин, ОДА створила громадську раду з питань ромів. Вона представляє 36 обласних

---

59. 2017 року профінансовано 14 проектів, 2018 року – 16.

і районних ромських організацій. На жаль, Раду з питань ромів не фінансує ОДА, тому її діяльність обмежується заходами, які не потребують відряджень. ОДА готується створити громадську раду з питань молодіжних організацій. ОДА профінансувала низку програм, які безпосередньо стосуються національних меншин. У Закарпатській обласній раді не створено механізмів надання консультацій.

Попри те, що в Закарпатській області немає спеціалізованого консультативного механізму для участі національних меншин в ухваленні рішень, респонденти і контактні особи вважають, що між національними меншинами та владою встановлено добрі відносини.

## МІСЦЕВИЙ РІВЕНЬ (РАЙОНИ/ГРОМАДИ)

Стаття 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає проведення публічних слухань на рівні місцевого самоврядування<sup>60</sup>. Відповідно до Закону, територіальній спільноті (громаді) надають право проводити зустрічі з депутатами відповідної ради і посадовими особами органів місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть ставити питання і вносити пропозиції щодо місцевих питань, які належать до повноважень місцевих органів самоврядування. Законодавством встановлено, що такі публічні слухання мають проводитися не менше ніж раз на рік. Пропозиції, розроблені під час публічних слухань, підлягають обов'язковій перевірці місцевими органами влади. Частина 4 статті 13 встановлює, що процедура організації публічних слухань визначається статутом територіальної громади. Отже, цю функцію делегували місцевим радам, які ухвалюють відповідні рішення для затвердження статуту й створення положень, що регулюють проведення публічних слухань (ідеальний варіант). На практиці процедура проведення публічних слухань дуже часто визначається окремими місцевими документами (нормативно-правовими актами, розпорядженнями), які затверджуються рішеннями місцевих рад. Фактично публічні слухання часто проводять до ухвалення рішення громадськими радами. Не вдалося встановити, чи використовували національні меншини громадські слухання для висловлення свого занепокоєння.

### *Болградська районна державна адміністрація*

---

Районна адміністрація створила громадську раду з 18 організацій громадянського суспільства, з яких майже 50 % представляють національні меншини. Немає жодного органу з конкретними повноваженнями щодо національних меншин. Рада обговорила та розглянула Закон про освіту і питання децентралізації. Вона також підтримує розвиток культурної та освітньої діяльності в межах регіональної цільової програми. Програму збереження мов національних меншин (підручники, болгарська, албанська, російська мови, стажування в Болгарії) фінансують лише з місцевих бюджетів. Програма культурного розвитку міста Болграда затверджена рішенням Болградської місцевої ради. У місцевій раді не створено механізмів надання консультацій з питань національних меншин.

Здається, Громадська рада при районній адміністрації має хороші можливості для розв'язання питань національних меншин, враховуючи, що 50 % її членів представляють меншини. Проте це не формальна вимога до Громадської ради, що ставить під загрозу представництво національних меншин. Водночас постанови ради мають забезпечувати рівний доступ українців до ради. Попри те, що рада не має повноважень щодо питань меншин, вона нещодавно обговорювала запропоноване законодавство з питань освіти, а також питання, пов'язані з об'єднанням. З огляду на те, що в районі проживає 61 % болгар, обговорення в раді таких питань, як освіта меншин, стає дедалі актуальнішим.

---

60. № 280/97-ВР, ухвалено 21 травня 1997 року.

## ЧАСТИНА 3. МІЖНАРОДНІ ПРИКЛАДИ

---

Міжнародні стандарти захисту меншин не встановлюють жодної моделі інституційної структури, але вони встановлюють цілі, які держави-учасниці мають виконувати з урахуванням власних конкретних обставин. Стаття 15 Рамкової конвенції про захист національних меншин, що становить центральний міжнародний стандарт у вказаному питанні, дуже лаконічна та закликає до забезпечення ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у розв'язанні громадських питань, особливо тих, що стосуються конкретно їх. Суть статті 15 Рамкової конвенції про захист національних меншин частково розкрито в Пояснювальному звіті до цієї конвенції, але детальніше описано у висновках Консультативного комітету (ККРК) та підсумовано у Другому тематичному коментарі<sup>61</sup>. Додаткову інформацію про «європейське розуміння» участі меншин наведено в Лундських рекомендаціях Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин<sup>62</sup>. Хоча в усіх вказаних документах передбачено численні інструменти, які можуть полегшити і сприяти участі меншин, вони не встановлюють чіткої моделі, якої країни мають дотримуватися для відповідності до стандарту, встановленого у статті 15 Рамкової конвенції про захист національних меншин. Держави мають створювати власні інституційні структури з урахуванням, з одного боку, «національних» особливостей (наприклад, конституційних та інституційних меж і традицій, демографічної ситуації, соціальної динаміки), а з другого – потреби у створенні інституціоналізованих каналів для ефективної участі національних меншин в розв'язанні громадських питань. Отже, інституційні структури, що мають стосунок до національних меншин, різні по всій Європі, але така відмінність не радикальна, і серед них можна виявити подібності та деякі загальні закономірності. Важливо пам'ятати, що неможливо встановити одну країну з її відповідною інституційною структурою як модель захисту меншин. Те, що працює в одному «середовищі», може бути неприйнятним та неефективним у деяких інших «середовищах». Отже, для створення інституцій захисту меншин необхідно проаналізувати загальну інституційну структуру повноважень у державі, визначити, які саме питання найактуальніші для національних меншин, а також демографічні критерії, рівень мобілізації національних меншин, якість міжетнічних відносин у країні. Бажано також уникати внесення питань меншин до повноважень установи, відповідальної за культуру, чи установи, відповідальної за питання безпеки. Інституційна структура не має використовувати хибну модель сприйняття національних меншин через фольклор або безпеку. Крім того, інституційні структури мають сприяти інтеграції, а також залучати національні меншини до ухвалення рішень, які впливають на суспільство загалом, не обмежуючи участі національних меншин у тих питаннях, які безпосередньо стосуються збереження їхньої національної ідентичності.

У цій частині ми обговоримо порівняльний аналіз чотирьох міжнародних практик: Чеської Республіки, Німеччини, Румунії та Сербії<sup>63</sup>. Під час підготування до цього аналізу дослідили виконавчі структури і консультативні органи в вказаних чотирьох країнах, а також у Хорватії, Польщі, Словаччині та Словенії<sup>64</sup>. З восьми країн, які спершу були досліджені, чотири були вибрані на підставі наявності найрозвиненішої інституційної структури (принаймні кількісно, тобто з урахуванням щільності інституційної структури). Жодна з цих країн не має ідеальної інституційної структури, тому не може бути рекомендована загалом як така, що підходить для інституційної «трансплантації».

Сильна сторона Румунії – дуже розвинена виконавча структура на центральному рівні врядування. Проте до слабких сторін належать регіональні та місцеві рівні, де виконавчі структури для національних меншин не розвиваються послідовно. В Румунії є інституціоналізований і централізований консультативний орган, який забезпечує платформу для діалогу між центральними органами влади та меншинами, що, безумовно, позитивно. Проте, знову ж таки, немає консультативних механізмів на регіональному та місцевому рівнях.

Найважливіша сильна сторона сербської виконавчої структури – інституційна система для національних меншин на регіональному рівні, наприклад в автономному краї Воеводина. Традиція багатоетнічності

---

61. «Коментар щодо ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті й розв'язанні громадських питань» (ACFC)/31DOC(2008)001. Документ доступний за посиланням: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8> (дата перегляду 4 грудня 2018 року).

62. «Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті», документ доступний за посиланням: <https://www.osce.org/hcnm/32240> (дата перегляду 4 грудня 2018 року).

63. Див. додатки 7–14 до цього документа нижче, де відображено узагальнені виконавчі структури та консультаційні механізми кожної з чотирьох країн, що проаналізовано в цьому розділі звіту.

64. Автори висловлюють подяку Сергіусу Боберу, Станіславу Чернезі, Поліні Сулімі, Андреа Карстоцеа та Соні Вольф за допомогу у відображенні міжнародних прикладів.

(і багатоконфесійності) позитивно впливає на інституційну структуру, і в Воєводині створено дійсно розвинену інституційну структуру для розв'язання питань меншин. На центральному рівні врядування в Сербії також є задовільна інституційна структура, хоча менш щільна, ніж у Румунії. Найважливіша особливість сербського консультативного механізму – наявність національних рад національних меншин, які концептуально створено як органи культурної автономії меншин, хоча більшість їхніх компетенцій має консультативний характер. Основна їхня слабкість полягає в централізованому характері; хоча є можливість звертатися до органів влади на всіх трьох рівнях врядування, ухвалення рішень у радах централізоване і відокремлене від місцевих рівнів. Для часткової компенсації цього недоліку на місцевому рівні створено ради з міжетнічних відносин, але вони недостатньо розвинені.

Тоді як головні сильні сторони Румунії та Сербії – виконавчі структури, Чеська Республіка та Німеччина демонструють хороші приклади продуманих консультативних механізмів. У Чеській Республіці діалог між державними органами влади та національними меншинами проводять через урядову Раду з питань національних меншин. Крім того, є урядова рада, що спеціалізується на питаннях ромів, а також дорадчі органи в складі кількох міністерств. Також регіони та муніципалітети юридично зобов'язані створювати комітети з питань національних меншин. У Німеччині також створено щільну мережу консультативних механізмів, як на центральному рівні (головні організації з питань меншин і кілька дорадчих органів у складі Міністерства внутрішніх справ), так і на рівні федеральних підрозділів. Розвинена система консультативних механізмів у Німеччині значною мірою компенсує недоліки у виконавчих структурах.

Ці чотири країни дають широкий спектр можливих прикладів виконавчих установ і консультативних механізмів з питань національних меншин. Звісно, не все вказане можна застосувати в Україні: це може виявитися не лише неможливим, але й контрпродуктивним. Проте окремі інституційні приклади, наявні в цих країнах, можуть бути індикативними і потенційно застосовними в українському контексті.

## ЧЕСЬКА РЕСПУБЛІКА

### 1. Загальний огляд

У Чеській Республіці проживає близько 10,5 млн жителів, з яких приблизно 64 % заявили про свою належність до чеської національності під час останнього перепису 2011 року. Проте це не означає, що 36 % чеського населення належить до національних меншин. Цікаво, що кількість осіб, які не вказали національність, була дуже велика в переписі 2011 року і сягала понад 25 %. Структуру частки національних меншин у чеському населенні можна загалом схарактеризувати як різноманітні нечисленні групи. Кількісно найбільшу меншість становлять словаки – 1,41 % від загальної кількості населення. За ними йдуть українська меншина (0,51 %), польська меншина (0,37 %) та в'єтнамська (0,28 %) <sup>65</sup>. Чеська законодавча база щодо національних меншин не містить переліку груп, які перебувають під захистом як національні меншини. Критерії «визнання» встановлені в означенні, наданому у статті 2.1 Закону «Про національні меншини» (Закон № 273/2001, ОЖ 104/2001) <sup>66</sup>. Фактично, представництво групи в (урядовій) раді з питань національних меншин вважається визнанням такої групи національною меншиною. Відповідно до такого параметра, нині в Чеській Республіці налічується 14 національних меншин: білоруська, болгарська, хорватська, угорська, німецька, польська, ромська, русинська, російська, грецька, словацька, сербська, українська та в'єтнамська <sup>67</sup>.

Права національних (та етнічних) меншин викладено в Хартії основоположних прав і свобод (яка становить частину чеської конституції, статті 24–25) та надалі регулюються окремим законом, згаданим вище.

Законодавчі повноваження в Чеській Республіці покладено на двопалатний парламент, який складається з Палати депутатів та Сенату. Немає жодного затверджувального заходу для національних меншин на виборах в обидві палати чеського парламенту. До 2012 року в Комітеті з питань петицій Палати депутатів

65. Дані демографічної структури жителів Чехії взято з Четвертого звіту щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин, який подала Чеська Республіка 2014 року (ACFC/SR/IV(2014)011), с. 28–29. Документ доступний за посиланням: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800922bb> [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

66. «Zákon o práve chpřislušníkŭ národnostních menšin a o změně některých zákonů». Документ доступний за посиланням (чеською мовою): <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-273> [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

67. «Урядова рада з питань національних меншин». Документ доступний за посиланням: <https://www.vlada.cz/en/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnm/historie-a-soucasnost-rady-en-16666/> [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

працював підкомітет з питань національних меншин, але наразі його діяльність припинено<sup>68</sup>. Виконавчі повноваження у Чеській Республіці покладено на президента Республіки (обирається напряму) та на Уряд. В Адміністрації президента не створено спеціалізованого підрозділу, який би займався (лише або поєднуючи з іншими) питаннями національних меншин. У складі Адміністрації уряду створено окремий Відділ з прав людини, розділений на два департаменти, що займаються (серед іншого) питаннями національних меншин і ромів. Крім вказаного, питання меншин розділено між кількома міністерствами, серед яких можна виділити міністерства, відповідальні за питання освіти, культури та внутрішні справи. У Чеській Республіці є посада омбудсмена (громадського захисника прав), але для нього не створено окремих організаційних одиниць для вирішення питань прав національних меншин. Це опосередковано стосується захисту національних меншин завдяки його роботі щодо боротьби з дискримінацією.

Територіально Чеська Республіка поділена на регіони («kraj») та муніципалітети («obec»). Органи влади в регіонах – представницька асамблея (законодавчі повноваження), рада (виконавчі повноваження), губернатор (виконавчі повноваження, зовнішній представник регіону) і регіональне представництво (адміністрація)<sup>69</sup>. У Чеській Республіці є 13 регіонів, столиця Прага також має статус регіону<sup>70</sup>. Цікаво, що жоден з регіонів не має інституціоналізованого підрозділу у складі своєї виконавчої структури, що займається питаннями національних меншин. Регіони зобов'язані управляти та координувати (через регіональне представництво) реалізацію державної політики щодо інтеграції ромів (стаття 6.7 Закону «Про національні меншини») та призначити координатора з питань ромів (стаття 67.1(f) Закону про регіони) лише з правового погляду. Організаційна структура муніципалітетів така сама, як і структура регіонів, і складається з асамблеї, ради, мера та муніципальних відділів<sup>71</sup>. Територіальний розподіл у Чеській Республіці дуже щільний<sup>72</sup>, він охоплює 6258 муніципалітетів. Взагалі в муніципалітетах не передбачено виконавчих структур, які мають працювати з національними меншинами, але інколи окремі муніципалітети створюють певні підрозділи в межах муніципальної адміністрації або комітет у межах муніципальної асамблеї, які відповідають за питання національних меншин. Закон «Про національні меншини» також зобов'язує муніципалітети (з розширеними повноваженнями) сприяти реалізації прав ромів та їхній інтеграції в суспільство (стаття 6.8), але немає правових встановлених (інституційних) рамок для виконання цього обов'язку.

У Чеській Республіці основні елементи інституційної структури, що стосуються національних меншин, – консультативні механізми. На центральному рівні Урядова рада з питань національних меншин – основний орган з розв'язання таких питань, а на регіональному та місцевому рівнях створено комітети з питань національних меншин. У межах різних міністерств є різні координаційні та дорадчі органи, комітети, комісії та інші подібні елементи. Також є різні органи, що займаються питаннями ромів.

## 2. Виконавчі структури

Центральний орган виконавчої влади, що займається питаннями національних меншин, – Сектор з прав людини при Адміністрації Уряду. Сектор, серед іншого, займається питаннями національних меншин, а також питаннями щодо прав людини, ромів, неурядових організацій, людей з обмеженими можливостями і питаннями соціальної інтеграції. Департаменти Сектору співпрацюють з органами державної влади на державному, регіональному та місцевому рівнях, а також з неурядовими організаціями та експертами з питань, що входять до сфери їхньої діяльності. Сектор забезпечує професійну та адміністративну допомогу створеним консультативно-дорадчим органам. Сектор розділено на два департаменти: Департамент з прав людини та захисту меншин та Департамент соціальної інтеграції в ромських населених пунктах (який має статус агентства). *Департамент з прав людини та захисту меншин* провадить концептуальну, аналітичну, законодавчу та навчальну діяльність у сферах прав людини, прав національних меншин і ромів, статусу осіб з обмеженими можливостями та роботи з неурядовими організаціями. Департамент надає допомогу роботі кількох урядових рад, що охоплює допомогу Урядовій раді з питань національних меншин та Урядовій раді з питань ромських меншин. Департамент також адмініструє п'ять програм фінансування, які охоплюють кілька програм допомоги національним меншинам: запобігання соціальної ізоляції та робота

68. Четвертий звіт щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин подала Чеська Республіка 2014 року, с. 2.

69. Чеською мовою терміни звучать так: «Zastupitelstvo» – законодавчий орган, «Rada» – виконавчий орган, «Hejtman» – голова регіону, «Krajský úřad» – регіональне представництво. У різних джерелах їх перекладено англійською мовою по-різному, що може викликати плутанину. Правова база ґрунтується на Законі № 129/2000 про регіони (розділ 4 регулює інституційну структуру в регіонах).

70. Детальна інформація про регіони Чеської Республіки міститься на вебсторінці Асоціації регіонів Чеської Республіки: <http://www.asociacekrajů.cz/association-of-regions-of-the-czech-republic/> [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

71. У розділі 4 Закону № 128/2000 міститься детальна інформація про муніципалітети.

72. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Czech-Republic.pdf> [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

з громадськістю, допомога координаторам з питань ромів і допомога у впровадженні Європейської хартії мов. Своєю чергою, департамент поділено на чотири відділи, один з яких безпосередньо працює з питаннями національних меншин. Відповідний відділ діє як адміністрація Урядової ради з питань ромських меншин і секретаріат Урядової ради з питань ромських меншин. Окрім надання допомоги двом радам, відділ координує позицію/підхід державних органів у сфері прав і статусу національних меншин, питання інтеграції ромів та співпраці між центральними та регіональними органами влади, а також забезпечує співпрацю на міжнародному рівні. Окрім зазначеного, він розглядає концептуальні, аналітичні та освітні заходи у сфері національних меншин та ромів, а також коментує урядові матеріали, що стосуються прав меншин і ромів; розробляє для уряду Концепцію інтеграції ромів та нормативно-правові акти, що стосуються національних меншин; щорічно надає урядові звіт про становище ромів та звіт про становище національних меншин; готує інформацію про виконання міжнародних зобов'язань щодо національних меншин та ромів (зокрема звіти щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин та Європейської хартії мов); також адмініструє згадані грантові програми. Департамент соціальної інтеграції в ромських населених пунктах (Агентство з соціальної інтеграції) допомагає муніципалітетам визначити проблеми соціально вилучених населених пунктів та їхнього населення, підготувати і встановити довгострокові процеси для розв'язання цих проблем, надає допомогу з пошуку коштів для виконання вказаного. Він також поєднує місцевих учасників (органи влади, неурядові організації, школи, органи зайнятості, поліцію тощо) для співпраці у сфері соціальної інтеграції. Він співпрацює з міністерствами, передає інформацію з місцевого рівня до державної адміністрації, бере участь у розробленні державної політики з питань соціальної інтеграції та її координації. Департамент складається з двох відділів: Відділ місцевих концепцій і Відділ керування та координації. Перший інтенсивно працює з муніципалітетами з питань соціальної інтеграції та управляє роботою і мережею місцевих консультантів з питань соціальної інтеграції. Другий контролює поточні тенденції у сфері житла, освіти, зайнятості, соціальних послуг та запобігання злочинам, а також надає професійну та освітню допомогу в роботі місцевим консультантам. Він також коментує розроблене законодавство<sup>73</sup>.

Адміністрація Уряду також надає допомогу **Урядовому уповноваженому з прав людини**, сфера діяльності якого, серед іншого, охоплює питання, що стосуються національних меншин та безпосереднього поліпшення становища ромів. Основні завдання Уповноваженого – розроблення концепції довгострокового розвитку захисту прав людини на національному рівні; підготування пропозицій щодо індивідуальних заходів та ініціатив для покращення ситуації з дотриманням прав людини загалом і становища ромських громад у суспільстві; зведення інформації, пропозицій та висновків стосовно дотримання прав людини та становища ромських громад; складання звітів про виконання зобов'язань, що впливають з міжнародних договорів з прав людини, які надає Чеська Республіка, до механізмів контролю виконання окремих договорів на рівні ООН і Ради Європи, та підготування довідкових матеріалів для органів ЄС, пов'язаних з правами людини; оцінювання, в межах міжвідомчої процедури, коментарів до матеріалів законодавчого та не законодавчого характеру щодо прав людини та становища ромських громад<sup>74</sup>. Уповноважений очолює Урядову раду з прав людини і, як перший заступник голови, бере участь в керуванні Урядовою радою з питань ромської громади<sup>75</sup>.

На міністерському рівні – кілька міністерств займається питаннями національних меншин. У складі **Міністерства освіти, молоді та спорту**, Сектор з питань початкової освіти (який діє при Департаменті дошкільної освіти, початкової освіти, первинної художньої освіти і спеціальної освіти) надає послуги з методичного керування Педагогічним центром шкіл польських/ої національних/ої меншини<sup>76</sup>. Міністерство освіти також контролює Національний інститут освіти, який, серед іншого, має стосунок до освіти меншин<sup>77</sup>. У складі **Міністерства культури** діє *Департамент регіональної культури та культури меншин*. Його найважливіше завдання – фінансування культурних проєктів національних меншин<sup>78</sup>. У складі **Міністерства внутрішніх справ**, *Департамент запобігання злочинам* (у межах Сектору з питань національної

73. Опис Відділу з прав людини та двох його департаментів ґрунтується на інформації, доступній за посиланням: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenec-vlady-pro-lidska-prava/organizace-sekce-lp/organizace-sekce-lidskych-prav-107606/> [дата перегляду 20 серпня 2018 року].

74. «Урядовий уповноважений з прав людини». Документ доступний за посиланням: <https://www.vlada.cz/en/ppov/zmocnenec-vlady-pro-lidska-prava/government-commissioner-for-human-rights-17253/> [дата перегляду 20 серпня 2018 року].

75. Там само.

76. «Příloha č. 1 k Organizačnímu řádu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (č. j. MSMT-30147/2018–1)», с. 54, пункт (z). Документ доступний за посиланням: <http://www.msmt.cz/file/48657/> [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

77. Детальна інформація доступна за посиланням: <http://www.nuv.cz/all-about-nuv> [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

78. «Regionální a národnostní kultura». Документ доступний за посиланням: <https://www.mkcr.cz/regionalni-a-narodnostni-kultura-1243.html> [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

безпеки і поліційної освіти) відповідальний, бо, серед інших завдань, він відповідає за безпеку та запобігання злочинам у соціально вилучених населених пунктах і сприяє роботі чеської поліції з меншинами<sup>79</sup>.

### 3. Консультативні механізми

основний консультативний орган на **центральному рівні** – **Урядова рада з питань національних меншин**. Правове підґрунтя її створення – стаття 6 Закону «Про національні меншини». Закон передбачає, що рада буде каналом для реалізації національними меншинами своїх прав на участь (стаття 6.2 разом зі статтею 6.1). Рада була створена як консультативний та ініціативний орган для розв’язування питань національних меншин (стаття 6.4). Закон визначає структуру членів ради: вона змішаний орган, що складається з представників національних меншин і державних органів (стаття 6.4). Принаймні половина членів має бути представниками національних меншин (стаття 6.4), але голова ради – представник уряду (стаття 6.3). Детальний регламент про організацію та роботу ради визначається в її Статуті, який ухвалює уряд у вигляді постанови. У раді призначають двох заступників голови: один представляє органи влади, другий – національні меншини. Рада складається з 32 членів, яких призначають постановою уряду. У раді представлено сім міністерств; вони відповідають за таке: фінанси, культуру, освіту, зайнятість та соціальні питання, внутрішні справи, юстицію та закордонні справи. Вони представлені на рівні заступників міністрів. У раді представлені ще три установи: Адміністрація Президента Чеської Республіки, адміністрація Омбудсмена та Уповноважений з прав людини. Органи місцевого самоврядування також представлені в раді через представників Асоціації регіонів та/або спілок міст і муніципалітетів. Один член ради представляє експертів та обирається з кандидатів, висунутих науковими установами, які спеціалізуються в галузі лінгвістичних досліджень. У раді представлено 14 національних меншин: білоруська, болгарська, хорватська, угорська, німецька, польська, ромська, русинська, російська, грецька, словацька, сербська, українська та в’єтнамська. Німецька, польська, ромська та словацька меншини представлені двома членами від кожної, інші меншини представлені одним членом. Рада складається з двох постійних комітетів: Комітет з питань субсидій та Комітет з питань співробітництва з органами самоврядування. Наразі в раді працює дві тимчасові робочі групи, які займаються питаннями меншин у (відповідних) медіа, по одній з питань радіо й телебачення<sup>80</sup>.

Компетенції ради встановлені статтею 6.5 Закону і надалі регульовані її Статутом. Рада бере участь у підготованні урядових заходів щодо прав осіб, які належать до національних меншин, надає висновки щодо проектів нормативно-правових актів та заходів, що стосуються національних меншин, готує доповіді про становище національних меншин, готує рекомендації щодо вдосконалення у сфері освіти, культури та медіа, де використовують мови меншин, та у сфері соціального та культурного життя; співпрацює з органами місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики; також пропонує порядок розподілу коштів, виділених у бюджеті на діяльність національних меншин<sup>81</sup>.

Інший профільний орган, який працює на центральному рівні, – **Урядова рада з питань ромських меншин** (Рада ромів). Рада ромів – це консультативно-ініціативний орган чеського уряду, який займається питаннями, пов’язаними з інтеграцією ромів. Її створено 1997 року у вигляді Міжвідомчої комісії з питань ромської громади, яка 2001 року була перейменована в Раду ромів. Структура Ради ромів схожа на структуру Урядової Ради: це змішаний орган, що складається з представників державних органів (міністерств, Уповноваженого з прав людини, омбудсмена), представників регіональних та місцевих органів влади, директора музею ромської культури, представників наукової спільноти і представників неурядових організацій, які активно працюють над поліпшенням статусу ромів у суспільстві та їхньою інтеграцією (стаття 3.3 Статуту Ради ромів)<sup>82</sup>. Також правилами передбачено, що принаймні половина членів має бути ромами (стаття 3.1 Статуту). «Рада (ромів) систематично допомагає інтегрувати ромську громаду в суспільство. Вона допомагає організувати співпрацю міністерств, відповідальних за виконання часткових заходів і завдань, що впливають з урядових постанов та міжнародних договорів, сторона яких є Чеська Республіка. Вона збирає, розглядає та подає до уряду інформацію, основні документи і пропозиції щодо створення

79. «Odbor prevence kriminality», доступне за посиланням: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-prevence-kriminality.aspx> [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

80. Опис Урядової ради з питань національних меншин ґрунтується на стандартах, передбачених у Законі про національні меншини, та інформації, доступній у мережі Інтернет. Документ доступний за посиланням: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnm/historie-asoucinnost-rady-15074/> [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

81. Стаття 2 Статуту. Документ доступний за посиланням: [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/Statut\\_narodnostni\\_mensiny\\_2018.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/Statut_narodnostni_mensiny_2018.pdf) [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

82. Документ доступний за посиланням: [https://www.vlada.cz/assets/ppov/zalezitosti-romske-komuniti/Statut\\_Rady\\_romska\\_mensina\\_2018\\_\\_1.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/zalezitosti-romske-komuniti/Statut_Rady_romska_mensina_2018__1.pdf) [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].



та застосування державної політики у сфері інтеграції ромських громад»<sup>83</sup>. До Ради ромів входить Комітет з питань взаємодії з місцевими органами влади, а також робоча група регіональних координаторів<sup>84</sup>.

Для національних меншин також мають значення дорадчі органи у складі кількох міністерств, насамперед Дорадчий орган з питань шкіл меншин у складі Міністерства освіти та Дорадчий орган з питань культури меншин у складі Міністерстві культури<sup>85</sup>. У складі Міністерства внутрішніх справ створено Міжвідомчу комісію з питань боротьби з екстремізмом, расизмом і ксенофобією<sup>86</sup>. У складі Міністерстві освіти також створено Спільну чесько-німецьку робочу групу з питань підручників з історії. Є також три (загальні) спільні комісії: чесько-баварська, чесько-саксонська та чесько-польська<sup>87</sup>. У Міністерстві культури також створено три комісії, що працюють з питаннями медіа мовами меншин, культури меншин та інтеграції ромів, відповідно. У складі Міністерства освіти створено Комісію з програми підтримки освіти мовами меншин. Серед членів цих комісій є представники національних меншин<sup>88</sup>.

Найважливіший консультативний механізм на регіональному та місцевому рівнях – комітети з питань національних меншин. Правова основа для створення такого комітету на місцевому рівні – Закон № 128/2000 про муніципалітети, стаття 117.3 якого зобов'язує муніципалітети, де проживає принаймні 10 % громадян, національність яких відрізняється від чеської, створити такий комітет, за умови, що асоціація, яка представляє інтереси національної меншини, подає письмовий запит. Закон передбачає, що принаймні половина членів такого комітету має належати до національних меншин. Ця умова не має бути дотриманою, якщо кандидатів від національних меншин недостатньо. Аналогічне положення містить стаття 78.2 Закону № 129/2000 про регіони. Відмінність полягає лише в тому, що останній демографічний поріг встановлено на рівні 5 %. Відповідно до Четвертого державного звіту щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин, 2011 року на муніципальному рівні було 62 комітети, а в тих чотирьох муніципалітетах, де за законом створення комісії не було обов'язковим, комісії для національних меншин теж створено. 2012 року кількість відповідних муніципальних комітетів зменшилася на три, але в п'яти муніципалітетах створено свої комісії. У трьох статутних містах створено відповідний комітет, ще одне місто отримало зобов'язання виконати вказане. Ще в чотирьох містах створено комісію, бо вони не підпадають під правове зобов'язання створювати комітет. У регіонах, трьох з чотирнадцяти, створили комітети. Ще у двох регіонах створено комісії або панелі з різними назвами. У восьми регіонах призначено координаторів з питань національних меншин. Згідно з Четвертим звітом, недосконале формулювання відповідних стандартів у законах про муніципалітети і регіони призвело до плутанини і проблем на практиці. Через це закони змінені в аспекті умов створення комітету, які встановлюють відповідно до демографічного порогу (10 % жителів муніципалітету і 5 % регіонів належать до національних меншин), плюс запит асоціації, що представляє інтереси національної меншини. Вважається, що національна меншина має висловити зацікавленість у створенні комітету. Поправки до закону також послабили вимогу стосовно належності принаймні половини членів комітету до національних меншин. Обґрунтування цього рішення полягає в потребі уникнути (індивідуальних) інтересів для членства в комітеті, які перешкоджають його створенню<sup>89</sup>

83. «Міжвідомча комісія з питань ромської спільноти». Документ доступний за посиланням: <https://www.vlada.cz/en/ppov/zalezitosti-romske-komuniti/the-council-for-roma-community-affairs—50634/> [дата перегляду 20 вересня 2018 року].

84. Регіони юридично зобов'язані працювати з питанням інтеграції ромів і створювати посаду координатора у справах ромів. Див. статтю 67.1(f) Закону про регіони разом зі статтею 6.7 Закону про національні меншини.

85. Третій державний звіт Чеської Республіки щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин (ACFC/SR/III(2010)008), с. 5. Документ доступний за посиланням: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b7ec> [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

86. Там само, с. 28.

87. Четвертий державний звіт Чеської Республіки щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин, с. 59

88. Правова основа для встановлення грантових комісій передбачена статтею 7 Постанови Уряду № 98/2002. Документ доступний за посиланням: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-98/zneni-20070301> [дата перегляду 28 жовтня 2018 року]. Згідно з указаним, під час призначення грантових комісій відповідні міністерства мають враховувати пропозиції Урядової ради з питань національних меншин і Ради ромів щодо проектів, спрямованих на інтеграцію ромів. Інформація про наявність зазначених комісій ґрунтується на інформації, поданій у документі DH-MIN(2005)010, тому є ризик, що вона неточна. Документ доступний за посиланням: <https://rm.coe.int/16806bf5a2> [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

89. Четвертий звіт щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин, що подала Чеська Республіка, с. 25–26.

# НІМЕЧЧИНА

## 1. Загальний огляд

За результатами перепису населення 2011 року, населення Німеччини становить близько 80,2 млн осіб.<sup>90</sup> У Німеччині не дозволено збирати дані щодо належності до національної меншини, тому статистичних даних про національну структуру і частку національних меншин у німецькому населенні немає. Захистом національних меншин користуються данці, сорби, фризи, синти і роми<sup>91</sup>.

Німеччина – федеративна держава, яка складається з шістнадцяти федеральних одиниць (земель). Федеративна структура впливає на правові та інституційні рамки, що стосуються національних меншин. Федеральна конституція (das Grundgesetz) не містить посилання на національні меншини та їхні права, але конституції декількох федеральних одиниць мають відповідні стандарти<sup>92</sup>. Аналогічно, на федеральному рівні немає закону про національні меншини та/або їхні права, але у федеральних одиницях Бранденбург та Саксонія чинні закони про статус сорбів<sup>93</sup>, а в Шлезвіг-Гольштайні ухвалено Фризький закон<sup>94</sup>.

Розподіл повноважень між федеративною державою та федеральними одиницями щодо національних меншин також впливає на інституційні структури. На федеральному рівні міністерство, відповідальне за внутрішні справи, – центральна установа, яка займається питаннями національних меншин. Міністерство відповідає за загальні питання, а виконавчі структури федеральних підрозділів мають конкретніші повноваження щодо національних меншин. У міністерстві не створено жодного органу або підрозділу, який би займався лише питаннями національних меншин, але в межах міністерства є спеціальний уповноважений. Його призначає федеральний уряд, та він не частина адміністрації. Крім того, міністерство також забезпечує інституційну основу кількох дорадчих органів для національних меншин. Стосовно федерального парламенту Німеччини (der Bundestag), то в ньому не передбачено спеціального комітету, який займається питаннями національних меншин, такі питання потрапляють до дуже широкої сфери компетенції комітету внутрішніх справ. З другого боку, федеральний парламент сприяє діалогові з національними меншинами у вигляді регулярного проведення круглих столів. В Адміністрації Президента (який у Німеччині насправді має обмежену та скоріше протокольну функцію) немає підрозділів, які працюють з національними меншинами. Цікаво, що в Німеччині немає інституту омбудсмена.

Що стосується федеральних одиниць, то найрозвиненіші інституційні структури там, де проживають національні меншини (Бранденбург, Саксонія, Шлезвіг-Гольштайн). Хоча в жодній з цих федеральних одиниць не створено органу або підрозділу у складі виконавчої структури, що займається тільки питаннями національних меншин, в них є інші канали для розв'язання таких питань. По-перше, різні міністерства й інші адміністративні органи опікуються конкретними аспектами питань меншин (зазвичай культурою та освітою). По-друге, у Бранденбурзі та Шлезвіг-Гольштайні є уповноважені, відповідальні за національні меншини. Крім того, у цих трьох федеральних одиницях, зокрема Баден-Вюртенбергу, створено кілька консультативних і дорадчих механізмів.

## 2. Виконавчі структури

На **федеральному рівні** питання національних меншин належать до компетенції **Федерального міністерства внутрішніх справ, будівництва та громад**. Воно «несе основну відповідальність за питання прав національних меншин та за реалізацію захисту національних меншин на національному рівні»<sup>95</sup>. Мі-

90. «У Німеччині проживає 80219695 осіб». Документ доступний за посиланням: <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:00> [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

91. Див. Декларацію Німеччини щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин. Документ доступний за посиланням: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/declarations?p\\_auth=ncwKGAIX](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/declarations?p_auth=ncwKGAIX) [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

92. Загальні стандарти містяться в конституціях Бранденбурга (стаття 7), Мекленбург-Передньої Померанії (стаття 18), Рейнланд-Пфальцу (стаття 17.4), Саксонії (стаття 5), Саксонії-Ангальті (стаття 37) та Шлезвіг-Гольштайну (Вступ і стаття 6). Конституції Бранденбурга (стаття 25) та Саксонії (стаття 6) містять перелік прав для сорбської меншини.

93. Див. GVBl I/94 (№ 21) та SächsGvbl. 7/99.

94. GVOBl. 481/2004.

95. Перший державний звіт Німеччини щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин, ACFC/SR (2000)1, С. 33. Документ доступний за посиланням: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008af08> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

ністерство також несе повну відповідальність за забезпечення впровадження Рамкової конвенції про захист національних меншин та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин<sup>96</sup>. Відповідний підрозділ міністерства – Департамент («Referat») «Н I 6», який відповідає за політику у справах переселенців та національних меншин у Німеччині. Департамент – частина загальнішого відділу «Н I», створеного для сприяння соціальній єдності та інтеграції в єдиному портфелі «Громада» («Heimat») <sup>97</sup>. Департамент відповідає за впровадження Рамкової конвенції про захист національних меншин та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, зокрема подальші заходи та консультації у зв'язку з державними звітами. Він також надає послуги Уповноваженому федерального уряду з питань, пов'язаних з етнічними німецькими переселенцями та національними меншинами.

У складі міністерства є **Уповноважений федерального уряду з питань, пов'язаних з етнічними переселенцями та національними меншинами**. Посаду Уповноваженого створено 1988 року, він відповідав лише за питання етнічних німецьких переселенців, але 2002 року його компетенції розширили і так охопили питання національних меншин. Уповноваженого призначає міністр внутрішніх справ, але це призначення має затверджувати федеральний уряд. Уповноважений забезпечує незалежну та професійну допомогу міністерству та федеральному урядові у сферах своєї компетенції, він не становить частину адміністративної ієрархії. Термін займання посади уповноваженим зазвичай пов'язаний зі строком дії уряду. Уповноважений виступає центральною контактною особою на федеральному рівні стосовно питань, пов'язаних з національними меншинами. Він представляє федеральний уряд у наявних та можливих майбутніх контактних групах, дорадчих органах, радах тощо. Він також виступає головою дорадчого органу меншин у складі Міністерства внутрішніх справ. Зрештою, уповноважений також координує інформаційні кампанії щодо питань національних меншин у Німеччині<sup>98</sup>.

Також варто згадати **Федеральне міністерство юстиції** (та захисту прав споживачів), яке, відповідно до державних звітів Німеччини щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин та Європейської хартії мов, відповідає за «аспекти прав людини в питаннях захисту меншин»<sup>99</sup>. Проте в його складі не створено внутрішніх підрозділів, які відповідають конкретно за права національних меншин<sup>100</sup>.

Крім того, **Уповноважений з питань культури та медіа Федерального уряду** може мати непрямий вплив, хоча чітких ознак його завдань, які безпосередньо стосуються національних меншин, немає<sup>101</sup>.

У **Бранденбурзі** у складі **Міністерства науки, досліджень і культури** підрозділ («Referat») 14 займається, серед інших питань, сорбами/вендами<sup>102</sup>. У складі **Міністерства освіти, молоді та спорту** підрозділ («Referat») 31 також займається сорбами/вендами<sup>103</sup>. На додачу до вказаного, з 2014 року діє *Уповноважений з питань сорбів/вендів* в уряді Бранденбурга. Наразі уповноважений надає допомогу щодо координації міністерств у всіх питаннях, що стосуються сорбів/вендів. Він також займається розробленням правової системи, підтримує та налагоджує контакти з асоціаціями сорбів/вендів, а також виступає контактною особою з усіх питань, що стосуються національної ідентичності та розвитку сорбської/вендської мов та культур. Уповноважений також відповідає за підготування звіту про становище сорбів/вендів, який надають урядові держави посередині кожного законодавчого періоду<sup>104</sup>. У деяких муніципалітетах Бранденбургу також

96. Там само, С. 13 та Початковий періодичний звіт Німеччини щодо Європейської хартії мов, MIN-LANG/PR (2000) 1, С. 11. Останній документ доступний за посиланням: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c87ff> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

97. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/organigramm-bmi.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/organigramm-bmi.pdf?__blob=publicationFile&v=13), [дата перегляду 4 грудня 2018 року].

98. Опис Уповноваженого надається на підставі інформації, доступної за посиланням: [https://www.aussiedlerbeauftragter.de/AUSB/DE/Beauftragter/beauftragter\\_node.html](https://www.aussiedlerbeauftragter.de/AUSB/DE/Beauftragter/beauftragter_node.html) та <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/beauftragte/beauftragte-node.html> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

99. Перший державний звіт щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин, С. 33, та Початковий звіт щодо Європейської хартії мов, С. 11.

100. [https://www.bmjv.de/DE/Ministerium/Abteilungen/Abteilungen\\_node.html](https://www.bmjv.de/DE/Ministerium/Abteilungen/Abteilungen_node.html) [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

101. Докладніше: «Державний міністр Моніка Грюттерс – Уповноважений федерального уряду з питань культури та медіа». Документ доступний за посиланням: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/staatsministerin-und-ihr-amt/aufgaben> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

102. Підрозділ працює при Департаменті 1 (Центральний департамент). Департамент 14: Питання церков, релігійних спільнот, діалектів сорбів/вендів та нижньонімецького діалекту. Документ доступний за посиланням: <https://mwfk.brandenburg.de/sixcms/detail.php/504531> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

103. Підрозділ працює при Департаменті 3 (школа й освіта викладачів). Він охоплює різні сфери діяльності: покращення та контроль якості, загальні питання, моніторинг шкіл тощо. Документ доступний за посиланням: [https://mbjs.brandenburg.de/media\\_fast/6288/organigramm-deutsch.pdf](https://mbjs.brandenburg.de/media_fast/6288/organigramm-deutsch.pdf) [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

104. Опис Уповноваженого спирається на інформацію, доступну за посиланням: <https://mwfk.brandenburg.de/sixcms/detail.php/662611> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

створено посаду уповноваженого з питань сорбів/вендів<sup>105</sup>. У місті Котбусі (Бранденбург) є департамент з питань розвитку сорбської/вендської освіти. Він становить частину органів керування з питань шкіл («Schulamt»). Його завдання охоплюють підготування та перегляд навчальних програм сорбською/вендською мовами; розроблення навчально-методичних матеріалів сорбською/вендською мовами та інструкцій сорбською/вендською мовами (двомовних) для 1–12 класів; підготування та консультування вчителів щодо подальшого розроблення інструкцій сорбською/вендською мовами; а також двомовне навчання на території землі Бранденбург<sup>106</sup>.

У **Саксонії**, у складі **Міністерства науки і мистецтв** створено підрозділ («Referat») 21, який займається загальними культурними питаннями, сорбами та пам'ятками культури<sup>107</sup>. У декількох районах і містах Саксонії були створені посади уповноважених з питань сорбів<sup>108</sup>.

Основна фігура у виконавчій владі землі **Шлезвіг-Гольштайн** з питань національних меншин – **Уповноважений міністра-президента з питань національних меншин й етнічних груп, прикордонної співпраці та нижньонімецького діалекту**. Адміністрація уповноваженого підпорядкована організаційній структурі Державної канцелярії. Діяльність уповноваженого охоплює данську меншину в землі Шлезвіг, німецьку меншину в данському північному регіоні землі Шлезвіг, фризів, синтів і ромів. У центрі уваги перебуває партнерство між меншиною та більшістю населення, а також успішне транскордонне співробітництво. Уповноважений надає консультативні послуги прем'єр-міністрові землі Шлезвіг-Гольштайн з питань меншин, бере участь у співпраці з усіма міністерствами уряду Шлезвіг-Гольштайн, допомагає та підтримує зв'язок, співпрацю між меншинами, а також готує звіт з питань меншин і звіт з питань Хартії мов спільно з урядом. Уповноважений також представляє уряд землі Шлезвіг-Гольштайн у відповідних дорадчих комітетах Федерального міністерства внутрішніх справ<sup>109</sup>.

### 3. Консультативні механізми

Консультацію широко використовують як метод ведення діалогу між владою та національними меншинами. Мережа консультативних і дорадчих органів щільна як на федеральному рівні, так і на рівні земель. Загалом є два канали надання консультацій. Один забезпечують завдяки створенню головних організацій меншин, другий забезпечують через різні (більш-менш інституціоналізовані) платформи діалогу (форуми) у межах державних установ.

Центральна (головна) організація меншин на федеральному рівні – **Рада меншин («Minderheitenrat»)**. Вона об'єднує чотири національні меншини в Німеччині, її основне завдання полягає у створенні зв'язку між ними та координуванні їхньої діяльності та позицій, а також поданні спільних заяв щодо актуальних питань. Вона захищає і пропагує питання національних меншин у Німеччині й представляє їхні інтереси у відносинах з федеральним урядом і федеральним парламентом Німеччини. Кожна з чотирьох національних меншин представлена в Раді меншин головою та двома представниками. Таких представників (зокрема голову) делегують відповідні організації меншин: SSF (Sydslesvigsk Forening) та SSW (Südschleswigscher Wählerverband) – від данської меншини, Центральна рада німецьких синтів і ромів, «Domowina» (головна організація сорбів), «Frasche Rädj», північний відділ, та «Seelter Bund» (представляють фризів). Головування Ради меншин відбувається за принципом ротації, за яким кожна організація меншин висуває голову на термін до одного року. Регулярні засідання Ради меншин проводять щонайменше двічі на рік. Організаційну та матеріальну підтримку роботи Ради меншин забезпечує Секретаріат меншин<sup>110</sup>.

**Секретаріат меншин («Minderheitensekretariat»)** засновано 2005 року для надання допомоги асоціаціям меншин у Німеччині. Він виступає координаційним центром асоціацій меншин для контактів з федеральними установами (урядом і парламентом) і контролює діяльність парламенту (пленарні засідання та

105. <https://mwfk.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.398721.de> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

106. Інформація доступна за посиланнями: <https://schulaemter.brandenburg.de/sixcms/detail.php/lbm1.c.374018.de> та [https://www.cottbus.de/wissenswert/sorbische\\_institutionen/arbeitsstelle\\_fuer\\_sorbische\\_wendische\\_bildungsentwicklung\\_cottbus\\_zelanisco\\_za\\_serbske\\_kublanske\\_wuwijanje\\_chosebuz.html](https://www.cottbus.de/wissenswert/sorbische_institutionen/arbeitsstelle_fuer_sorbische_wendische_bildungsentwicklung_cottbus_zelanisco_za_serbske_kublanske_wuwijanje_chosebuz.html) [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

107. Підрозділ 21 працює при Департаменті 2 (Мистецтво), [http://www.smwk.sachsen.de/download/O\\_100\\_01.04.18.pdf](http://www.smwk.sachsen.de/download/O_100_01.04.18.pdf) [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

108. Баутцен: <http://www.landkreis-bautzen.de/90.html>, Герлиц: [http://www.kreis-goerlitz.de/city\\_info/webaccessibility/index.cfm?waid=394&modul\\_id=18&record\\_id=12405](http://www.kreis-goerlitz.de/city_info/webaccessibility/index.cfm?waid=394&modul_id=18&record_id=12405) та Гоєрсверда: <https://www.hoyerswerda.de/rathaus/verwaltung/geschaeftsverteilung/stabsstellen-privat/beauftragte-fuer-sorbische-angelegenheiten/> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

109. Опис уповноваженого спирається на інформацію, доступну за посиланням: [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/M/minderheiten/minderheiten\\_minderheitenbeauftragter.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/M/minderheiten/minderheiten_minderheitenbeauftragter.html) [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

110. Опис Ради меншин ґрунтується на інформації, доступній за посиланням: <https://www.minderheitensekretariat.de/minderheitenrat/taetigkeit/> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

робота комітетів) щодо інтересів і проблем меншин. Він також визначає інтереси національних меншин під час впровадження положень законів та дозволів, розробляє спільні позиції та висновки асоціації меншин. Секретаріат меншин виступає як представник асоціації меншин на різних національних та міжнародних форумах. Він також працює над громадськими відносинами у питаннях, що стосуються меншин, та поширенням інформації про чотири меншини в Німеччині. Як зазначалося, він виконує роль секретаріату Ради меншин. Допомогу в роботі Секретаріату меншин надає Міністерство внутрішніх справ, а фінансові засоби, необхідні для його роботи, виділяють з федерального бюджету<sup>111</sup>.

На федеральному рівні найважливішим форумом для обговорення питань меншин – **Міністерство внутрішніх справ**. Є п'ять дорадчих комітетів, які окремо займаються питаннями, що стосуються данської меншини, фризів, сорбів, синтів і ромів, а також нижньонімецької мовної групи. **Дорадчий комітет з питань данської меншини** має завдання обговорювати всі питання, пов'язані з данською меншиною і стосовні до внутрішньої політики Німеччини. Комітет гарантує доступ данської меншини до федерального уряду та федерального парламенту. Його члени – федеральний міністр внутрішніх справ та державний секретар Федерального міністерства внутрішніх справ, два члени від кожної політичної групи у федеральному парламенті, три члени данської меншини в Німеччині та уповноважений з питань меншин як представник землі Шлезвіг-Гольштайн. **Дорадчий комітет з питань фризів** обговорює проблеми, які стосуються цієї меншини. Комітет складається з одного представника від «Frasche Rädj» (Фризька рада, північний відділ Північнофризької асоціації), «Seelter Vuund» та директора «Nordfriisk Instituut», а також представників Федерального міністерства внутрішніх справ та урядів *земель* Нижня Саксонія та Шлезвіг-Гольштайн. **Дорадчий комітет з питань, пов'язаних з сорбським народом**, обговорює питання, що стосуються сорбського народу. Комітет складається з трьох осіб, які належать до сорбського народу, призначених «Domowina», та одного представника Фонду сорбського народу, а також представників Федерального міністерства внутрішніх справ та урядів *земель* Бранденбург та Саксонія. З 2015 року є також **Дорадчий комітет з питань, пов'язаних з німецькими синтами та ромами**, який займається проблемами цієї меншини. Комітет складається з двох представників Центральної ради німецьких синтів і ромів, двох представників Альянсу синтів Німеччини, однієї особи із Секретаріату меншин, а також представників Федерального міністерства внутрішніх справ, Уповноваженого з питань культури федерального уряду та медіа й урядів усіх *земель*. Голова всіх згаданих дорадчих комітетів – Уповноважений федерального уряду з питань, пов'язаних з етнічними переселенцями та національними меншинами. З 2014 року Секретаріат меншин відвідує засідання згаданих дорадчих комітетів як постійний спостерігач. На засідання дорадчих комітетів можуть бути запрошені члени федерального парламенту та представники інших федеральних міністерств. Засідання дорадчих комітетів проводять щонайменше один раз на рік або за запитом (якщо принаймні три члени комітету вимагають скликати засідання). Порядок денний засідання готує голова за погодженням з членами комітету<sup>112</sup>.

У складі федерального парламенту Німеччини також створено платформу для проведення консультацій між національними меншинами та органами державної влади. Формат консультацій – круглий стіл. **Регулярні круглі столи національних меншин у федеральному парламенті** проводять кілька разів на рік за участю депутатів, їх проводять за підтримки Комітету внутрішніх справ та за участю представників головних організацій національних меншин<sup>113</sup>.

Канал налагодження діалогу між федеральними органами, органами *земель* та національними меншинами забезпечують також завдяки **спільним конференціям на федеральному рівні Німеччини з регіонами (землями) та меншинами щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин та Європейської хартії мов (конференції з впровадження)**. Тема таких конференцій – впровадження Рамкової конвенції про захист національних меншин та Європейської хартії мов. Учасники таких засідань – федеральні міністерства Німеччини, відповідальні за захист меншин та за питання, пов'язані з меншинами та

111. «Секретаріат меншин: Сфера діяльності». Документ доступний за посиланням: <https://www.minderheitensekretariat.de/minderheiten-sekretariat/taetigkeit/> [дата перегляду 25 жовтня 2018 року].

112. Опис консультативних комітетів ґрунтується на інформації, що доступна за посиланнями: [https://www.protokoll-inland.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Nationale-Minderheiten/Gremien/gremien.html?jsessionid=E63BD5F0CF3FBE2018FEC62AC578A262.2\\_cid373?nn=4182660#doc8861924bodyText1](https://www.protokoll-inland.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Nationale-Minderheiten/Gremien/gremien.html?jsessionid=E63BD5F0CF3FBE2018FEC62AC578A262.2_cid373?nn=4182660#doc8861924bodyText1) та <https://www.minderheitensekretariat.de/grundlagen/politische-gremien-fuer-minderheitenfragen/> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

113. «Круглий стіл з питань національних меншин у німецькому Бундестазі». Документ доступний за посиланнями: <https://www.protokoll-inland.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Nationale-Minderheiten/Gremien/gremien.html?nn=4182660#doc8861924bodyText7> та <https://www.minderheitensekretariat.de/grundlagen/politische-gremien-fuer-minderheitenfragen/> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

регіональними мовами, органи влади, відповідальні за ці питання в *землях*, представники головних організацій, які захищені вказаними інструментами, а також представники мовних груп та наукових установ<sup>114</sup>.

На додачу до дорадчих/консультаційних механізмів на федеральному рівні, такі механізми також створено в кількох федеральних одиницях (*землях*). У парламенті (*Landtag*) **землі Бранденбург** створено **Раду з питань сорбів/вендів**. Вона складається з п'яти членів, які мають належати до сорбської меншини і яких висувують сорбські організації. Завдання ради полягає у спостереженні та участі в усіх важливих питаннях, які стосуються сорбів. Вона також має повноваження коментувати законопроекти, які стосуються сорбської меншини. Загалом рада надає канал для представництва сорбської меншини (інтересів) у землі Бранденбург<sup>115</sup>. На рівні Державної канцелярії землі **Баден-Вюртемберг** створено **Раду з питань німецьких синтів і ромів**. Члени ради – на паритетних засадах представники «регіональних» органів влади та представники меншин. У раді обговорюють питання, які стосуються синтів та ромів, а також ідеї проектів та інші відповідні політичні/соціальні заходи<sup>116</sup>. У **Саксонії** працює **Рада з сорбських питань** у регіональному парламенті (*Landtag*). Її структура і завдання такі самі, як і в ради землі Бранденбург<sup>117</sup>. У парламенті **Шлезвіг-Гольштайну** діють три форуми. **Форум з питань фризської етнічної групи землі Шлезвіг-Гольштайн**, який об'єднує уповноваженого, представників фракцій парламенту (*Landtag*), депутатів федерального парламенту Німеччини від Північної Фризії, представників регіонального уряду та представників фризської меншини. Форум скликають двічі на рік<sup>118</sup>. **Форум з питань синтів і ромів** має аналогічну структуру<sup>119</sup>. На цих двох форумах головує президент парламенту (*Landtag*). «Публічна дискусія з питань півночі (**Dialog Forum Norden**)» об'єднує чотири національні меншини Шлезвіг-Гольштайну та Північного Шлезвігу/регіону Південна Данія. На цьому форумі установи, організації та політики, пов'язані з меншинами, збираються разом для обміну інформацією і, в разі потреби, об'єднуються для розв'язання проблем меншин. Отже, мета форуму полягає в посиленні зв'язку, співпраці та координації національних меншин у двох регіонах. Голова форуму – Уповноважений з питань національних меншин<sup>120</sup>.

## РУМУНІЯ

### 1. Загальний огляд

У Румунії проживає близько 20,1 млн осіб (перепис 2011 року), з яких 83 % заявили про свою належність до румунської національності, а 6 % не заявили про жодну національну належність<sup>121</sup>. Решта населення належить до груп меншин, однак не всі мають право на захист як національні меншини. У Румунії не ухвалено спеціального закону про національні меншини та немає жодного означення або списку груп, які мають право на захист як меншини. Умова для здобуття групою права на захист як меншини – представлення такої групи в румунському парламенті. Ті групи, які входять до парламенту (за методом зарезервованих місць), також визнають як національні меншини. Наразі (за результатами виборів 2016 року) представлені такі групи/національні меншини: албанська, вірменська, болгарська, хорватська, чеська та словацька, німецька, грецька, італійська, єврейська, липованська, македонська, польська, ромська, русинська, сербська, турецька та українська<sup>122</sup>. Угорська меншина, найчисленніша, представлена в обох палатах парламенту за загальними виборчими правилами.

114. «Конференції, які проводять у федеральних землях з меншинами щодо питань Рамкової конвенції про захист національних меншин та Європейської хартії мов (конференції з впровадження)». Документ доступний за посиланнями: <https://www.protokoll-inland.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Nationale-Minderheiten/Gremien/gremien.html?nn=4182660#doc8861924bodyText7> та <https://www.minderheitensekretariat.de/grundlagen/politische-gremien-fuer-minderheitenfragen/> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

115. [https://www.landtag.brandenburg.de/media\\_fast/5701/LBB-Sorbenrat.pdf](https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/LBB-Sorbenrat.pdf) [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

116. <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/themen/sinti-und-roma/> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

117. Детальніша інформація доступна за посиланням: [https://www.landtag.sachsen.de/dokumente/landtagskurier/SLT\\_FL\\_RatSorb\\_18\\_DR.pdf](https://www.landtag.sachsen.de/dokumente/landtagskurier/SLT_FL_RatSorb_18_DR.pdf) [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

118. <https://www.landtag.ltsh.de/parlament/friesengremium/> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

119. <https://www.landtag.ltsh.de/parlament/sinti-und-roma-gremium/> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

120. «Публічна дискусія з питань півночі (Dialog Forum Norden)». Документ доступний за посиланням: [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/M/minderheiten/Downloads/161114\\_Flyer\\_DialogForumNorden.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/M/minderheiten/Downloads/161114_Flyer_DialogForumNorden.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

121. «Volumul II: populațiastabilă (rezidentă) – Structura etnică și confesională». Документ доступний за посиланням: <http://www.recensamantromania.ro/noutati/volumul-ii-populatia-stabila-rezidenta-structura-etnica-si-confesionala/> [дата перегляду 28 серпня 2018 року].

122. «Grupul parlamentar minorităților naționale». Документ доступний за посиланням: [http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura\\_gp?idg=7](http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura_gp?idg=7) [дата перегляду 28 серпня 2018 року].

Як зазначено, у Румунії не ухвалено окремого комплексного закону про національні меншини. Правову основу захисту меншин встановлює стаття 6 Конституції, а відповідні положення про меншини містять галузеві закони.

Законодавчі повноваження покладені на двопалатний парламент, який складається з Палати депутатів та Сенату. Представництво меншин у парламенті забезпечене через зарезервовані місця в Палаті депутатів. Організація меншини, яка бере участь у виборах та не здобуває представництва в жодній з палат за загальними умовами, має право на одне місце в Палаті депутатів, якщо вона отримує хоча б 5 % від середньої кількості дійсних голосів, відданих за обраного депутата<sup>123</sup>. Кількість зарезервованих місць не фіксована, тому вона може змінюватися на кожних виборах. Наразі в Палаті депутатів представлено 17 депутатів, які посідають свої місця відповідно до цього правила<sup>124</sup>. Угорська меншина відповідає загальним виборчим правилам та представлена 21 депутатом у нижній палаті й 9 депутатами у верхній палаті парламенту<sup>125</sup>. В обох палатах парламенту створено Комісію з прав людини, культурів і національних меншин. Виконавчі повноваження покладено на президента й уряд. Цікаво, що наразі президент належить до німецької національної меншини<sup>126</sup>. Під керівництвом президента діє Департамент культури, народностей і релігій, який певним чином відповідальний за питання захисту меншин. Проте уряд залишається центральним органом роботи з питань національних меншин. Дві незалежні інституції також стосуються національних меншин. У румунського народного адвоката (омбудсмена) є заступник з прав людини, гендерної рівності, релігійних культурів та національних меншин. Опосередковано з цим пов'язана Національна рада з боротьби з дискримінацією, автономна державна установа, яка займається боротьбою з дискримінацією. У Румунії також створено кілька установ, які займаються питаннями ромів, адже вони – друга за чисельністю меншина в країні (після угорців)<sup>127</sup>, і їхня частка в загальній кількості населення Румунії одна з найбільших у Європі<sup>128</sup>.

Територія Румунії адміністративно розділена на 41 округ (плюс місто Бухарест), 320 міста (міські громади) та 2861 громаду (сільські райони)<sup>129</sup>. Повноваження в окрузі розділені між префектом та окружною радою. Префектів призначає уряд, вони представляють його на місцевому рівні та управляють децентралізованими державними службами центральних органів у територіально-адміністративних одиницях (стаття 123 Конституції). Окружна рада – виборний орган, який відповідно до статті 122.2 Конституції є «органом державного врядування, що координує діяльність громад і міських рад для надання державних послуг, що становлять інтерес для округу». Немає жодного правового зобов'язань щодо створення внутрішніх підрозділів, які працюватимуть з національними меншинами ані в префектурі, ані в окружній раді, тож у цій сфері ситуація в округах різна. Загалом Румунія централізована, тому округи мають лише обмежені повноваження. З питань національних меншин, важливіші за регіональні органи влади – регіональні представництва центрального уряду. Важливі щодо цього регіональні представництва (урядового) Департаменту міжетнічних відносин та регіональні відділи Національного агентства з питань ромів. Повноваження на місцевому рівні розподіляють між місцевими радами (законодавчі) та мерами (виконавчі)<sup>130</sup>. Найпоширеніший канал роботи з національними меншинами на місцевому рівні – комісія з прав людини та національних меншин, яку може створити місцева рада.

Головний канал проведення консультацій між органами влади та національними меншинами забезпечено через Раду національних меншин. Вона працює на національному рівні. Інституційних структур для проведення консультацій з національними меншинами на регіональному та місцевому рівнях не створено.

123. Стаття 56.1 Закону № 208/2015 про вибори до Сенату і Палати депутатів. З 2008 по 2015 рік поріг встановлено на рівні 10 % (стаття 47.4 Закону № 35/2008 про вибори до Палати депутатів і Сенату, що наразі нечинний).

124. «Grupul parlamentar al minorităților naționale». Документ доступний за посиланням: [http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura\\_gp?idg=7](http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura_gp?idg=7) [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

125. Див. [http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura\\_gp?idl=2&idg=4](http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura_gp?idl=2&idg=4) та <https://www.senat.ro/ComponentaGrupuri.aspx?Zi&GrupID=ec108697-5212-442b-830e-c289b9b6fd36> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

126. «Президент Клаус Йоганніс». Документ доступний за посиланням: <http://www.presidency.ro/en/president/klaus-iohannis> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

127. Результати перепису 2011 року в Румунії доступні за посиланням <http://www.recensamantromania.ro/noutati/volumul-ii-populatia-stabila-rezidenta-structura-etnica-si-confesionala/> (дата перегляду 4 грудня 2018 року).

128. Див. документ «Оцінювання ромського населення в європейських країнах» за посиланням: <https://www.coe.int/en/web/portal/goma> (дата перегляду 4 грудня 2018 року). Частка ромів у загальному населенні більша тільки в Болгарії, Македонії та Словаччині, але, з урахуванням приблизної кількості ромів у всіх цих країнах, ромське населення Румунії найбільше.

129. Див. «Румунія» за посиланням: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Romania.aspx> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

130. Див. статтю 121 Конституції.

## 2. Виконавчі структури

У складі **Адміністрації президента**, головний орган з розв'язання питань меншин – це **Департамент культури, народностей і релігій**. Він «відповідає за підтримку політичних дій президента для забезпечення конституційного права на ідентичність, духовний розвиток та доступу до культури»<sup>131</sup>. Головне завдання департаменту щодо національних меншин – нагляд за «належним функціонуванням державних установ, відповідальних за збереження цінностей національної культури та захисту культурної спадщини меншин», а ці дві цілі (цінності національної культури та культурна спадщина меншин) розглядають як «вираження свободи і приклад міжкультурного діалогу»<sup>132</sup>.

На рівні **уряду** ключова установа, яка займається питаннями національних меншин, – **Департамент міжетнічних відносин**. Він підпорядкований прем'єр-міністрові, не юридична особа, його координує представник міністра з питань координації Генерального секретаріату уряду. Департамент впроваджує відповідні державні політики, розробляє та подає стратегії та політики, розробляє або схвалює проекти відповідних нормативно-правових актів, контролює впровадження відповідних національних та міжнародних нормативно-правових актів, сприяє встановленню діалогу між більшістю та меншинами, сприяє різноманітності, надає гранти на проектну діяльність відповідних неурядових організацій та надає фінансову допомогу 19 неурядовим організаціям, які представлені в Раді національних меншин. Він також співпрацює з іншими вітчизняними та міжнародними органами, що діють у сфері прав людини та прав меншин. Департамент підтримує постійні контакти та співпрацює з місцевими державними адміністраціями через п'ятьох представників, кожен з яких має відповідну територіальну компетенцію (Клуж-Напока, Тімішоара, Констанца, М'єркуря-Чук та Турну-Северин)<sup>133</sup>.

**Національне агентство у справах ромів** підпорядковується прем'єр-міністрові, це юридична особа, але водночас його діяльність координує представник міністра з питань координування Генерального секретаріату уряду. Агентство розв'язує широке коло питань. Воно затверджує проекти законів й інших нормативних актів, які впливають на права та обов'язки ромів, розробляє стратегії та політики уряду у сфері їх захисту й інтеграції. Крім того, воно контролює виконання відповідної правової бази та політики, також проводить аналітичну роботу щодо потреб і становища ромської меншини. Внаслідок вказаних дій воно надає інформаційні, навчальні та консультативні послуги ромам і щодо них. У сферу його діяльності також входить сприяння та організація програм зі збереження, вираження та розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної ідентичності ромської меншини. Одне з найважливіших завдань – фінансування та спільне фінансування програм і проектів у сфері інтеграції ромів. Агентство створило регіональні представництва, координовані Головним відділом<sup>134</sup>.

Крім вказаних двох установ, які мають справу з національними меншинами та ромами на загальному рівні, у складі кількох міністерств створено підрозділи, що займаються відповідними галузевими аспектами захисту меншин. Наприклад, у складі **Міністерства культури та національної ідентичності** створено **Відділ з питань національних меншин**, підпорядкований безпосередньо міністрові. Відділ займається різними аспектами підтримки культури меншин, а саме: сприяє наданню фінансової допомоги для реалізації програм, проектів і публікацій, пов'язаних з меншинами; надає фінансову допомогу журналам і публікаціям з питань культури мовами меншин; методично забезпечує організації культурної діяльності меншин; створює культурні установи для збереження культури меншин; а також забезпечує аналітичну та інформаційну діяльність, пов'язану з культурами меншин<sup>135</sup>. У складі **Міністерства національної освіти** створено **Управління з питань меншин**, яке діє при Генеральному управлінні у справах меншин та зв'язків з парламентом. Головне завдання управління – координування організації та змісту освіти для національних меншин. Окрім того, воно організовує національні шкільні конкурси для учнів шкіл, де освіту надають мовами меншин або де викладають мови меншин, а також контролює навчальні підрозділи, які викладають мовами національних меншин або викладають мови меншин як рідні. Для виконання своїх завдань департамент співпрацює з іншими департаментами Міністерства освіти, іншими міністерствами та урядовими установами, а також з неурядовими організаціями та професійними асоціаціями, які сприяють розвиткові

131. «Департамент культури, народностей і релігій». Документ доступний за посиланням: <http://www.presidency.ro/en/presidential-administration/departments/department-of-culture-religion-and-centenary> [дата перегляду 23 серпня 2018 року].

132. Там само.

133. Опис Департаменту ґрунтується на інформації, доступній за посиланням: <http://www.dri.gov.ro/en/despre-noi/> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

134. Опис Національного агентства у справах ромів ґрунтується на інформації, яка доступна за посиланням: <http://www.anr.gov.ro/> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

135. Додаткова інформація доступна за посиланням: <http://www.cultura.ro/diversitate-minoritati-nationale> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].



освіти для національних меншин<sup>136</sup>. Зрештою, у складі **Міністерства державного врядування та регіонального розвитку** створено **Національний контактний пункт для ромів**, який діє при Управлінні з питань комунікацій. Його основні завдання стосуються процесів інтеграції ромів та діяльності, пов'язаної з реалізацією відповідної стратегії<sup>137</sup>.

На центральному рівні також є посада **державного радника прем'єр-міністра з питань ромів**. Радник представляє прем'єр-міністра на засіданнях щодо питань ромів з іноземними представниками та підтримує контакти з іншими державними органами з питань, пов'язаних з ромами. Цікаво, що один з аспектів роботи радника – розв'язання проблем дрібних злочинів і ліквідація злочинних мереж, пов'язаних з протиправною діяльністю румунських громадян ромського походження за кордоном<sup>138</sup>.

Також у цьому документі варто згадати **Міжвідомчий комітет з оцінювання виконання Національної стратегії інтеграції ромів**. Він складається з високопоставлених представників центральних установ і оцінює та контролює впровадження Національної стратегії інтеграції ромів (НСІР). Обов'язки його полягають в аналізі виконання Плану дій щопівроку, а також у визначенні та впровадженні рішень, що знижують ризик невиконання цілей НСІР<sup>139</sup>.

Як зазначено, в **обох палатах румунського парламенту** створено **Комісію з прав людини, культур і національних меншин**, одну з постійних парламентських комісій. Комісія Палати депутатів може складатись з 11–25 членів, поточний склад – 17 членів. До її компетенції належать питання прав людини та громадянина, питання меншин, свободи совісті, релігійні питання та свобода висловлювань, окрім преси. До її складу входять чотири підкомісії з питань угорської меншини, літніх людей, протидії дискримінації та ромів<sup>140</sup>. Наразі комісія Сенату складається з 11 членів<sup>141</sup>. Її головні завдання полягають у вивченні законопроектів щодо прав людини, національних меншин і релігійних конфесій для складання звітів або схвалень; подання запитів органам державної влади щодо отримання звітів, інформації та документів; проведення парламентських розслідувань на запит Постійного бюро, якому вона звітує; а також перевірка відповідності виконання певними міністерствами й іншими органами державного управління, що відповідають за права людини, права національних меншин і релігійні права. Цікаво, що спільно з відповідною комісією у Палаті депутатів вона проводить інтерв'ю з кандидатами на посади міністрів, які передбачають відповідальність у сфері прав людини, релігійних прав і прав національних меншин. Комісія може створювати підкомісії, а також запрошувати експертів і представників органів державної влади до участі у своїх дебатах<sup>142</sup>.

Дві незалежні інституції також мають стосунок до національних меншин. Одна з них – це **омбудсмен**, який має **заступника**, що спеціалізується в галузі прав людини, рівних можливостей, релігійних конфесій і національних меншин<sup>143</sup>. Друга – це **Національна рада боротьби з дискримінацією**; автономна державна установа, яка займається боротьбою з дискримінацією. Її основні завдання полягають у підвищенні обізнаності, посередництві у справах про дискримінацію, інвестуванні, виявленні справ про дискримінацію та їх санкціонуванні, подальшій роботі у справах, у яких виявлено дискримінацію, а також наданні правової допомоги жертвам дискримінації<sup>144</sup>.

Коли мова йде про **рівень округу**, немає встановлених законодавством зобов'язань органів влади щодо створення установ, які займаються національними меншинами. Однак є дві загальні можливості: створення департаменту у складі префектури та/або створення комісії при окружній раді. Приклад першої можливості – округ Сібіу, у складі якого є Департамент меншин<sup>145</sup>. Його основне завдання полягає в реалізації політики у сфері міжетнічних відносин, сприянні різноманітності й боротьбі з дискримінацією, сприянні діям з гарантування, збереження та розвитку прав меншин, підготуванні звітів про стан національних

136. «Direcția Generală Minorități și Relații cu Parlamentul». Документ доступний за посиланням: <https://www.edu.ro/Direcția%20Minorități> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

137. «Punctul National de Contact pentru Romi». Документ доступний за посиланням: <http://www.mdrap.ro/punctul-national-de-contact-pentru-romi> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

138. <http://gov.ro/fisiere/echipa-pm/dana.rozalia.varga.pdf> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

139. «Звіт з моніторингу громадянського суспільства щодо впровадження національної стратегії інтеграції ромів у Румунії», с. 13. Документ доступний за посиланням: <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-romania-2018.pdf> [дата перегляду 23 серпня 2018 року].

140. Див. «Комітет з питань прав людини, культур та національних меншин». Документ доступний за посиланням: <http://www.cdper.ro/pls/parlam/structura.co?idl=2&idc=5> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

141. «Comisia pen tru drepturile omului, egalitate de șanse, culte și minorități». Документ доступний за посиланням: <https://www.senat.ro/ComponentaComisiei.aspx?Zi=&ComisieiD=57D70A5F-F421-45B7-B355-E11AE37CA421> [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

142. Див. статтю 3 Положення про організацію та роботу Комісії. Документ доступний за посиланням: [https://www.senat.ro/PAGINI/comisii/Regulamente\\_2014/Comisia\\_Drepturile\\_omului.pdf](https://www.senat.ro/PAGINI/comisii/Regulamente_2014/Comisia_Drepturile_omului.pdf) [дата перегляду 26 жовтня 2018 року].

143. [http://www.avp.ro/index.php?option=com\\_content&view=article&id=55&Itemid=163&lang=ro-ro](http://www.avp.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=163&lang=ro-ro) [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

144. Національна рада боротьби з дискримінацією. Документ : <http://cncd.org.ro/home> [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

145. <https://sb.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/28/2017/12/organigrama.png> [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

меншин і проведенні досліджень<sup>146</sup>. Прикладом другого методу може бути округ Караш-Северін, у якому в окружній раді є Комісія з питань освіти, культури, сім'ї, релігійних конфесій і меншин<sup>147</sup>. Однак обидва ці округи – території зі значною часткою меншин, а в округах з меншою часткою меншин таких структур немає.

Як зазначено, Департамент міжетнічних відносин та Національне агентство у справах ромів мають свої **регіональні представництва**. Перший має п'ять таких представництв, а друге – сім. Ці представництва інституційно пов'язані з їхньою штаб-квартирою в Бухаресті, але співпрацюють з окружними та місцевими органами влади. Отже, мета регіональних представництв полягає в забезпеченні територіального охоплення для двох центральних установ. Регіональні представництва проводять моніторинг ситуації в регіонах та місцевих громадах, моніторинг преси меншин і місцевої преси, а також співпрацюють з неурядовими організаціями та регіональними установами<sup>148</sup>.

Коли мова йде про **місцевий рівень, комісія місцевої ради** – той канал, який найчастіше використовується для роботи з національними меншинами. Однак визначення внутрішньої структури місцевої ради підпадає під компетенцію муніципалітетів, а вони не зобов'язані створювати комісію для національних меншин. Отже, вони вирішують, чи слід створювати таку комісію і як її організувати (або як комісію, що займається лише питаннями меншин, або ж як комісію, яка займається кількома питаннями, серед яких і питання меншин).

### 3. Консультативні механізми

центральний консультативний орган Румунії – це **Рада з питань національних меншин** (далі – «Рада»). Вона складається лише з представників національних меншин. У раді представлені ті організації меншин, що й у парламенті Румунії. Кожна організація має трьох представників у раді. Рада не має правосуб'єктності, її координує і підтримує Департамент міжетнічних відносин. Рада може через Департамент міжетнічних відносин робити пропозиції щодо заходів стосовно поліпшення соціального та культурного життя громадян, правильного представлення проблем меншин у медіа та розвитку освіти меншин. Крім того, вона подає в Департамент міжетнічних відносин пропозиції щодо вживання адміністративних та фінансових заходів для ефективного розв'язання проблем (меншин), які підпадають під її компетенцію. Один з важливих аспектів діяльності ради – співпраця з асоціаціями меншин і надання підтримки в їхній роботі, а також співпраця з відповідними міжнародними органами. Рада працює на пленарних засіданнях та в спеціалізованих комітетах. Пленарні засідання мають проходити щоквартально. Рада складається з п'яти комітетів: культури, культів і медіа; фінансових справ; законодавства та державного врядування; освіти і моді; соціально-економічних справ<sup>149</sup>.

Консультативних механізмів на регіональному та місцевому рівнях немає.

## СЕРБІЯ

### 1. Загальний огляд

Загальна кількість населення Сербії становить близько 7,2 млн осіб (за даними перепису 2011 року), з яких 83,32 % становлять серби. Найчисленніші меншини – угорці (3,53 % від загальної кількості населення), роми (2,05 %) та боснійці (2,02 %). Хорвати (0,81 %), словаки (0,73 %), влахи (0,49 %), румуни (0,41 %) і болгар (0,26 %) також важливі компоненти в етнічній мозаїці Сербії<sup>150</sup>. Значну роль відіграють і албанці, хоча немає

146. Див. статтю 44 Положення про організацію та роботу префектури Сібіу. Документ доступний за посиланням: <https://sb.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/28/2017/12/ROFweb.pdf> [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

147. <http://www.cjcs.ro/comisii-de-specialitate.php> [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

148. Див. статті 17 та 18 Положення про організацію та роботу Департаменту міжетнічних відносин. Документ доступний за посиланням: [http://www.dri.gov.ro/wp-content/uploads/2016/08/ROF\\_DRI.pdf](http://www.dri.gov.ro/wp-content/uploads/2016/08/ROF_DRI.pdf) [дата перегляду: 26.10.2018] стаття 21 Положення про організацію та роботу Національного агентства у справах ромів. Документ доступний за посиланням: <http://www.anr.gov.ro/docs/Structura/regulament.pdf> [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

149. Опис Ради з питань національних меншин ґрунтується на інформації, доступній в Інтернеті за адресою: <http://www.dri.gov.ro/consiliul-minoritatilor-nationale/> [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

150. Дані про етнічну структуру населення опубліковано в «Етнічність. Дані за муніципалітетами і містами». Документ доступний за посиланням: <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/Popis2011/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf> [дата перегляду: 10 серпня 2018 року]. Комплексу таблицю наведено на с. 15 публікації.

точних даних про їхню частку в загальній кількості населення (через бойкот перепису 2011 року). Майже всі (більші) меншини в Сербії (за винятком ромів) проживають компактно, їхня частка серед регіонального та місцевого населення набагато вища, ніж серед загальної кількості. Це важливо для здійснення прав меншин, які пов'язані з демографічним порогом, але не впливає на визнання групи як національної меншини. Правова система Сербії містить означення національної меншини без зважання на списки «визнаних» меншин, і теоретично кожна група, яка відповідає критеріям, зазначеним у юридичному означенні, може користуватися захистом як національна меншина. Однак на практиці створення національної ради з питань національної меншини – своєрідне неформальне визнання групи як національної меншини. Система зазвичай ліберальна, і дотепер 21 меншина створила свою національну раду.

Правове регулювання національних меншин у Сербії розширене. По-перше, Конституція містить розширений перелік прав меншин (статті 75–81). Також є Закон про національні меншини (ОЈ 11/2002, зі змінами та доповненнями, внесеними 2018 року), а також Закон про національні ради національних меншин (ОЈ 72/2009, зі змінами та доповненнями, внесеними 2014 та 2018 року). Окрім того, багато секторальних законів містять норми, що стосуються національних меншин та їхніх прав.

Законодавчі повноваження покладено на однопалатний парламент («Народна скупщина»). Представництво національних меншин у парламенті спрощується завдяки нижчому порогові. Списки меншин не мають долати загального п'ятивідсоткового порогу, але мусять отримати кількість голосів, необхідну для забезпечення одного місця в парламенті<sup>151</sup>. Нині 10 народних депутатів (з 250) обрані відповідно до правила списків меншин<sup>152</sup>. Парламент має комітет з прав людини та меншин і гендерної рівності. Виконавчі повноваження покладено на президента республіки та уряд. В Адміністрації президента немає інституційних структур у справах національних меншин. Уряд забезпечує найважливішу інституційну структуру для централізованого розв'язання проблем меншин. Дві установи посідають головне місце стосовно цього питання: Міністерство державного врядування і місцевого самоврядування та Управління з прав людини і меншин. Окрім того, у Міністерстві освіти є група щодо освіти меншин. Кілька інших міністерств також займаються питаннями меншин, хоча й не мають для цього спеціалізованих внутрішніх підрозділів. Важливий елемент інституційної структури на центральному рівні – омбудсмен, який має заступника, що спеціалізується тільки на правах національних меншин. Ця установа (завдяки особистому авторитетові та залученості) значною мірою сприяла захистові меншин у Сербії. Окрім омбудсмена, Сербія також створила спеціалізований орган – Уповноваженого з питань захисту рівності – установу, що також важлива в боротьбі з дискримінацією на підставах, які мають стосунок до національних меншин.

Важливий елемент територіальної організації Сербії – автономний статус краю Воєводина. Це має велике значення для національних меншин, ураховуючи традиційно багатонаціональну та багатоконфесійну структуру населення Воєводини. Воєводина має традицію керування багатонаціональними відносинами, отже, розвиток інституційних структур для роботи з національними меншинами тут не дивує. Слід мати на увазі, що автономія Воєводини ґрунтується не на національних/етнічних підставах, а на територіальних ознаках: це територіальна автономія, а не автономія меншин. Законодавчими повноваженнями у Воєводині наділені окружні збори («Скупщина»). Представництво меншин у парламенті округів також спрощується затверджувальними заходами нижчого рангу (пори́г 5 % не застосовують у цьому разі)<sup>153</sup>. Окружні збори мають Комітет з питань національної рівності. Цікаво, що в ньому також діє Комітет з питань встановлення рівноправної чинності законодавства округів офіційно використовуваними мовами. Виконавчі повноваження покладають на уряд округів, який складається з секретаріатів округів. Окружний секретаріат з питань освіти, регулювання, керування та національних меншин – національних спільнот, становить основний орган з питань меншин. Окружний секретаріат з питань культури, публічної інформації та відносин з релігійними громадами також має підрозділ з питань культури меншин. Поліпшення становища ромів входить до компетенції Окружного секретаріату з питань соціальної політики, демографії та гендерної рівності. Також є спеціалізоване Управління з питань інтеграції ромів. Воєводина створила посаду окружного омбудсмена, який має заступника з питань захисту прав меншин.

Міське самоврядування організоване в містах і муніципалітетах. Основні установи на місцевому рівні такі: міська/муніципальна асамблея (законодавчі повноваження), мер (виконавчі повноваження) та міська/муніципальна рада (виконавчі повноваження)<sup>154</sup>. Важливий сегмент – місцева адміністрація, яка виконує адміністративні завдання в місті/муніципалітеті (але це не орган міста/муніципалітету). Визначення власної внутрішньої організації підпадає під повноваження самоврядування міста/муніципалітету. Отже,

151. Див. статтю 81.2 Закону про загальні вибори (ОЈ 35/2000 з подальшими змінами та доповненнями).

152. [http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2016/rezultati/1.%20Zbirni\\_rezultati.pdf](http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2016/rezultati/1.%20Zbirni_rezultati.pdf) [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

153. Стаття 47.4 Рішення Окружних зборів про вибори в округах (ОЈ АРВ 23/2014).

154. Див. статті 28 і 42 Закону «Про міське самоврядування» (ОЈ 129/2007 з подальшими змінами та доповненнями).

влада міста/муніципалітету має розв'язати питання щодо наявності окремих структур з питань меншин у межах місцевої адміністрації. Однак є зобов'язання етнічно змішаних міст/муніципалітетів щодо створення ради з міжетнічних відносин<sup>155</sup>. Цей орган має гібридний характер, бо його можна класифікувати як постійний робочий орган місцевих зборів і як консультативний орган у межах міста/муніципалітету.

Діалог між органами державної влади та національними меншинами забезпечується через національні ради національних меншин<sup>156</sup>. Ці ради – органи культурної автономії та консультативні органи меншин, через які останні беруть участь у процесі ухвалення рішень органами державної влади (на всіх трьох рівнях влади: національному, окружному та місцевому). На додачу до цього, на національному рівні є Рада з питань національних меншин (як змішаний і спільний орган)<sup>157</sup>. Нарешті, згадані місцеві ради з міжетнічних відносин також доступний (але, на жаль, недостатньо використовуваний) канал для консультацій на місцевому рівні.

## 2. Виконавчі структури

Ключові установи, що займаються на **центральному рівні** національними меншинами, – Міністерство державного керування і місцевого самоврядування та Управління у справах прав людини та меншин Уряду Республіки Сербія.

У **Міністерстві державного керування та місцевого самоврядування** діє **Група з прав людини та меншин** (у межах Сектору з прав і свобод людини і меншин). Робота групи зосереджена на національних радах національних меншин: вона веде реєстр національних рад національних меншин та спеціальні реєстри виборців серед національних меншин, організовує вибори до національних рад національних меншин, контролює законність діяльності національних рад національних меншин та актів, які вони ухвалюють, і загалом надає підтримку у виконанні ними своїх функцій. Крім того, група бере участь у розробленні проектів законів й інших нормативно-правових актів щодо національних рад національних меншин зокрема і національних меншин загалом, контролює застосування норм та положення у сфері прав національних меншин, зокрема відповідність до вимог міжнародних документів у сфері прав меншин. У контексті останнього група бере участь у складанні звітів про стан прав людини та меншин у процесі вступу до ЄС та в межах зобов'язань перед міжнародними організаціями<sup>158</sup>.

Інша ключова установа – **Управління у справах прав людини та меншин Уряду Республіки Сербія**. Цим урядовим управлінням керує директор, не член уряду. Загалом управління має нижчий статус за міністерство і не має повноважень щодо ухвалення адміністративних рішень. У межах внутрішньої структури управління **Сектор національних меншин** має компетенцію у справах національних меншин. Сектор має два підрозділи: Департамент сприяння розвитку прав національних меншин і Групу з покращення становища ромів та допомоги мігрантам. Управління веде професійну діяльність для цілей уряду та компетентних міністерств щодо: захисту і сприяння розвитку прав людини і меншин; контролю відповідності внутрішніх нормативних актів до міжнародних договорів та інших міжнародних актів щодо прав людини і меншин, а також ініціювання змін до внутрішніх нормативних актів; загальних питань щодо статусу осіб, які належать до національних меншин; моніторингу статусу осіб, що належать до національних меншин, які проживають на території Республіки Сербія, а також здійснення прав меншин; встановлення зв'язків між національними меншинами та їхніми рідними країнами<sup>159</sup>.

Окрім цих двох установ, кілька інших міністерств мають структури, які займаються питаннями національних меншин. У **Міністерстві освіти, науки і технологічного розвитку** є **Група з питань освіти меншин, соціальної інтеграції, захисту від насильства та дискримінації** (яка діє в межах Підрозділу з питань дошкільної та початкової освіти у Секторі закладів дошкільної та початкової освіти). Група займається питаннями координації, планування, розроблення, впровадження та моніторингу заходів, спрямованих на повну реалізацію правових заходів і політики у сфері освіти національних меншин і вразливих груп; надає професійну допомогу в розробленні стратегій, правил і координації заходів у цих сферах; надає підтримку

155. Там само, стаття 98.

156. Стаття 75.3 Конституції, стаття 19 Закону про національні меншини (ОЈ 11/2002 з подальшими змінами та доповненнями) та Закон про національні ради національних меншин (ОЈ 72/2009 з подальшими змінами та доповненнями).

157. Стаття 18 Закону про національні меншини.

158. Компетенції Групи законодавчо закріплені у статті 33 Регламенту Міністерства з питань врядування щодо внутрішньої організації та класифікації посад. Документ доступний за посиланням: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Skeniran%20Pravilnik%20o%20unutrasnjem%20uredjenju%20i%20sistemizacij%20radnih%20mesta.pdf> [дата перегляду: 10 серпня 2018 року].

159. «Про канцелярію». Документ доступний за посиланням: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/o-kancelariji> [дата перегляду: 10 серпня 2018 року].

дітям, сім'ям, працівникам, навчальним закладам та місцевим муніципалітетам у реалізації заходів; координує ініціативи, програми та проекти з Національною радою національних меншин у сферах поваги до прав людини та меншин у сфері освіти; координує діяльність, пов'язану з розробленням документів, довідників, бланків, листівок і запрошень у відповідних областях; ініціює процедури вдосконалення освіти мовами національних меншин; координує проекти у сферах, у яких бере участь міністерство; а також надає підтримку в розбудові потенціалу адміністрацій шкіл для надання допомоги навчальним закладам<sup>160</sup>.

Без подальшого уточнення слід звернутися до кількох інших підрозділів міністерств, які можуть бути компетентними в питаннях меншин: Дирекції зі співробітництва з церквами та релігійними громадами (при Міністерстві юстиції, що також працює в напрямі надання «підтримки захисту релігійних елементів у культурному та етнічному самовизначенні національних меншин»<sup>161</sup>; Сектору інформації та медіа у складі Міністерства культури (який, окрім іншого, охоплює питання «реалізації та розвитку права на інформацію осіб, які належать до національних меншин»<sup>162</sup>; Департаменту у справах сусідніх країн та країн Південно-Східної Європи при Міністерстві закордонних справ (при Секторі двостороннього співробітництва; Департамент охоплює «прикордонні відносини та становище національних меншин»<sup>163</sup>; Підрозділу політичних критеріїв і правосуддя, свободи та безпеки при Міністерстві європейської інтеграції (який також охоплює розділ 23 у межах переговорів з ЄС, що стосується захисту прав меншин)<sup>164</sup>.

У **Національних зборах** (парламенті) ключовий підрозділ – **Комітет з прав людини і меншин та гендерної рівності**. Завдання та кількість членів регламентовані статтею 52 Регламенту процедури Національних зборів. Комітет розглядає законопроекти і пропозиції інших загальних актів, а також інші питання у таких сферах: реалізації та захисту прав і свобод людини та прав дитини; виконання ратифікованих міжнародних договорів, які регулюють захист прав людини; реалізації свободи віросповідання; статусу церков і релігійних громад; реалізації прав національних меншин і міжнаціональних відносин у Республіці Сербія (стаття 52.1). Комітет співпрацює з Національними радами меншин (стаття 52.2). Комітет має 17 членів (стаття 52.5).

Дві незалежні установи, важливі для захисту меншин на центральному рівні, – омбудсмен та уповноважений з питань захисту рівності. Інститут **омбудсмена** легально закріплений у Конституції Сербії (стаття 138) і відіграє важливу роль у захисті прав людини та меншин у Сербії. Залучення омбудсмена до справ національних меншин виходить за межі простого захисту від дискримінації, бо він також може втручатися у справи про порушення прав меншин як таких. Виявляючи «систематичні» недоліки та разом з ними звертаючись з рекомендаціями до державних органів, омбудсмен значною мірою сприяв поліпшенню якості захисту меншин у Сербії. Омбудсмен має чотирьох заступників, серед яких, зокрема, заступник з прав національних меншин. Заступників також обирають Національні збори, і вони мають сильну інституційну позицію<sup>165</sup>. **Уповноважений з питань захисту рівності** започаткований Законом про захист від дискримінації 2009 року<sup>166</sup>, основне завдання якого полягає в контролі за виконанням цього закону та забезпеченні каналу захисту від дискримінації. Через те що омбудсмен також може контролювати дотримання права на рівність і заборону дискримінації, однією з основних практичних проблем на початку діяльності уповноваженого було розмежування компетенцій цих двох установ. Уповноважений зосереджений на забороні дискримінації, особливо на випадках, коли порушником не державний орган. Стосунок уповноваженого до захисту національних меншин впливає з того, що належність до національної меншини – важлива захищена підстава заборони дискримінації. Однак скарг з цього приводу менше, ніж ґрунтованих на інших підставах (інвалідності, віку, статі, стану здоров'я). Згідно зі Звітом за 2017 рік, 9,8 % усіх скарг до уповноваженого були пов'язані з належністю до національної меншини того року. Цікаво, що 53,2 % цих скарг були пов'язані з належністю до національної меншини ромів<sup>167</sup>.

160. Компетенції Групи законодавчо закріплені статтею 9 Правил Міністерства освіти щодо внутрішньої організації та класифікації посад. Документ доступний за посиланням: <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/01/Pravilnik-2.pdf> [дата перегляду: 10 серпня 2018 року].

161. <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/834/crkve-i-verske-zajednice.php> [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

162. [http://www.kultura.gov.rs/lat/informisanj%D0%B5-i-mediji/o\\_sektoru](http://www.kultura.gov.rs/lat/informisanj%D0%B5-i-mediji/o_sektoru) [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

163. <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/o-ministarstvu/organizacione-jedinice/bilateralal?lang=cyr> [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

164. <http://www.mei.gov.rs/src/ministarstvo/sektori/sektor-za-koordinaciju-procesa-pristupanja-koordinaciju-pripreme-i-sprovođenja-nacionalnog-programa-za-usvajanje-pravnih-tekovina-evropske-unije-i-pracenje-sporazuma-o-stabilizaciji-i-privruzivanju/> [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

165. Див. статтю 6 Закону про омбудсмена (ОЈ 54/2007).

166. ОЈ 22/2009.

167. Регулярний щорічний звіт Уповноваженого з питань захисту рівності за 2017 рік. Документ доступний за посиланням: [http://ravnopравnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2018/03/RGI-2017\\_PZR\\_FINAL\\_14.3.2018-1.pdf](http://ravnopравnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2018/03/RGI-2017_PZR_FINAL_14.3.2018-1.pdf) [дата перегляду: 10 серпня 2018 року].

На **рівні автономних територій** (Воєводина) ключова установа – **Окружний секретаріат з питань освіти, регулювання, керування та національних меншин – національних спільнот**. Серед декількох підрозділів є також *Підрозділ у справах національних меншин – національних спільнот і послуг з усного/письмового перекладу*, який розділено на два внутрішні підрозділи, один – для реалізації прав національних меншин, а другий – для послуг перекладу. Підрозділ «виконує загальні правові, дослідницько-аналітичні та адміністративні завдання у сфері здійснення, захисту та сприяння правам людини і меншин в округах; готує та реалізовує проекти у сфері культури, освіти, інформації та офіційного використання мов та алфавітів, забезпечує зміцнення міжрегіональних відносин, збереження та виховання міжетнічної толерантності, а також виконує завдання в інших сферах, що стосуються здійснення прав національних меншин – національних спільнот; співпрацює з об'єднаннями громадян, особами, що належать до меншинних етнічних спільнот, й іншими об'єднаннями громадян, чії проекти спрямовані на реалізацію прав людини та меншин, збереження та виховання міжнаціональної толерантності й надання підтримки цим об'єднанням; співпрацює з національними радами національних меншин; співпрацює з науковими та іншими установами, які займаються вивченням і моніторингом реалізації прав людини та меншин; співпрацює з органами влади, відповідальними за права людини та меншин, органами врядування в округах та органами місцевого самоврядування у виконанні завдань, що входять до сфери діяльності цього підрозділу; крім того, він виконує усний та письмовий переклад на вимогу органів влади округів з сербської мови на мови національних меншин – національних спільнот, які офіційно використовуються в роботі органів влади автономного краю Воєводина, фактично на угорську, словацьку, румунську, рутенську і хорватську мови, а також усний і письмовий переклади з наведених мов на сербську мову; переклад документів з сербської на англійську мову і навпаки; здійснює коригування матеріалів, складених сербською мовою; переклад нормативно-правових актів й інших документів, підзаконних актів, опублікованих в «Офіційному віснику Автономного краю Воєводина», публікацій, необхідних для уряду краю, Зборів АК Воєводина та органів влади краю, а також інших матеріалів; забезпечує синхронний переклад на засіданнях Зборів АК Воєводина, конференціях та заходах за участю іноземних учасників, а також послідовний переклад на міжнародних зустрічах»<sup>168</sup>.

В **Окружному секретаріаті з питань культури, громадської інформації та відносин з релігійними громадами** є *Підрозділ з питань культури національних меншин – національних спільнот*. Він виконує аналітичні, адміністративні та статистичні завдання, пов'язані з культурою та мистецтвом національних меншин для потреб уряду округів та Окружних зборів; контролює реалізацію прав меншин у сфері культури; вказує на проблеми з реалізацією гарантованих прав і рекомендує шляхи розв'язання цих проблем; проводить моніторинг реалізації Культурної стратегії краю; публікує та реалізовує запити на фінансування та співфінансування програм і проектів у сфері культури та мистецтв національних меншин; розробляє програму співпраці з туристичними організаціями щодо презентації пам'яток; веде реєстр фондів у Воєводині; контролює і координує роботу закладів культури національних меншин<sup>169</sup>.

При **Окружному секретаріаті з питань соціальної політики, демографії та гендерної рівності** працює *Підрозділ з питань покращення становища ромів*. Він виконує завдання окружного управління, пов'язані з: впровадженням і застосуванням стратегій інтеграції ромів та реалізацією планів дій на території округу; координацією різних проектів інтеграції ромів на територію округу; встановленням координації з радами ромів округу та відповідними організаціями й органами на міжнародному рівні; заохоченням і поліпшенням прав жінок та чоловіків і прав людини, а також прав жінок-ромів та чоловіків-ромів на території округу; підготовленням аналітичної документації для планування та програмування діяльності щодо інтеграції ромів в округу; встановленням співпраці з урядовими та неурядовими організаціями та органами влади і наданням консультацій у сфері інтеграції ромів та поліпшення їхнього становища; реалізацією проектів, заснованих на цілях, визначених у стратегіях та планах дій, координацією впровадження та реалізації внутрішніх і міжнародних програм з інтеграції та покращення становища ромів; інформаційно-документаційною діяльністю та веденням обліку щодо інтеграції ромів на території округу; моніторингом і збором інформації про заходи, вжиті в Республіці Сербія та інших країнах з метою накопичення досвіду щодо інтеграції ромів, а також моніторингу підготовки та підвищення кваліфікації фахівців у галузі інтеграції ромів.<sup>170</sup>

168. Окружний секретаріат з питань освіти, регулювання, керування та національних меншин – національних спільнот, інформаційний буклет, м. Нови-Сад: 2018, с. 8. Документ доступний за посиланням: [http://www.puma.vojvodina.gov.rs/document\\_cat.php?cat=9&st=1](http://www.puma.vojvodina.gov.rs/document_cat.php?cat=9&st=1) [дата перегляду: 10 серпня 2018 року].

169. Стаття 7 Правил внутрішньої організації та систематизації робочих місць в Окружному секретаріаті з питань культури, громадської інформації та відносин з релігійними громадами. Документ доступний за посиланням: [http://www.kultura.vojvodina.gov.rs/O\\_Sekretarijatu/sistemat/prav\\_sistematizacija.pdf](http://www.kultura.vojvodina.gov.rs/O_Sekretarijatu/sistemat/prav_sistematizacija.pdf) [дата перегляду: 10 серпня 2018 року].

170. Стаття 9 Правил внутрішньої організації та систематизації робочих місць в Окружному секретаріаті з питань соціальної політики, демографії та гендерної рівності. Документ доступний за посиланням: <http://www.socijalnapolitika.vojvodina.gov.rs/wp-content/uploads/2016/08/Pravilnik-sistematizacija-dec2016.pdf> [дата перегляду: 10 серпня 2018 року].

У структурі **Зборів АК Воєводина** є **Комітет з питань національної рівності**. Він розглядає пропозиції для ухвалення рішень і загальних актів з метою контролю дотримання повної рівності між особами, які належать до національних меншин – національних спільнот, та особами, які належать до сербської етнічної групи, що гарантовано Конституцією; вносить пропозиції щодо заходів у сфері освіти, культури, інформації та офіційного використання мов і алфавітів, а також з інших питань; проводить моніторинг реалізації прав національних меншин – національних спільнот відповідно до національного законодавства та міжнародних стандартів у сфері національної рівності. До нього входять голова і 14 членів, чотири з яких (відповідно до їхніх посад) очолюють напрямки освіти, культури, інформації, офіційного використання мов і алфавітів, а також безпеки<sup>171</sup>.

Є також **Комітет з питань встановлення рівноправної чинності законодавства округів офіційно використовуваними мовами**. Він визначає точність текстів правил, рішень і загальних актів, ухвалених Зборами, мовами, офіційне використання яких встановлене Статутом сербською мовою, й інформує про це Збори. Комітет створює підкомітети для мов національних меншин – національних спільнот<sup>172</sup>.

Ще три комітети мають стосунок до національних меншин: Комітет з питань освіти і науки (який розглядає питання, пов'язані з полегшенням умов освіти осіб, що належать до інших етнічних груп та національних меншин – національних спільнот, їхніми рідними мовами)<sup>173</sup>, Комітет з питань культури та публічної інформації (який розглядає питання, пов'язані з функціонуванням медіа мовами національних меншин – національних спільнот, питання, пов'язані з забезпеченням належних умов для інформування громадськості також мовами етнічних груп і національних меншин – національних спільнот у краї, та розглядає пропозиції для ухвалення рішень і загальні акти, а також інші питання, що стосуються забезпечення розвитку культури людей, що належать до національних меншин<sup>174</sup>; і Комітет з питань організації та місцевого самоврядування (який розглядає офіційне використання мови та алфавіту)<sup>175</sup>.

В краї також створено посаду **омбудсмена**. Правова/інституційна позиція крайового омбудсмена визначена статтею 56 Статуту АК Воєводина<sup>176</sup>. Він має компетенцію щодо захисту прав громадян і контролю роботи окружних установ та організацій з реалізації цих прав. Крім того, крайового омбудсмена обирають Окружні збори і він має кількох заступників, серед яких і заступник з питань захисту прав меншин. Крайовий омбудсмен не має жодного ієрархічного стосунку до омбудсмена на центральному рівні.

Також є установа, заснована на рівні округу, – **Управління з питань інтеграції ромів**. Воно має правосуб'єктність. Головне його завдання – координація та моніторинг реалізації Стратегії інтеграції ромів на території Воєводина. З метою підтримки інтеграції ромів управління координує проекти, сприяє реалізації ромами прав людини (особливо жінками-ромами), організовує семінари й тренінги, а також проводить аналітичну роботу, необхідну для моніторингу становища ромів у Воєводіні. Воно співпрацює з Національною радою з питань національних меншин ромів та з відповідними національними та міжнародними зацікавленими сторонами, які мають стосунок до інтеграції ромів<sup>177</sup>.

**Місцеві органи самоврядування** можуть вільно вирішувати, чи будуть у складі місцевої інституційної структури окремі підрозділи, які займатимуться питаннями національних меншин. Стосовно цього немає єдиного рішення. Проте Закон «Про місцеве самоврядування» встановлює обов'язок для міст та територіальних громад з поліетнічним складом населення створювати **Раду з міжетнічних відносин**. Згідно зі статтею 98, міста та територіальні громади з поліетнічним складом населення (тобто ті, у яких 5 % місцевого населення належать до однієї національної меншини або 10 % місцевого населення до всіх національних меншин) зобов'язані створити таку раду. Закон суперечливий: рада концептуалізована як «робочий орган», але не вказано в межах якого органу місцевого самоврядування він має працювати. На практиці такі ради прикріплюють до муніципальних зборів (обласних рад). Проте закон чітко регламентує, що члени муніципальних зборів (обласних рад) не можуть бути членами ради, що зумовлює додаткову плутанину

171. Комітет з питань національної рівності. Документ доступний за посиланням: <http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/RadnaTela.aspx?id=44&s=organizacija&j=EN> [дата перегляду: 10 серпня 2018 року].

172. Комітет з питань встановлення рівноправної чинності законодавства округів офіційно використовуваними мовами. Документ доступний за посиланням: <http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/RadnaTela.aspx?id=57&s=organizacija&j=EN> [дата перегляду: 10 серпня 2018 року].

173. Комітет з питань освіти і науки. Документ доступний за посиланням: <http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/RadnaTela.aspx?id=51&s=organizacija> [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

174. Комітет з питань культури та публічної інформації. Документ доступний за посиланням: <http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/RadnaTela.aspx?id=54&s=organizacija> [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

175. Комітет з питань організації та місцевого самоврядування. Документ доступний за посиланням: <http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/RadnaTela.aspx?id=56&s=organizacija> [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

176. OJ APV 20/2014.

177. Стаття 6 Рішення про заснування Управління з питань інтеграції ромів. Документ доступний за посиланням: <http://inkluzijaromavojvodina.rs/o-nama/> [дата перегляду: 10 серпня 2018 року].

в категоризації ради. Вона має служити форумом для міжетнічного діалогу та інструментом «контролю» рішень місцевих органів влади, які стосуються «національної рівності». Її члени – представники як більшості, так і меншин. Вона виконує переважно консультативні функції, тож її можна легко позначити як консультативний орган на місцевому рівні.

Закон «Про місцеве самоврядування також передбачає можливість для муніципалітетів (і міст) створювати (обирати) місцевого омбудсмена (стаття 97). Така можливість передбачена для всіх муніципалітетів, а не лише для міст та територіальних громад з поліетнічним складом населення. Проте в територіальних громадах з поліетнічним складом населення місцевий омбудсмен може відігравати важливу роль у захисті прав меншин. Головне завдання місцевого омбудсмена полягає в контролі за дотриманням прав громадян і виявленні порушень з боку адміністративних органів та державних служб за умови порушення місцевих нормативних актів. Місцевий омбудсмен не підпорядковується омбудсменові округу або національному омбудсменові.

### 3. Консультативні механізми

Основний канал консультацій з національними меншинами – **національні ради національних меншин**. Вони юридично закріплені в Конституції (ст. 75.3) і в Законі «Про національні меншини», а також детально регулюються Законом про національні ради національних меншин. Сербія обрала централізовану концепцію рад меншин, і кожна меншина може створити одну національну раду. Хоча національні ради створені як централізовані органи, вони служать автономними/консультативними органами меншин на центральному, окружному та місцевому рівнях врядування. Вони мають правосуб'єктність, але їхній правовий характер суперечливий. Конституційний суд визначив їх як «єдині у своєму роді органи культурної автономії меншості», які можуть здійснювати певні державні повноваження<sup>178</sup>. Рада може мати від 15 до 35 членів, залежно від кількості національної меншини. Зазвичай членів ради обирають на прямих виборах, за умови, що 40 % осіб, які належать до національної меншини, зареєстровані в спеціальному реєстрі виборців. Якщо ця умова не виконується, то рада може бути обрана через виборчу раду. Рада має обмежений обсяг автономних повноважень. Її повноваження переважно стосуються участі в ухваленні рішень на національному, окружному та місцевому рівнях. Вони обмежуються сферами освіти, культури, медіа та офіційного використання мов меншин. Найважливіші інструменти, які має рада для участі в ухваленні рішень органами державної влади, – думка, пропозиція та згода. Ради фінансовані з коштів, що виділяють у державному, окружному та міському/муніципальному бюджетах, з пожертвувань, грантів тощо (підтримка з боку рідних держав також важливе фінансове джерело).

Важливий канал діалогу між державними органами та національними меншинами – **Рада з питань національних меншин**. Відповідно до статті 18 Закону «Про національні меншини» Уряд Сербії створює раду. З внесенням змін до закону 2018 року рада була означена як постійний робочий орган уряду. Завдання ради полягають у: моніторингу та аналізі реалізації прав національних меншин і статусу міжетнічних відносин у Республіці Сербія; наданні рекомендацій стосовно заходів щодо поліпшення повноцінної ефективної рівності осіб, які належать до меншин; провадженні контролю над співпрацею між національними меншинами та державними, окружними і муніципальними установами; проведенні аналізу умов праці національних рад національних меншин і наданні рекомендацій з цього приводу; проведенні аналізу міжнародних договорів, що стосуються статусу національних меншин і захисту інтересів меншин під час укладання цих договорів; проведенні аналізу проектів законів й інших нормативно-правових актів, що стосуються реалізації прав національних меншин, і надання своїх висновків урядові; затвердженні символів, знаків і свят національних меншин за пропозицією національних рад національних меншин (стаття 18.2). Члени ради – керівники органів державного врядування та державних служб, які займаються питаннями, що стосуються статусу національних меншин, а також голови національних рад національних меншин (стаття 18.3). Своїм рішенням уряд призначає членів ради та визначає, який орган державного врядування відповідає за надання професійної та адміністративної підтримки раді (стаття 18.4). У своєму рішенні від 2017 року Уряд призначив президента уряду, міністра державного врядування та місцевого самоврядування, міністра закордонних справ, міністра юстиції, міністра освіти, міністра культури, голову Дирекції зі співробітництва з церквами та релігійними громадами, голову Управління з питань прав людини і меншин, а також голів національних рад національних меншин членами ради. Також було зазначено, що професійну та адміністративну підтримку ради забезпечує Управлінням у справах прав людини та меншин<sup>179</sup>.

178. Рішення Конституційного суду: Uz-882/2010.

179. Рішення доступне за посиланням: [http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/fajlovi/odluka\\_o\\_obrazovanju\\_saveta\\_zanacionalne\\_manjine\\_sluzbeni\\_glasnik\\_rs\\_18.8.2017\\_0.pdf](http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/fajlovi/odluka_o_obrazovanju_saveta_zanacionalne_manjine_sluzbeni_glasnik_rs_18.8.2017_0.pdf) [дата перегляду: 10 серпня 2018 року].



Ще варто відзначити **Раду з питань покращення статусу ромів та реалізації Десятиліття інтеграції ромів**. Вона була створена для ефективної реалізації Стратегії покращення статусу ромів і Плану дій з реалізації Стратегії. Рада складається з представників міністерств, які реалізують План дій у відповідних сферах, а також представників об'єднань громадян-ромів<sup>180</sup>. 2017 року уряд створив **Координаційний орган з моніторингу виконання Стратегії соціальної інтеграції ромів**. Її головне завдання – координація завдань державного управління у сфері соціальної інтеграції ромів. Її члени – державні чиновники (переважно міністри), але секретар – голова Національної ради національної меншини ромів. Для оперативної підтримки координаційного органу створено експертну групу, яка відповідає за всі завдання, пов'язані з поточними питаннями, що стосуються соціальної інтеграції ромів. Окрім представників державного управління до групи входять представники Національної ради національної меншини ромів та громадських організацій<sup>181</sup>.

Зазначені **ради з міжетнічних відносин** можуть бути важливим каналом для консультацій на місцевому рівні, але їхньої позиції не враховують.

## ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ТА ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

Проаналізовані країни відрізняються за своїм демографічним потенціалом, структурою та часткою національних меншин у загальній кількості населення, мають різні загальні інституційні структури (як горизонтальні, так та вертикальні) і різні інституційні структури, що займаються проблемами національних меншин. Однак можна зробити деякі висновки, визначити закономірності та засвоїти науку.

### Виконавчі структури

- ▶ Румунія – єдина серед проаналізованих держав, яка має підрозділ у складі адміністрації президента, який також займається питаннями захисту культурної спадщини меншин. Вона не має конкретних адміністративних завдань, але її головна функція полягає у провадженні контролю за належним функціонуванням відповідальних державних установ і наданні підтримки політичним діям президента.

Взагалі рішення про створення у складі адміністрації президента підрозділу, який лише або частково займається національними меншинами, залежить від загального розподілу повноважень у державі та виконавчих повноважень президента. Зазвичай уряд наділений основними виконавчими повноваженнями та компетенцією для управління, а отже він забезпечує основну інституційну структуру, яка займається питаннями, пов'язаними з національними меншинами. Однак, враховуючи символічну функцію президента як голови держави, вони можуть відігравати важливу роль у сприянні різноманітності та єдності (цивільної) нації.

- ▶ Коли йдеться про урядовий рівень, усі проаналізовані держави (крім Німеччини) створили (урядове) управління, відповідальне за національні меншини. У Сербії таке управління – самостійна державна установа на чолі з керівником управління (який, однак, не член уряду, але він може брати участь у його засіданнях), і воно прикріплене безпосередньо до уряду. У Румунії Департамент міжетнічних відносин не має правосуб'єктності; він підпорядкований прем'єр-міністрові та координований делегатом міністра з питань координації Генерального секретаріату уряду. У Чеській Республіці Підрозділ з прав людини – частина (загального) апарату уряду. У Сербії та Чеській Республіці відповідне управління/сектор займається як правами людини, так і правами меншин, і має внутрішні підрозділи, які спеціалізуються на питаннях національних меншин. У Румунії департамент займається лише питаннями національних меншин.

Загалом створення урядового представництва – корисний інструмент для забезпечення скоординованої діяльності уряду та політики щодо національних меншин. Зазвичай обґрунтування щодо створення управління полягає у зміні міністерства, відповідального за права людини та/або меншин, і забезпеченні (певної) координації діяльності, що стосується національних меншин у галузевих міністерствах. Коли йдеться про перше, слід зазначити, що управління має нижчий статус,

180. Рішення про створення Ради з удосконалення статусу ромів та реалізації десятиліття інтеграції ромів, ОJ 46/2013.

181. Рішення про створення Координаційного органу з моніторингу виконання Стратегії соціальної інтеграції ромів у Республіці Сербія з 2016 по 2025 роки. Документ доступний за посиланням: [http://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Odluka\\_o\\_osnivanju\\_Koordinacionog\\_tela\\_Strategija\\_za\\_inkluziju\\_Roma\\_i\\_Romkinja.pdf](http://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Odluka_o_osnivanju_Koordinacionog_tela_Strategija_za_inkluziju_Roma_i_Romkinja.pdf) [дата перегляду: 26 жовтня 2018 року].

ніж міністерство, і не може виконувати всіх завдань, які може виконувати міністерство. Проте воно дійсно може служити координатором державної політики щодо національних меншин і через координаційну роль забезпечити узгодженість діяльності різних галузевих міністерств. Щоб мати можливість виконувати цю роль, важливо, щоб управління мало відкритий доступ до уряду та регулярний контакт з відповідними міністерствами, а його компетенції мають виходити за межі суто аналітичних або технічних завдань. Нарешті, для ефективного функціонування управління важливо бути відкритим до національних меншин і вести з ними регулярний діалог. Цього можна досягти завдяки різноманітності персоналу та через створення регулярних каналів для консультацій.

- У Німеччині на федеральному рівні центральна фігура, що займається проблемами національних меншин, – Уповноважений федерального уряду з питань, пов'язаних з етнічними переселенцями та національними меншинами німців. Уповноважений виступає центральною контактною особою і координатором на федеральному рівні стосовно питань, пов'язаних з національними меншинами. Однак він не частина адміністративної ієрархії і не може ухвалювати адміністративних рішень. Попри це, залучений і активний уповноважений може шляхом сприяння діалогові між федеральним урядом і національними меншинами певною мірою «виступати» за питання меншин і виносити їх на порядок денний уряду.

Чеська Республіка та Румунія також мають приклади свого роду уповноважених. У Чеській Республіці є Уповноважений уряду з прав людини, а в Румунії – Державний радник прем'єр-міністра з питань ромів.

Концепцію уповноваженого можна розглядати як «м'який» інструмент для розв'язання проблем національних меншин. Вона може бути успішною лише в країнах з розвиненою культурою діалогу та стабільними (і повністю інституціоналізованими) структурами влади. У будь-якому разі, як показує приклад Німеччини, наявність уповноваженого не може вичерпати потреби в інших установах, які займаються національними меншинами. Функція уповноваженого скоріше має додатковий характер.

- У Сербії та Німеччині відповідне міністерство відповідає за загальні аспекти захисту національних меншин. У Сербії це Міністерство державного врядування, а в Німеччині – Міністерство внутрішніх справ.

Це хороше рішення, бо воно забезпечує сильну (міністерську) інституційну структуру для розв'язання проблем меншості. Сила підтримки виявляється також у тому, що ці два міністерства мають більше символічну (якщо не формальну) силу, аніж, наприклад, міністерства, відповідальні за освіту чи культуру. Проте віднесення національних меншин до компетенції Міністерства внутрішніх справ може бути складним, бо може нав'язати «безпековий» погляд на них. Проте, якщо поняття внутрішніх справ розуміти як ширше і відокремлене від поліції та (внутрішньої) безпеки, то Міністерство внутрішніх справ також може бути належною інституцією, яка взагалі займається національними меншинами. Міністерство юстиції може також підходити для розв'язання загальних питань захисту національних меншин, якщо його мандат охоплює також права людини і не строго зосереджений на керуванні судовою системою.

- У більшості країн освіта, як видається, зосереджена на керуванні питаннями меншин. У структурі Міністерства національної освіти Румунії діє Управління у справах меншин, а в Сербії в структурі Міністерства освіти є Група з питань освіти меншин, соціальної інтеграції, захисту від насильства та дискримінації. У Чеській Республіці сектор початкової освіти Міністерства освіти займається деякими аспектами освіти меншин. У Німеччині, через федеральну структуру уряду, освіта меншин перебуває в компетенції федеральних підрозділів, а відповідні інституційні механізми можна знайти в міністерствах освіти Бранденбурга і Саксонії.

Загалом заохочують створення окремого підрозділу у складі міністерства освіти, що спеціалізується на освіті національних меншин. Мандат міністерств освіти в усіх країнах величезний (вони зазвичай серед найбільших міністерств країни), і є ризик, що в цьому конгломераті завдань освіти меншин буде проігнорована. З цієї причини добре мати спеціальний підрозділ, який займається тільки освітою меншин (звичайно, це залежить від рівня розвитку освіти меншин як такої і від того, якою мірою меншини мають право на освіту їхньою рідною мовою). Важливо також залучати національні меншини до роботи підрозділу як співробітників, а також через створені консультативні механізми.

- Культура меншин – це також сфера, у якій країни створюють окремі департаменти або підрозділи в межах відповідного міністерства. Таку практику можна побачити в Німеччині (на рівні Бранденбурга та Саксонії), Чехії та Румунії.

Культура дійсно один з центральних елементів ідентичності меншин і становить невіддільний елемент захисту національних меншин. Тому можна вітати наявність у межах міністерства культури окремого підрозділу, який займається культурою меншин. Знову ж таки, відкритість для національних меншин надзвичайно важлива як через різноманітність персоналу, так і через встановлення регулярного діалогу з національними меншинами. Попри важливість культури меншин, їх захист не має сприйматися лише через призму культури, а тому міністерство культури не варто визначати ключовою установою для захисту національних меншин. Воно має своє значення як галузеве міністерство, але не має виконувати завдання ключового урядового органу щодо захисту меншин.

- Хоча парламент не входить до складу виконавчої структури, його розглянуто в межах аналізу через інституційну залученість. Тут проаналізовано, чи є серед постійних робочих органів парламенту той, який займається питаннями національних меншин. І в палатах парламенту Румунії, і в парламенті Сербії, відповідно, є комітет, який займається питаннями національних меншин. Цікаво, що в Чеській Республіці 2012 року скасовано Підкомітет з питань національних меншин при Комітеті з петицій. У Німеччині питання меншин належать до компетенції (розширеного) комітету внутрішніх справ; це може бути недостатнім для того, щоб стверджувати, що у федеральному парламенті Німеччини є комітет з питань національних меншин.

Загалом вітається практика створення парламентського комітету у справах національних меншин. Зазвичай до компетенції комітету належать не лише питання національних меншин, а й також права людини, антидискримінація, культура тощо. Важливо, щоб у різних сферах діяльності проблеми національних меншин не були знехтувані. Створення підкомітету з питань національних меншин може бути корисним у цьому сенсі. Інституційна позиція комітету в парламентській структурі також важлива, тобто її здатність впливати на ухвалення рішень парламентом.

- Окрім Німеччини, всі країни створили представництва омбудсмена. У Чеській Республіці немає спеціальних підрозділів для національних меншин, при цьому їхній стосунок непрямої, через роботу щодо боротьби з дискримінацією. Ситуація в Румунії та Сербії відрізняється, бо в обох країнах є заступник омбудсмена, який спеціалізується на національних меншинах.

Омбудсмен – важливий інститут захисту прав людини, але його вплив на захист меншин може бути лише непрямим – шляхом захисту від дискримінації. З цієї причини можна також поширити мандат омбудсмена на права меншин. Також вітається створення внутрішніх підрозділів з контролю за порушенням прав національних меншин. Крім того, важлива також доступність інституту для національних меншин. Цього можна досягнути через різноманітність персоналу, можливість звернути-ся до установи мовою меншини та регіональну присутність установи.

- Румунія та Сербія також створили спеціальний орган з питань рівності, хоча він має непрямий стосунок до національних меншин – через боротьбу з дискримінацією на підставах, пов'язаних з національними меншинами.

- Коли йдеться про регіональний рівень, Німеччина та Сербія – позитивні приклади. В обох випадках це пов'язано з вертикальним (територіальним) поділом влади в цих двох державах. Федеральна структура державного врядування в Німеччині впливає на розподіл повноважень між федеральною державою (бундом) і федеральними одиницями (землями) так, що останні наділені ширшим колом повноважень щодо національних меншин. З цієї причини федеральні одиниці, в яких проживають меншини (переважно Бранденбург, Саксонія та Шлезвіг-Гольштайн), мають виконавчі структури, що займаються національними меншинами. Це підрозділи міністерств (культури чи освіти), а також інститут уповноваженого. У разі Сербії давня традиція багатонаціонального характеру Воєводини (яка має статус автономного краю) відображається в надзвичайно розвиненій інституційній структурі для розв'язання питань меншин: комітети регіональних зборів, підрозділи в межах регіональної адміністрації, омбудсмен (який має заступника з питань національних меншин) і спеціалізоване управління з питань інтеграції ромів.

- Що стосується органів виконавчої влади на місцевому рівні, то вражає брак юридичних зобов'язань муніципалітетів щодо створення виконавчих структур, що займаються національними меншинами. Наприклад, у Чеській Республіці не спостерігаються такі структури. У Румунії муніципалітети схиляються до створення комітету при муніципальних зборах (раді), але це реалізують досить рідко. У Сербії муніципалітети можуть створити комітет при місцевих зборах або підрозділ

в межах муніципальної адміністрації, але чіткого шляху до цього немає. У Сербії муніципалітети можуть створити місцеву посаду омбудсмена, який також може займатися проблемами національних меншин.

Згідно з принципами децентралізації та автономії місцевого самоврядування, муніципалітети мають мати певну свободу дій у разі визначення своїх інституційних структур. У муніципалітетах, де традиційно проживають меншини або в яких вони становлять значну частку місцевого населення, створення структур, які займаються питаннями меншин у межах місцевої адміністрації та місцевих зборів, відбувається природно. Власне кажучи, місцевий рівень самоврядування – належна юрисдикція для «актуалізації меншин» завдяки значенню «місцевої громади» для якості міжетнічних відносин і захисту національних меншин. Залишається відкритим питання про те, чи слід встановлювати створення структур на місцевому рівні, які займатимуться національними меншинами, як юридичне зобов'язання. Встановлення юридичного зобов'язання забезпечує одноманітність і стабільність, але водночас несе ризик жорсткості й обмеження місцевих органів влади на створення структури, яка відповідає місцевим обставинам. Незалежно від наявності юридичного зобов'язання створювати на місцевому рівні структури, які займатимуться національними меншинами, дуже важливо, щоб місцева влада виявляла інтерес та надавала підтримку таким структурам і визнавала б переваги для місцевої громади.

## Консультативні механізми

---

Усі проаналізовані країни розробили різні типи консультативних механізмів. Цікаво, що в деяких випадках кількість виконавчих структур не пропорційна до кількості консультативних механізмів. Наприклад, Румунія має дуже велику кількість виконавчих структур, але дуже обмежені консультативні механізми. Тоді як у Німеччині, навпаки, немає дуже розвинених виконавчих структур, але створено численні канали для консультацій з національними меншинами. Цікаво, що консультативні механізми розвиненіші (принаймні кількісно) на центральному рівні і їх менше на регіональному та місцевому рівнях.

- ▶ Коли йдеться про центральний рівень, усі держави (крім Німеччини) мають національний консультативний орган: Чеська Республіка – Урядову раду з питань національних меншин, Румунія – Раду національних меншин і Сербія – Раду з питань національних меншин. У Чеській Республіці та Сербії, відповідно, до членів ради належать як урядові чиновники, так і представники різних меншин, а в Румунії – лише представники меншин. У всіх трьох країнах рада забезпечує централізований інституційний канал для діалогу між владою та національними меншинами.

Вітається створення централізованого консультативного органу для національних меншин. Він надає меншинам канал для діалогу з високопосадовцями (або принаймні їхніми представниками) і можливість впливати на процес ухвалення рішень на центральному рівні врядування. Для його ефективного функціонування необхідно приділяти належну увагу складу та компетенціям такого органу.

- ▶ На додачу до цього центрального консультативного органу Чеська Республіка та Сербія створили національний консультативний орган для ромів.

Створення консультативних органів для окремих національних меншин не порушує стандартів, якщо наявні об'єктивні причини для такого диференційованого поводження. Важливо, щоб інші національні меншини не відчували себе вилученими та мали можливість брати участь в інших формах консультацій.

- ▶ У Німеччині центральний канал консультацій з національними меншинами на федеральному рівні забезпечують у межах Міністерства внутрішніх справ, яке має п'ять консультативних комітетів. У Чеській Республіці міністерства освіти і культури також мають консультативні органи з питань освіти і культури меншин, відповідно.

Вітається створення дорадчих органів у різних міністерствах. Що більше каналів діалогу з національними меншинами, то краще. Бажані інституціоналізовані канали діалогу, бо вони дають змогу провадити регулярний діалог і забезпечувати певний вплив на ухвалення рішень.

- ▶ Інші виявлені канали для консультацій з національними меншинами такі: організації-парасолі меншин (Німеччина, певною мірою Сербія), спеціалізовані (двосторонні) комісії (Чеська Республіка та Німеччина), а також круглий стіл у федеральному парламенті (Німеччина). Особливу модель

консультацій з національними меншинами має Сербія, де національні ради національних меншин були створені як органи їхньої культурної автономії.

- ▶ Канали для консультацій з національними меншинами на регіональному рівні створено в Чехії, Німеччині та Сербії. У Чеській Республіці регіони, в яких принаймні 5 % населення належить до національних меншин, юридично зобов'язані створити комітет з питань національних меншин. У деяких федеральних землях Німеччини їхні парламенти створили ради та форуми для діалогу з національними меншинами. У Сербії національні ради національних меншин, хоча і створені як централізовані органи, можуть також звертатися до провінційних органів влади та сприяти діалогові на рівні округів.
- ▶ Консультації на місцевому рівні інституціоналізовано в Чеській Республіці та Сербії. В обох країнах етнічно змішані муніципалітети юридично зобов'язані створити спеціалізований комітет/раду: у Чеській Республіці – Комітет з питань національних меншин, а в Сербії – Раду з міжетнічних відносин. У Сербії національні ради національних меншин можуть також звертатися до місцевих органів влади та брати участь у діалозі на місцевому рівні.

Бажане юридичне зобов'язання територіальної громади з поліетнічним складом населення щодо створення органу у справах національних меншин, але воно може бути неефективним. По-перше, якщо норма в законі занадто розпливчата і призводить до плутанини і неправильного тлумачення, це істотно ускладнює її реалізацію на практиці. По-друге, з самого з себе юридичного зобов'язання небагато користі, якщо в суспільстві (й у цьому конкретному випадку в місцевій громаді) немає навіть мінімального рівня зацікавленості й залучення до міжкультурного діалогу. В обох випадках юридичне зобов'язання може залишитися тільки непридатним положенням закону. Отже, дві речі важливі для підвищення ефективності цього каналу діалогу: чітке визначення сфери роботи і компетенцій такого органу та розвинена культура діалогу в місцевій громаді.

## ЧАСТИНА 4. ВИСНОВКИ: УКРАЇНА В МІЖНАРОДНІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

---

Якщо порівняти з чотирма міжнародними прикладами, проаналізованими для цього дослідження, Україна перебуває на шляху досягнення системи врядування, спрямованої на захист національних меншин, яка відповідає найкращим прикладам у Європі. Якщо зважити різні ситуації на центральному та регіональними/місцевими рівнями, то в Україні не все гаразд. На жаль, слід зазначити, що більшість проаналізованих країн також мають низьку ефективність на регіональному та місцевому рівнях. Ефективність можна підвищити в тих округах і муніципалітетах, де члени національних меншин представлені через власні політичні партії; їх аналізу в межах цього дослідження не проводили. Нагадаємо також, що специфіка контексту кожного конкретного дослідження відрізняється, тож її не оцінюють на предмет ефективності функцій. **Загалом у ході порівняння типів виконавчих структур і консультативних механізмів в Україні виявлено неналежну ситуацію на регіональному та місцевому рівнях, тоді як ситуацію на центральному рівні можна визначити як прийнятну, але невідповідну.** Нижче подано короткий порівняльний опис заходів України для створення структур врядування з питань захисту меншин. Див. також таблиці 3 і 4 (додатки 15 і 16).

### **Порівняння виконавчих структур**

---

Зокрема, якщо порівняти з виконавчими структурами України, лише **Румунія**, як і Україна, створила функцію захисту національних меншин на рівні голів держав. Виконавчі структури в межах галузевих міністерств є в усіх чотирьох країнах і рівноцінні українським. Що стосується уповноважених, які спеціально займаються питаннями національних меншин, деякі країни, але не Україна, створили такі функції. На рівні законодавчих функцій усі країни (крім **Чеської Республіки**), зокрема Україна, мають у парламенті комітети, які займаються питаннями захисту національних меншин. Загальні функції омбудсмена і спеціальних органів з питань рівності є в усіх країнах, окрім Німеччини, при цьому в **Румунії та Сербії** омбудсмени мають також окремі підрозділи, які займаються питаннями захисту національних меншин. Омбудсмен України в цьому аспекті відрізняється від інших, бо він лише особа, *спеціально* призначена посадова особа, а тому не виконує постійної функції.

Якщо розглядати регіональний рівень, показники України менш позитивні. На відміну від **Чеської Республіки, Румунії та Сербії**, в Україні немає комітетів при обласних радах. Вона має підрозділ у складі регіональної адміністрації подібно до **Німеччини, Румунії та Сербії**. Проте ці підрозділи вважаються тимчасовими з обмеженими функціями в усіх проаналізованих країнах. Окрім цих функцій, лише в **Німеччині** є регіональні уповноважені, які займаються питаннями національних меншин, а **Сербія** також створила функцію омбудсмена на регіональному рівні. Цікаво, що тільки **Сербія** створила додаткове управління центрального уряду; в Сербії воно займається проблемами ромів.

### **Порівняння консультативних механізмів**

---

Стосовно консультативних механізмів України, то більшість країн, крім Німеччини та України, мають постійні національні консультативні органи на центральному рівні, тоді як **Чеська Республіка та Сербія**, крім того, мають на центральному рівні постійні консультативні органи у справах ромів. Усі держави, зокрема Україна, мають дорадчі органи при установах або міністерствах, а **Чеська Республіка та Німеччина** мають змішані комісії. На регіональному рівні всі країни, і Україна також, мають консультативні механізми, тоді як на місцевому рівні лише **Чеська Республіка та Сербія** мають консультативні механізми.

# РЕКОМЕНДАЦІЇ

---

Проблеми, описані в цьому звіті, вказують на низку рекомендацій у трьох категоріях: загальні, політичні й технічні рекомендації. Загальні рекомендації вказують на досягнення стабільного врядування національними меншинами в трьох конкретних сферах: (1) захисту прав національних меншин; (2) побудови комплексної моделі врядування меншинами; та (3) забезпечення справедливого представництва національних меншин у територіальному врядуванні. Політичні рекомендації забезпечують варіанти вдосконалення нормативного й інституційного підходу до захисту національних меншин, а технічні рекомендації забезпечують варіанти вдосконалення практичних завдань, пов'язаних з поточним врядування питань меншин. У відповідних випадках будуть надані пропозиції щодо дій Ради Європи.

## ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

### *1. Захист прав національних меншин*

---

У рамках перегляду законодавства необхідно провести інтеграцію положень про захист національних меншин. Бажано, щоб усі відповідні первинні правові інструменти мали положення про захист національних меншин. Ці різні положення, закріплені в первинному законодавстві, мають виходити у своїй компетенції з одного законодавчого акта, нової редакції Закону «Про національні меншини», який передбачає права і свободи національних меншин, а також містить рекомендації щодо визначення національних меншин і рівності для всіх національних меншин в Україні. Це забезпечить чіткість і запобігатиме плутанині. Основна увага має приділятися врахуванню етнокультурної обізнаності та чутливості в усіх первинних і вторинних законодавчих актах, що мають стосунок до національних меншин в Україні, зокрема в соціально-економічному секторі, освіті, територіальному врядуванні, транскордонному співробітництві, а також до мовних прав у наданні державних послуг і медіа. Цей процес має бути прозорим і підтримуватися відкритими консультаціями, а всі зацікавлені сторони долучатися до мирного обміну думками; він також має охоплювати кампанії з підвищення обізнаності серед широкої громадськості та забезпечення відкритого доступу до інформації.

### *2. Створення комплексної моделі*

---

Комплексна модель інституціоналізації етнокультурних відносин на центральному, регіональному та місцевому рівнях – це шлях до належного врядування національними меншинами з мирними і стабільними міжгруповими відносинами. Проголошення стратегії, орієнтованої на досягнення цілей, негайно посилатиме сигнали всім зацікавленим сторонам і визначатиме план дій для досягнення цілей. Така стратегія вимагає негайних дій, а також довгостроковіших загальних цілей. Пріоритетне виконання перегляду законодавства та створення правової бази для врядування національними меншинами забезпечить стійкість комплексної моделі. По-друге, і паралельно, проведення всебічного аналізу потреби в установах і функціях на всіх рівнях забезпечить загальний аналіз потреб для майбутніх дій. Цей процес має бути прозорим і підтримуватися проведенням відкритих консультацій, які закликають усі зацікавлені сторони брати участь у мирному обміні думками. Поряд із цим зміцнення та підтримка наявних установ і функцій шляхом встановлення їхнього постійного статусу також сприятиме безпосередньому покращенню ситуації завдяки встановленню довіри. Створення постійних установ і функцій у тих сферах, де таких немає – це те, на що потрібно терміново звернути увагу за результатами комплексного аналізу. Найважливіше – проведення комплексного перегляду в прямому діалозі та співпраці з представниками національних меншин. Нарешті, з особливою увагою до децентралізації, стратегія також має охоплювати розроблення набору керівних принципів для делегування національних зобов'язань центрального уряду регіональним і місцевим органам влади, зокрема керівних принципів транскордонного співробітництва; це допоможе уникнути байдужості та бездіяльності, бо підвищить довіру та інтерес усіх зацікавлених сторін і встановить вищі стандарти діалогу, взаємодії та прозорості.

### **3. Забезпечення справедливого представництва меншин у територіальному врядуванні**

---

У майбутньому також дуже важливо, щоб обласні та районні адміністрації були поінформовані про етнокультурні питання та питання захисту національних меншин, зокрема зобов'язання України відповідно до міжнародного законодавства з прав людини. Їм слід усвідомлювати свою роль як ключових виконавців національного законодавства та політики у сфері захисту й забезпечення розвитку національних меншин, зокрема права на транскордонне співробітництво з рідними державами. Коли процес об'єднання був успішним у багатьох випадках, певні національні меншини не були задоволені ані результатами, ані процесами, а деколи обговорення взагалі не відбувалося. Проведення відкритого етнокультурного діалогу щодо проблем національних меншин необхідне для уникнення напруженості та ворожості. Для цього потрібно створити механізми структурованого діалогу з ефективними каналами комунікації, які ведуть до співробітництва, що дасть змогу національним меншинам стати активними партнерами не лише у процесі децентралізації, але й у майбутньому плануванні політики та реалізації програм, зокрема програми транскордонного співробітництва. Ефективні та чіткі керівні принципи для відносин між центральними та місцевими адміністраціями надалі – важлива вимога. Останнє має бути прозорим і давати відкритий доступ; це послабить будь-яку напруженість, яку можуть спричинити зацікавлені особи, які почуваються вилученими з процесів. Тому важливий складник – забезпечення представництва національних меншин та участі на всіх етапах планування та ухвалення рішень через постійні й ефективні консультативні та дорадчі механізми прямої участі.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ З ПОЛІТИЧНИХ ПИТАНЬ**

### **ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ**

#### **4. Забезпечити рівність усіх груп меншин на центральному рівні**

---

Рівність серед груп меншин запобігає ворожості та сприяє мирові. Розмір, віросповідання, офіційне визнання або політичні обставини не мають визначати того, як питання меншин розв'язують у системі державного врядування з погляду етики і моралі. стаття 4 Рамкової конвенції про захист національних меншин вимагає, щоб держави – учасниці Конвенції гарантувати особам, які належать до національних меншин, право рівності перед законом та право на рівний правовий захист. У зв'язку з цим будь-яку дискримінацію на підставі належності до національної меншини заборонено. Цей принцип вимагає, щоб держави рівно ставилися до всіх меншин на своїй території в питаннях моральної підтримки. Хоча різні обставини можуть вимагати різних політик, надання переважного статусу одній групі може зумовити напруженість та незадоволення інших груп національних меншин. Інститут Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу в Адміністрації Президента не відповідатиме статті 4 Рамкової конвенції про захист національних меншин, поки представники інших національних меншин не матимуть аналогічної посади.

- ▶ Адміністрації Президента варто розглянути упровадження структури/посади, яка забезпечує однаковий рівень визнання для національних меншин і кримських татар, таку як спеціальні уповноважені з питань національних меншин у Німеччині.
- ▶ Адміністрація Президента могла б розглянути можливість звернення по допомогу до Ради Європи з метою сприяння переданню знань від інших держав-членів, зокрема Німеччини.

#### **5. Забезпечити послідовність контролю дотримання прав людини**

---

Права меншин – невіддільна частина прав людини. Відповідно до статті 1 Рамкової конвенції про захист національних меншин, важливо, щоб заходи та механізми розв'язання питань у галузі прав людини та порушень прав людини вживали додаткових заходів безпеки з метою інтегрування захисту прав меншин в усі аспекти нагляду. Тому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини повинен мати офіційні повноваження на ведення моніторингу прав меншин у межах моніторингу прав людини.



- ▶ Український парламент має розглянути питання про внесення змін до мандату Уповноваженого і додати чіткі повноваження стосовно захисту національних меншин, аналогічно до повноважень уповноважених у Румунії та Сербії.
- ▶ Український парламент міг би розглянути можливість звернення по допомогу до Ради Європи з метою сприяння переданню знань від інших держав-членів, зокрема Румунії та Сербії.

Заплановане запровадження посади омбудсмена з освіти від 1 січня 2019 року – вельми позитивний момент. Поки невідомі його посадові повноваженнями. Україна має історію запровадження інституту омбудсменів, хоча й вони не були незалежними, а діяли як уповноважені. Враховуючи делікатність питання освіти меншин в Україні, хочеться сподіватись, що нова посада омбудсмена з освіти буде забезпечена незалежністю та свободою дій. Також дуже важливо визначити чіткий розподіл функцій між омбудсменом з освіти й іншими українськими омбудсменами.

- ▶ Кабінет Міністрів має забезпечити, щоб ця нова функція була повністю незалежною і мала ресурсне забезпечення для виконання нових завдань.
- ▶ Кабінет Міністрів міг би розглянути можливість звернення по допомогу до Ради Європи з метою сприяння переданню знань у галузі забезпечення прав меншин в освіті від країн, які мають хороші освітні структури для національних меншин, таких як Німеччина.

## **6. Забезпечити узгоджений підхід через стабільні виконавчі структури**

---

Неузгоджене та фрагментарне розроблення політики створює плутанину між зацікавленими сторонами та бенефіціарами. Для уникнення заворушень і сприяння стабільності узгоджена політика має бути збалансованою та комплексною з погляду охоплення та послідовною у здійсненні. Це вимагає стабільної широкомасштабної структури. Кабінет Міністрів має технічний та адміністративний підхід для розвитку своїх функцій щодо захисту національних меншин. Цей підхід потрібно переглянути. Повномасштабний перегляд усіх виконавчих структур у центральних органах врядування може допомогти Кабінетові Міністрів переосмислити свій підхід. Варто розглянути залучення інших галузевих міністерств, які не мають повноважень на керування різноманітним, але чий мандат охоплює аспекти державного врядування, зокрема повсякденні питання національних меншин, такі як доступ до правосуддя чи розвиток інфраструктури у віддалених та сільських місцевостях. Це можуть бути Міністерство юстиції, Міністерство регіонального розвитку й інші, що мають повноваження з питань, не пов'язаних з культурою.

- ▶ Кабінету Міністрів слід розглянути питання створення постійних виконавчих структур з достатніми повноваженнями, компетенцією та ресурсами для забезпечення захисту національних меншин на постійній основі.

Бажано, щоб зазначений перегляд та аналіз виконувалися паралельно з повним переглядом відповідного законодавства та політики з метою їх удосконалення шляхом інтегрування прав меншин, а також розроблення нового законодавства у відповідних сферах. Повномасштабний перегляд, на противагу фрагментарному реформуванню без всеосяжного огляду, допоможе уникнути поганого законодавства та поставити Україну на шлях сталого врядування в сфері захисту меншин. Такий захід має привести до повного перегляду Закону «Про національні меншини», що зможе посприяти створенню стабільної правової основи для послідовної політики стосовно національних меншин у майбутньому.

- ▶ Кабінет Міністрів має розглянути можливість утримання від поточних змін законодавства про національні меншини до проведення повномасштабного перегляду.
- ▶ Кабінет Міністрів міг би розглянути можливість звернення по допомогу до Ради Європи у підтримці повномасштабного перегляду.

## **7. Підвищення ясності в питанні розподілу повноважень у центральних органах влади**

---

Чіткий розподіл повноважень і налагоджена система врядування в межах виконавчих структур сприяє ясності та послідовності в розробленні політики щодо захисту національних меншин. Кабінет Міністрів прагне досягнути цього завдяки самовідданій роботі Міністерства культури як ключового органу, відповідального за захист меншин. Однак міністерство або установа не провадить своєї діяльності в умовах вакууму,

тому Міністерство культури під час здійснення свого мандату залежить від інших центральних установ. Розподіл роботи і повноважень ані цілком чіткий, ані логічний. Наприклад, з одного боку, Міністерство культури не має повноважень у сфері здобуття освіти мовою меншин; це покладено на Міністерство освіти та науки. З другого боку, видається, ніби воно має більше повноважень за Міністерство закордонних справ у відносинах з рідними державами та співпраці у двосторонніх комісіях. Поки немає тісної співпраці між міністерствами, це може призвести до розроблення недосконалої політики й потенційних дипломатичних невдач.

У той час, коли Міністерство культури відповідає за міжнародні зобов'язання України, проблемне те, що воно не має повноважень стосовно здобуття освіти мовами меншин. У разі, якщо політику в галузі освіти меншин розробляє Міністерство освіти без значної участі Міністерства культури, така політика, ймовірно, порушує міжнародні зобов'язання України. Що стосується стосунків з державами рідного походження, Міністерство закордонних справ відповідає за міжнародні відносини України з іншими суверенними державами, зокрема за повагу територіальної цілісності; тому, якщо політику відносин з державами рідного походження розробляють у Міністерстві культури без тісної співпраці з Міністерством закордонних справ, вона може порушувати територіальну цілісність іноземних держав. З метою уникнення цих недоліків

- ▶ Міністерство культури має створити постійну робочу групу з іншими міністерствами, відповідальними за захист меншин.
- ▶ Міністерство культури могло б розглянути можливість звернення по експертну допомогу з метою розроблення комплексної компетенції для робочої групи.

## **8. Забезпечити чітке делегування повноважень у вразливих сферах**

---

Певні аспекти захисту меншин потребують конкретних і детальних експертних знань у системі державного врядування. Брак достатніх експертних знань може призвести до плутанини в розробленні політики, й у кінцевому підсумку – до недосконалого законодавства. Зазвичай за таких неадекватних підходів саме бенефіціари платять найвищу ціну. Освіта й правоохоронна система – це дві найвразливіші сфери розроблення політики з питань захисту меншин.

Освіту вважають основним інструментом захисту й заохочення самотності меншин. Стаття 14 Рамкової конвенції про захист національних меншин захищає право осіб, що належать до меншин, на ствердження та збереження своєї самотності за допомогою освіти. Помилки в розробленні політики можуть призвести до соціальних заворушень і розпаду суспільства. Міністерство освіти правильно усвідомило цей ризик і створило Робочу групу з питань імплементації статті 7 Закону «Про освіту». Надзвичайно важливо, щоб вона мала достатні ресурси та експертну підтримку для здійснення свого мандату. Її склад також важливий. Міністерство освіти має забезпечити отримання групою достатнього фінансування для підтримки регіональних та місцевих адміністрацій протягом імплементації нового законодавства справедливим чином. Група також повинна мати змогу отримувати відгуки від шкільних директорів і вчителів, щоб ті могли пропонувати поправки міністрові освіти. Має бути належний бюджет для відвідин регіонів та територій, де освіта національних меншин перебуває під загрозою або ліквідується. Часові межі групи мають бути чітко визначеними; група з тимчасовим мандатом не зможе добре розвинути нагляд і практичну діяльність, і не зможе бути визнаною інструментом національних меншин на протипагу інструментові щодо національних меншин.

- ▶ Міністерство освіти має розробити повну серію підзаконних актів для Робочої групи з питань імплементації статті 7 Закону «Про освіту» з метою спілкування з національними меншинами та громадськістю, щоб підійти до цього питання дуже серйозно.
- ▶ Міністерство освіти могло б розглянути можливість звернення по експертну допомогу до Ради Європи щодо розроблення комплексної компетенції для робочої групи.

Правоохоронна діяльність в областях проживання меншин та етнічних груп вимагає диференційованого підходу, що враховував би етнокультурні аспекти цих груп та їхніх батьківщин. Часто ці групи піддаються дискримінації та висловлюванням мови ворожнечі/злочинам на ґрунті ненависті. Кабінет Міністрів належним чином усвідомив це і долучив Міністерство закордонних справ до реалізації Стратегії захисту й інтеграції ромів. Позитивно те, що до міжвідомчої робочої групи входять і представники ромських громад. Проте надзвичайно важливо, щоб вона дістала адекватну підтримку цієї функції, щоб уникнути «силових» аспектів у питанні ромів, якщо Міністерство внутрішніх справ не налагодить тісної співпраці з

правоохоронними підрозділами, зокрема з поліцією. Слід поширити «Рекомендації Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин з питань поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві» в лавах поліції<sup>182</sup>.

- ▶ Міністерство внутрішніх справ має забезпечити, щоб повноваження, делеговані поліції, вимагали від правоохоронних підрозділів і надалі ставитися з розумінням до захисту національних меншин і прав вразливих етнічних груп.
- ▶ Міністерство внутрішніх справ могло б розглянути можливість звернення по допомогу до Ради Європи та ОБСЄ з метою підготування правоохоронних підрозділів до відповідної поліцейської діяльності.

## **9. Забезпечити чітке делегування повноважень ОДА, районам і громадам**

Чіткість повноважень, делегованих обласним і місцевим адміністраціям, сприятиме зміцненню довіри демократії, а також запобігатиме заворушенням і напруженню в суспільстві. Відповідальне за делегування державної політики з етнокультурних питань і захисту меншин Міністерство культури. РДА мають компетенцію щодо реалізації етнокультурної політики, зокрема захисту меншин у регіонах, і більшість РДА створило виконавчі структури з цією метою. Проте Міністерство культури не надало інструкції та розпорядження на допомогу державним службовцям обласного та місцевого рівнів під час реалізації державної політики на своїх територіях. Видається, що передання знань відбувається епізодично і без чіткого стратегічного бачення. Це призвело до того, що РДА концентрує свою увагу переважно на культурній політиці, залишаючи осторонь важливу політику соціальної інтеграції, яка могла сприяти розумінню між культурами, а також соціальній згуртованості. Ба більше, неочевидно, що передані повноваження обґрунтовані та підкріплені чіткими інструкціями щодо реалізації державної політики, зокрема інструкціями щодо міжнародних зобов'язань України стосовно прав і захисту національних меншин. І, нарешті, не відбувається обміну досвідом між областями, районами та громадами.

- ▶ Міністерству культури слід розглянути можливість розроблення комплексних керівних принципів та інструкцій стосовно реалізації державної політики на обласному та районному рівнях, а також слід розробити програми взаємного навчання й обміну між областями з таких питань, пов'язаних з національними меншинами.
- ▶ Міністерство культури могло б розглянути можливість звернення по експертну допомогу до секретаріатів Рамкової конвенції РЄ про захист національних меншин та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, а також до Конгресу місцевих та регіональних влад з метою передання знань щодо відповідних прикладів децентралізації в Європі.

Делегування повноважень виходить також і від інших центральних органів влади. У разі децентралізації повноваження делегуються Міністерством регіонального розвитку. Поки законодавство стосовно децентралізації посилається на етнокультурні обставини й потребу в урахуванні культурних та національних батьківщин, вочевидь мало регіональних стратегій посилаються на цей факт і ставлять на меті захист батьківщин. У деяких випадках це призвело до зупинення процесу добровільного об'єднання через неподолання розбіжностей в етнокультурних відносинах. З цього приводу можна лише шкодувати, бо, згідно зі статтею 16 Рамкової конвенції про захист національних меншин влада має враховувати історичні та культурні особливості батьківщин національних меншин під час об'єднання виборчих та адміністративних округів. Влада відповідальна за пошук рішень, які б захищали культурні регіони від асиміляції. Процеси об'єднання, що були у Швейцарії (2014 рік, Іланц/Гліон) та Данії (2007 рік, регіон Південна Данія) можуть бути гарними практичними прикладами для України.

- ▶ Міністерству регіонального розвитку варто розглянути можливість розроблення чітких керівних принципів та інструкцій щодо запобігання порушенню статті 16 у поточному процесі об'єднання.
- ▶ Міністерство регіонального розвитку могло б розглянути можливість звернення по експертну допомогу до Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи з метою сприяння переданню знань, пов'язаних з процесами об'єднання від інших держав-членів, зокрема Швейцарії та Данії.

182. Рекомендації Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин з питань поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві. Документ доступний за посиланням: <https://www.osce.org/hcnm/policing-recommendations> [дата перегляду 22 вересня 2018 року].

## КОНСУЛЬТАТИВНІ МЕХАНІЗМИ

### 10. Підвищити рівень доступу до органів, що ухвалюють рішення на центральному рівні

---

Доступ членів національних меншин до органів, що ухвалюють рішення на високому рівні, може мати символічну цінність у забезпеченні миру і сприяти соціальній єдності та згуртованості. Віддаленість може хибно бути сприйнятою як байдужість. Розміщення Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства в Адміністрації Президента й наявність підгрупи, яка займається етнополітикою, актуальні. Проте незрозуміло, яку користь це дасть національним меншинам. Якщо порівняти з Радою представників кримськотатарського народу, яка може надавати пропозиції безпосередньо Президентові, координаційна рада не представляє національні меншини. Є незадоволення поточною ситуацією серед членів національних меншин. Приклади з Естонії та Латвії свідчать, що особливо в перехідні періоди проведення круглого столу для національних меншин на найвищому урядовому рівні сприяє відкритому діалогу та обмінові поглядами.

- ▶ Адміністрації Президента варто терміново розглянути можливість покращення нерівного становища, з яким стикаються національні меншини у своїх відносинах на найвищому державному рівні, започаткувавши постійний круглий стіл для національних меншин.
- ▶ Адміністрація Президента могла б розглянути можливість звернення по допомогу до Ради Європи з метою сприяння переданню знань від інших держав-членів, зокрема Естонії або Латвії.

Звернення до членів парламенту вважається демократичним правом, а також ключовим принципом статті 15 РКНМ. Важливо, щоб парламентські слухання були доступні для всіх членів суспільства. Слухання в Комітеті з питань прав людини мають особливо важливе значення для представників національних меншин. Проте не зовсім ясно, як численні організації, що представляють національні меншини, особливо організації в регіонах і віддалених районах України, можуть брати в них участь.

- ▶ Парламент має забезпечити вільний доступ і постійний діалог з національними меншинами, можливо, за допомогою спеціального комітету або уповноваженого, за прикладом Німеччини (див. також Рекомендацію 4).

Кабінет Міністрів не має консультативного механізму, спеціально призначеного для діалогу з національними меншинами. Це може бути логічно, враховуючи координаційну функцію, яку виконує Кабінет Міністрів України. Проте це негативно сприймають представники національних меншин й інші зацікавлені особи, які представляють національні меншини. Можливість підтримання міжкультурного діалогу може подолати негативних висловів і, ймовірно, сприяти рівності.

- ▶ Кабінету Міністрів варто розглянути можливість створення функції діалогу з організаціями, що представляють національні меншини, наслідуючи приклад Чехії (або Польщі).
- ▶ Кабінет Міністрів міг би розглянути можливість звернення по допомогу до Ради Європи з метою сприяння переданню знань від Чехії у сфері консультативних механізмів на рівні голови уряду.

### 11. Розширити і зміцнити консультативні механізми в центральних органах влади

---

Такі повсякденні питання, як освіта, питання сімейного життя, збереження мов, культури та культурної спадщини, – найважливіші для багатьох членів національних меншин та особливо актуальні для захисту їхньої ідентичності. Тому реалізація політики в цих сферах становить суттєвий інтерес для національних меншин. Відкриті й структуровані консультації з національними меншинами в цих сферах життя сприяють лояльності й соціальній згуртованості. Інші питання, притаманні формуванню ідентичності, такі як працевлаштування, безпека, охорона здоров'я та загальний добробут, також важливо внести до консультацій. Такі консультації потрібно проводити регулярно на постійних платформах шляхом надання підтримки і передання знань представникам, що беруть участь у консультаціях. Це мають бути спеціалізовані органи, незалежні від громадських рад. Часто сфери політики охоплюють комплексні питання, які можуть зрозуміти і опанувати лише спеціалісти. Такі консультації мають бути конструктивними, неманіпулятивними і проводитися в атмосфері співпраці, розуміння та поваги.

До того ж потрібно уникати будь-якого політичного порядку денного. Прозорість консультацій підвищить їхню легітимність. Належна документація та інформування про неї повинні мати найвищий пріоритет. В той час, коли і Міністерство культури, і Міністерство освіти і науки утворили спеціалізовані консультативні органи, видається, є багато перешкод для представників національних меншин, що прагнуть брати участь у зустрічах і цих заходах, особливо для представників, які мешкають поза Києвом. Також потрібно уникати перешкод, зумовлених міжособистісними відносинами, бо вони можуть заповнити процеси і, отже, перешкоджати консультаціям. До того ж національні меншини не залучені у двосторонні комісії з Німеччиною, Румунією, Угорщиною та Словаччиною. Ці комісії складаються лише з державних службовців і посадових осіб.

- ▶ Кабінетові Міністрів слід розглянути можливість написання деталізованих керівних принципів для спеціалізованих консультативних органів з метою досягнення легітимності та кращого успіху.
- ▶ Кабінет Міністрів міг би розглянути можливість звернення по експертну допомогу до Ради Європи з метою розроблення шаблону статуту і керівних принципів для консультативних механізмів.

Вкрай важливо, щоб ці органи оптимально функціонували відповідно до стандартів, затверджених у статті 15 РКНМ та статті 7(4) ЄХРМ. Відповідно до стандартів Ради Європи, представники національних і мовних меншин мають брати участь у написанні державних звітів у зв'язку з моніторинговими циклами, згідно з РКНМ та ЄХРМ. Ці процеси потрібно проводити дуже прозоро, а представники повинні мати доступ до повної документації та інформації. Особливо це стосується здобуття освіти мовами меншин та збереження мов, очевидна більша потреба є в консультаціях, особливо для мовців, що не належать до основних великих мовних груп. Спеціалізовані експертні групи щодо невеликих спеціалізованих мов можуть надати допомогу консультативним органам аналізом та рекомендаціями. Також центральні органи влади недостатньо обізнані з мовами меншин. Складається враження, що вони перетворилися на «випадково постраждалих» у мовному конфлікті між українською та російською мовами. Це можна подолати пропагандою багатомовності.

- ▶ Кабінет Міністрів має розглянути можливість запровадження посади і призначення Уповноваженого з питань мовної політики для сприяння багатомовності та захисту мов невеликих груп, аналогічної до посад, запроваджених у Канаді, Косові та Сполученому Королівстві.
- ▶ Кабінет Міністрів має розглянути можливість звернення по допомогу до Ради Європи для сприяння переданню знань від Уповноважених з питань мовної політики в інших країнах.

## **12. Розширити і створити нові органи на регіональному та місцевому рівнях**

---

Консультації в місцевих і національних громадах – особливо важливі з огляду на те, що багато громад віддалені від столиці, і не завжди обговорювані в Києві питання стосуються конкретних ситуацій на місцях. В той час, коли багато РДА створили громадські ради або спеціалізовані консультативні органи для національних меншин, видається, що дуже мало обласних та місцевих рад зробили те саме. Стосовно РДА, які утворили консультативні органи, видається, що немає стратегічного бачення того, як ці органи мають функціонувати і яких результатів вони мають досягти. Багато з них схильні зосереджуватися переважно на культурній політиці та програмах, коли насправді програми соціальної інтеграції можуть мати значення для забезпечення єдності та спільної національної ідентичності. До того ж, видається, що національні меншини недостатньо поінформовані про такі органи. Стосовно консультативних органів при обласних та місцевих радах, то складається враження, що вони зовсім позбавлені таких органів. Принаймні експерти не мали можливості встановити, чи є такі органи та чи функціонують вони в місцевих громадах. Це свідчить про те, що демократичних прав національних меншин у місцевих громадах не враховують, імплементацією ж статті 15 РКНМ нехтують. Отже, загалом немає доступу до органів, що ухвалюють рішення, та обмежений доступ до адміністрацій на регіональному та місцевому рівнях.

- ▶ Міністерство культури має забезпечити зміцнення розробленими адміністративними повноваженнями стосовно національних меншин наявних спеціалізованих консультативних органів і створити нові консультативні органи там, де їх ще немає.
- ▶ Міністерству культури слід розглянути можливість звернення по допомогу до Ради Європи для сприяння заходам з передання знань (семінарів, майстер-класів, тренінгів) від центральних органів влади до областей і районів.

## ТЕХНІЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ:

### ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ

#### **13. Підвищити обізнаність з міжнародними зобов'язаннями України у сфері прав меншин**

---

Недостатня обізнаність часто основна причина поганої реалізації політики. Це може бути проблемою в органах системи державного управління/врядування на всіх рівнях – не лише регіонального та місцевого, а й в опосередкованих установах, зокрема поліцейних підрозділах, прикордонних патрулях, серед медичного персоналу, у військових формуваннях тощо – які можуть в той чи інший момент зіткнутися з членами національних, мовних, етнічних і релігійних меншин з особливими потребами. Підвищення обізнаності серед широкої громадськості також може сприяти кращій імплементації захисту меншин і взаєморозумінню в питаннях прав меншин для реальної рівності на основі консультацій. Стаття 6 РКНМ вимагає, щоб держава – учасниці Конвенції заохочували терпимість і повагу до прав груп меншин та їхніх прав на збереження своєї ідентичності. Вищий рівень обізнаності та розуміння прав меншин не тільки сприятиме соціальній згуртованості, але й активізує роботу спеціалізованих підрозділів адміністрацій відповідальних за розроблення політики, на які покладені завдання забезпечення представництва й участі меншин.

Підвищення поінформованості щодо міжнародних зобов'язань України за допомогою інформаційних кампаній, комунікаційних платформ, тренінгів й інших інструментів передання знань не лише може сприяти ефективнішій реалізації політики, але й вищому рівню задоволеності серед державних службовців, зацікавлених осіб і бенефіціарів. Кампанії і тренінги потрібно розробляти, виходячи з потреб отримувачів, їх слід проводити на всіх рівнях державного врядування та законодавчих функцій.

- ▶ Міністерство культури й інші установи центральної влади могли б розглянути можливість затвердження програми, що націлена на підвищення обізнаності з правами національних меншин.
- ▶ Міністерство культури могло б розглянути можливість звернення по допомогу до Ради Європи стосовно розроблення загальнодержавної інформаційної кампанії, яка б забезпечила підвищення рівня знань і зміцнення потенціалу у сфері захисту національних меншин та обізнаності з делікатними питаннями.

#### **14. Посилити потенціал і можливості на всіх рівнях управління**

---

Щоб зробити врядування у сфері національних меншин стійким, в подальшому потрібно забезпечити зміцнення потенціалу та підготування державних службовців і постачальників послуг, які безпосередньо займаються національними меншинами; це покращить відносини та забезпечить основу для успішної імплементації комплексної моделі врядування у сфері національних меншин. Потенціал багатьох підрозділів як на центральному, так і на регіональному/місцевому рівнях занадто низький для виконання необхідних завдань і для тих завдань, які не виконуються. На рівні центральної адміністрації деякі міністерства призначили тільки кількох державних службовців, що займаються політикою щодо меншин, яка може охоплювати всю територію України. Це нерозумно для такої мультикультурної та неоднорідної країни, як Україна. На регіональному та місцевому рівнях обов'язки захисту меншин покладають на державних службовців, що працюють неповний робочий день, і в багатьох випадках підрозділи значно недоукомплектовані. У місцевих громадах прикордонних районів часто немає державних службовців, спеціально призначених для розв'язання питань меншин, пов'язаних з транскордонним співробітництвом. До того ж протягом нещодавнього процесу децентралізації не надано додаткового персоналу або підтримки у зв'язку з переговорами щодо об'єднання в місцевих громадах. Розмовники також скаржаться, що державні службовці, крім їхнього перенавантаження у зв'язку з малою кількістю персоналу, також дуже часто мають задовольнятися застарілим обладнанням, їм бракує інвентарю, зокрема інструментів комунікації, посібників, навчальних матеріалів і достатнього приміщення для переговорів тощо.

На загальну думку розмовників, підрозділам і консультативним органам, які мають реалізовувати політику у сфері захисту меншин, виділяють недостатню кількість ресурсів. Також важливо, щоб кваліфікація державних службовців відповідала завданням; державні службовці, які володіють відповідними мовами меншин – цінний актив для інституціонального потенціалу адміністрації.

- ▶ Українська влада має розглянути можливість збільшення бюджетів для департаментів й інших підрозділів, на які покладено обов'язки у сфері захисту меншин, особливо в поліетнічних регіонах з особливими потребами, зумовленими великою кількістю меншин або великою кількістю малих мовних груп.
- ▶ Українська влада має розглянути можливість звернення по технічну допомогу до Ради Європи задля підтримки створення потенціалу й управління/керування різноманітним у поліетнічному суспільстві.

## КОНСУЛЬТАТИВНІ МЕХАНІЗМИ

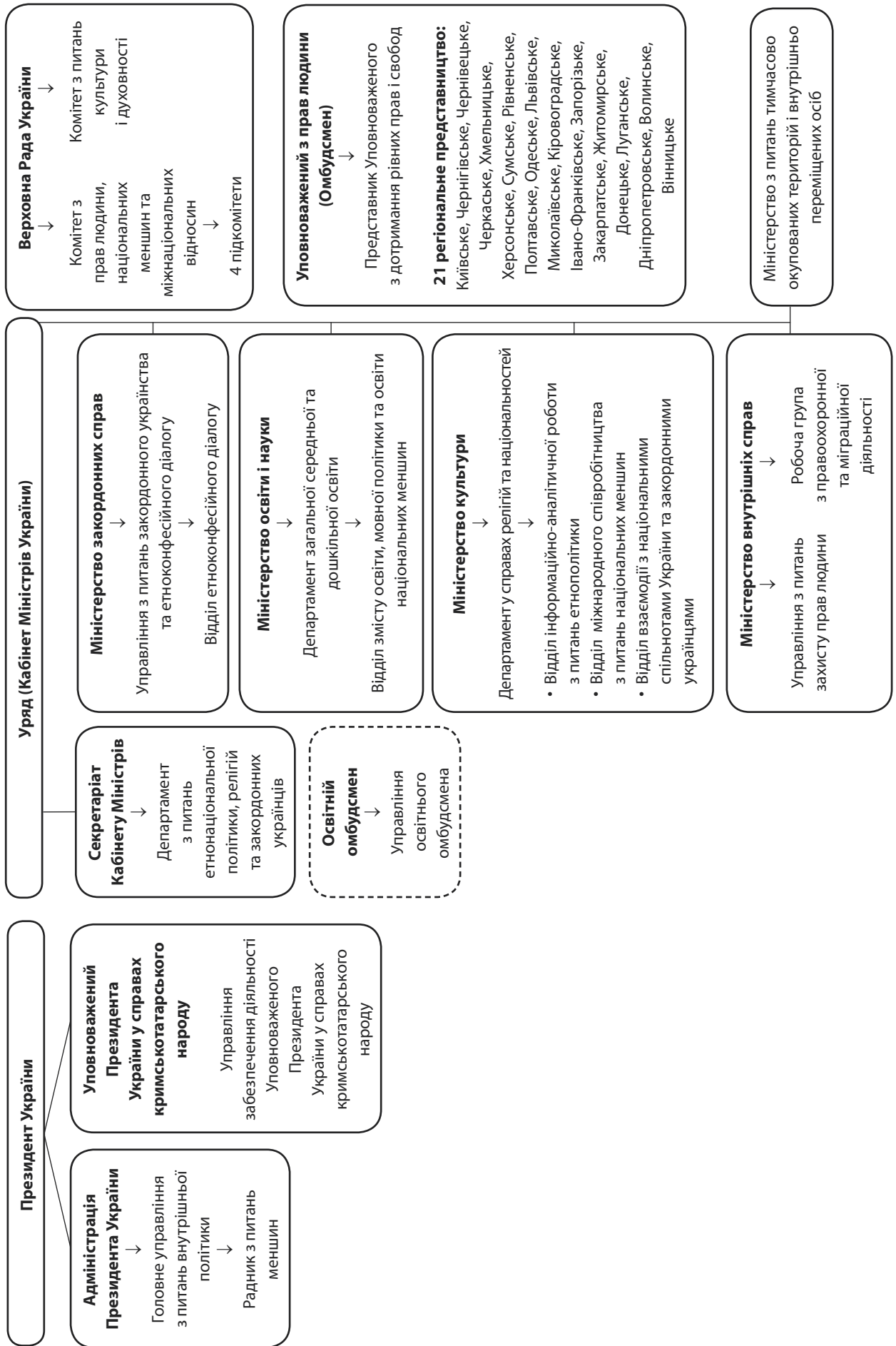
### *15. Надати основні інструменти для участі й комунікації*

---

Участь у консультаціях вимагає знань процесів, зокрема зловбодених питань і теми, а також засобів для участі в актуальних заходах. Одна з найбільших проблем, на думку розмовників, – брак інформації та комунікації стосовно консультаційних процесів на всіх рівнях державного врядування. На центральному наявна низка державних онлайн-консультацій, які, схоже, не охопили всіх зацікавлених сторін і бенефіціарів. На регіональному та локальному рівнях онлайнві консультації недоцільні з причини віддаленості деяких територій. Крім того, департаменти, на які покладено завдання у сфері захисту меншин, не завжди мають досвід у комунікаціях або не мають персоналу для виконання завдань у сфері комунікації. Це часто веде до того, що представники національних меншин не повністю обізнані з наявними в них можливостями як на центральному, так і на регіональному/локальному рівнях щодо участі в засіданнях, слуханнях, консультаціях та інформаційних заходах. На регіональному та локальному рівнях розмовники також висловили стурбованість тим, що не отримують інформації про можливості фінансування чи інші програми, що становлять для них інтерес. У кінцевому підсумку в усіх напрямках на центральному та регіональному/локальному рівнях спостерігається значне невдоволення браком коштів, щоб брати участь у заходах як у регіонах, так і міських центрах. Активність меншин завжди була добровільною ініціативою, а більшість представників не очікують винагороди. Однак спостерігається розчарування, що найтяжчий для багатьох не час, а оплата витрат на участь. Тому цей факт може перешкоджати не лише участі, а й належній реалізації захисту меншин.

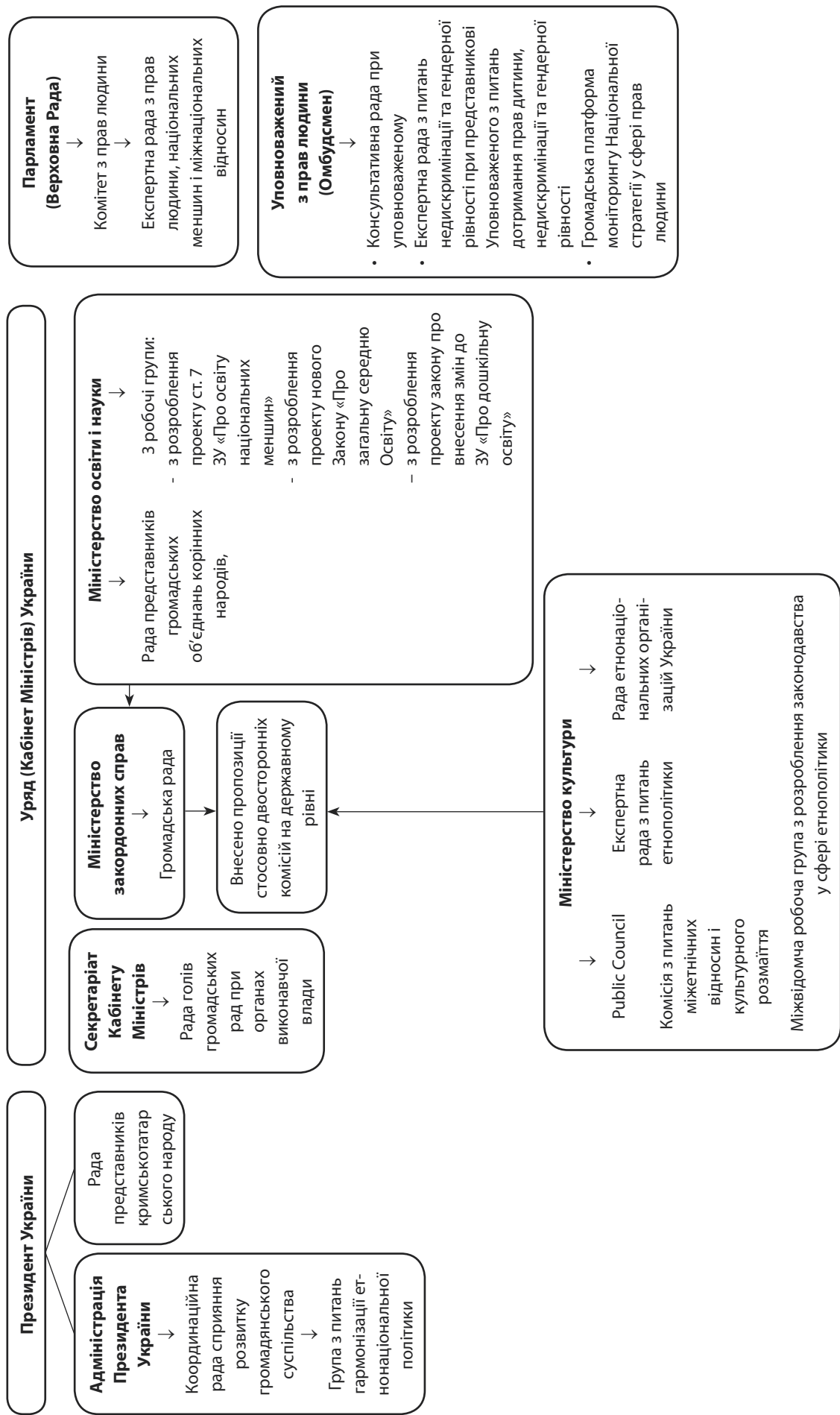
- ▶ Відповідні адміністративні департаменти мають пересвідчитися, що вони виділили достатньо коштів для надання базових інструментів з метою участі в консультаціях і для інформації про консультації.
- ▶ Адміністративні департаменти могли б розглянути можливість звернення по технічну допомогу до Ради Європи для підтримки створення потенціалу й інструментів у сфері комунікації.

# ДОДАТОК 1. ОРГАНІГРАМА «ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ УКРАЇНИ ЦЕНТРАЛЬНОГО РІВНЯ»





## ДОДАТОК 2. ОРГАНІГРАМА «КОНСУЛЬТАТИВНІ ОРГАНИ УКРАЇНИ ЦЕНТРАЛЬНОГО РІВНЯ»



## ДОДАТОК 3. ОРГАНІГРАМА «ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ УКРАЇНИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНЯХ»

### Одеса

Одеська обласна державна адміністрація  
↓  
Управління культури, національностей, релігій та охорони об'єктів культурної спадщини  
↓  
Відділ культури, Відділ охорони національностей та об'єктів культурної спадщини релігій

### Болградський район

Болградська районна державна адміністрація  
↓  
Управління культури

Болградська районна рада  
Немає комітетів, що займаються питаннями захисту національних меншин

### Львів

Львівська обласна державна адміністрація  
↓  
Департамент з питань культури, національностей і релігій  
↓  
Відділ релігій та національностей  
Відділ фінансового планування

Обласна рада  
Немає інформації про комітети, які займаються питаннями меншин

### Чернівець

↓  
Радник голови ОДА  
↓  
Чернівецька обласна державна адміністрація  
↓  
Управління культури  
Відділ захисту об'єктів культурної спадщини, національностей і релігій освіти  
↓  
Управління освіти

Обласна рада  
Немає комітетів, що займаються питаннями захисту національних меншин

### Закарпаття

Закарпатська обласна державна адміністрація  
↓  
Управління у справах національностей та релігій

Обласна рада  
Немає інформації про комітети, які займаються питаннями меншин

## ДОДАТОК 4. ОРГАНІГРАМА «КОНСУЛЬТАТИВНІ ОРГАНИ УКРАЇНИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНЯХ»

### Одеса

Рада представників національно-культурних товариств Одеської області при Відділі культури, національностей і релігій (у Департаменті з питань культури, національностей і релігій та охорони об'єктів культурної спадщини)

### Болградський район

Болградська громадська рада при Болградській районній адміністрації

### Львів

Громадська рада при Львівській обласній державній адміністрації

Рада національних громад при Департаменті з питань культури, національностей і релігій

### Чернівці

Обласна рада з питань етнонаціональної політики при першому заступнику голови обласної державної адміністрації

Рада директорів закладів загальної середньої освіти області при Управлінні освіти

Громадська рада з питань освіти і науки при Управлінні освіти

Громадська рада при Управлінні культури

Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства

### Закарпаття

Громадська рада при обласній державній адміністрації

Громадська рада з питань ромів при обласній державній адміністрації

## ДОДАТОК 5. ТАБЛИЦЯ 1 – НЕВІДВІДАНИ ОБЛАСТІ УКРАЇНИ

Таблиця містить перелік виконавчих і консультативних структур в обласних державних адміністраціях, до яких не організовано відрядження експертів.

Область	Структурний підрозділ з питань міжнаціональних відносин	Кількість осіб, що працюють у структурному підрозділі та займаються питаннями міжнаціональних відносин	Правова основа діяльності структурного підрозділу	Можливість співробітників структурного підрозділу говорити мовами національних меншин	Назва консультативно-дорадчих органів (структур) з питань міжнаціональних відносин при обласних або районних державних адміністраціях та міських радах	Правова основа утворення та діяльності консультативних органів	Джерела та обсяги фінансування регіональних програм у сфері етнополітики та консультативних органів
Дніпропетровська область	Відділ у справах національностей і релігій Управління культури, національностей і релігій Дніпропетровської обласної державної адміністрації	2	Положення про відділ у справах національностей і релігій (Наказ №95 від 1.12.2016 року)	Російська	немає	немає	Фінансування не надається
Донецька область	Відділ у справах національностей і релігій Управління внутрішньої політики Департаменту інформаційної та внутрішньої політики ОДА	Загальна кількість – 3 особи, 1 особа займається справами національних меншин	Розпорядження ОДА. Наказ департаменту	Російська	Рада з питань етнополітики при ОДА	Накази голови обласної державної адміністрації	Фінансування не надається
Житомирська область	Сектор у справах релігій та національностей Управління культури та туризму ОДА	1	Накази управління	немає	немає	немає	Фінансування не надається

Область	Структурний підрозділ з питань міжнаціональних відносин	Кількість осіб, що працюють у структурному підрозділі та займаються питаннями міжнаціональних відносин	Правова основа діяльності структурного підрозділу	Можливість співробітників структурного підрозділу говорити мовами національних меншин	Назва консультативно-дорадчих органів (структур) з питань міжнаціональних відносин при обласних або районних державних адміністраціях та міських радах	Правова основа утворення та діяльності консультативних органів	Джерела та обсяги фінансування регіональних програм у сфері етнополітики та консультативних органів
Івано-Франківська область	Управління культури, національностей та релігій (відділ у справах національностей та релігій) ОДА	1	Положення про Департамент з питань культури, національностей і релігій (Наказ обласної державної адміністрації від 01.03.2018 року, № 114)	Польська, російська	Громадська рада при обласній державній адміністрації; Громадська рада при Управлінні культури Коломийської міської ради.	Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 року, № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; Постанова обласної державної адміністрації від 8 серпня 2017 року № 467 «Про затвердження положення про Громадську раду при обласній державній адміністрації».	Фінансування не надається
Київська область	Відділ у справах релігій та національностей Управління культури, національностей та релігій	2 особи займаються справами національних меншин	Положення про відділ	Російська	Громадська рада при ОДА, блок «Духовність та культура», комітет «Духовність та культура» Регіональна рада сприяння розвитку громадянського суспільства при ОДА Громадська рада при Броварській районній державній адміністрації	Накази голови обласної державної адміністрації	Програма розвитку громадянського суспільства у Київській області. Коштом загальних фондів структурних підрозділів Київської ОДА. Регіональні програми у сфері етнополітики на регіональному та районному рівнях не були затверджені

Область	Структурний підрозділ з питань міжнаціональних відносин	Кількість осіб, що працюють у структурному підрозділі та займаються питаннями міжнаціональних відносин	Права основа діяльності структурного підрозділу	Можливість співробітників структурного підрозділу говорити мовами національних меншин	Назва консультативно-дорадчих органів (структур) з питань міжнаціональних відносин при обласних або районних державних адміністраціях та міських радах	Права основа утворення та діяльності консультативних органів	Джерела та обсяги фінансування регіональних програм у сфері етнополітики та консультативних органів
Кіровоградська область	Управління комунікацій з громадськістю Кіровоградської ОДА. В структурі управління діє сектор у справах національностей та релігій відділу комунікацій та консультацій з громадськістю	2 особи (голова відділу та головний спеціаліст)	Розпорядження голови обласної державної адміністрації від 2 січня 2018 року №2-р «Про затвердження Положення про Управління комунікацій з громадськістю Кіровоградської обласної державної адміністрації»	1 особа говорить англійською (зі словником) 1 особа володіє німецькою (зі словником)	Рада представників національно-культурних товариств при ОДА (23 особи).	Розпорядження голови обласної державної адміністрації від 31 травня 2008 року № 464-р «Про утворення обласної комісії при обласній державній адміністрації».	Розпорядження обласної ради від 10 листопада 2017 року № 386 «Про програму розвитку міжнаціональних відносин та підтримки діяльності національно-культурних товариств Кіровоградської області до 2022 року». У 2018 році фінансування з обласного бюджету заплановано в сумі 256 тис. грн.
Луганська область	Управління культури, національностей та релігій ОДА	2	Положення про управління Луганської військово-цивільної адміністрації		Рада з питань етнопонаціональної політики при ОДА		Обласна програма розвитку української мови, культури та національної свідомості громадян України на території Луганської області у 2016–2018 років. Розділ національно-культурних товариств

Область	Структурний підрозділ з питань міжнаціональних відносин	Кількість осіб, що працюють у структурному підрозділі та займаються питаннями міжнаціональних відносин	Правова основа діяльності структурного підрозділу	Можливість співробітників структурного підрозділу говорити мовами національних меншин	Назва консультативно-дорадчих органів (структур) з питань міжнаціональних відносин при обласних або районних державних адміністраціях та міських радах	Правова основа утворення та діяльності консультативних органів	Джерела та обсяги фінансування регіональних програм у сфері етнополітики та консультативних органів
Сумська область	Управління інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю	1	Положення №262-ОД від 27.04.2018.	Російська та білоруська	немає	немає	Фінансування не надається
Тернопільська область	Управління з питань внутрішньої політики, релігій та національностей Тернопільської обласної державної адміністрації	3	Положення про Управління з питань внутрішньої політики, релігій та національностей Тернопільської обласної державної адміністрації (Розпорядження голови від 27.04.2016. № 256-ОД)	Польська, німецька	Рада національно-культурних товариств національних меншин при ОДА	Розпорядження голови обласної державної адміністрації «Про раду національно-культурних товариств національних меншин при обласній державній адміністрації» від 13 листопада 2013 року №545-ОД	Фінансування не надається, програми не було затверджено
Хмельницька область	Сектор національностей та релігій Управління культури, національностей, релігій та туризму	2	Наказ Голови Управління культури	Російська	немає	немає	Фінансування не надається
Черкаська область	Відділ взаємозв'язків з громадськістю та суспільно-політичних питань. Управління взаємозв'язків з громадськістю та інформаційної діяльності Департаменту культури та взаємозв'язків з громадськістю Черкаської обласної державної адміністрації	3 особи	Положення про Відділ зв'язків з громадськістю і соціально-політичних питань. Черкаської обласної державної адміністрації	Відділ зв'язків з громадськістю та соціально-політичних питань при Департаменті культури та зв'язків з громадськістю Черкаської обласної державної адміністрації	3 особи	Положення про Відділ зв'язків з громадськістю і соціально-політичних питань, Черкаської обласної державної адміністрації	Положення про Відділ зв'язків з громадськістю і соціально-політичних питань, Черкаської обласної державної адміністрації

## ДОДАТОК 6. ТАБЛИЦЯ 1 – ВІДВІДАНІ ОБЛАСТІ УКРАЇНИ

### Харківська область

Виконавча структура	Коментар	Загальні консультативно-дорадчі структури	Консультативно-дорадчі структури, які займаються питаннями національних меншин	Фінансування	Місцева практика
<p>Департамент масових комунікацій</p> <p>↓</p> <p>Управління внутрішньої політики</p> <p>↙ ↘</p> <p>Відділ аналізу й аналітики</p> <p>Відділ зв'язків з громадськістю</p> <p>Одна вповноважена особа, відповідальна за національні меншини</p> <p>Виконання Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року. Харківські обласні плани заходів, що містять кількісні показники</p>	<p>Жоден з департаментів не займається справами меншин, є лише один спеціаліст</p> <p>Національні меншини стверджують, що має бути СПЕЦІАЛЬНИЙ підрозділ, сильніший з погляду технічної підтримки, кадрового забезпечення та ресурсів</p>	<p>Громадська рада – 35 осіб</p> <p>Має представника національних меншин – одна особа (організація ромів)</p> <p>Вона також і голова громадської ради</p> <p>Комітету з питань меншин</p>	<p>Рада лідерів національних меншин у рамках Департаменту масових комунікацій, спіголова: представник національних меншин і представник департаменту</p> <p>Збори щоквартально</p> <p>Проводити спільну діяльність запрошують інших уповноважених державних службовців (лідерів служб соціального захисту, культури, освіти).</p> <p>Положення не відображає склад, є відкритий список.</p> <p>Порядок денний формується через фейсбук. Пропозиції можна вносити навіть телефоном.</p> <p>Незалежна структура національних меншин</p> <p>Рада лідерів національно-культурних товариств Харківської області</p>	<p>Цільова обласна програма розвитку громадянського суспільства</p>	<p>Найкращий план захисту й інтеграції ромської національної меншини за вказаними якісними критеріями та кількісними показниками</p> <p>Програма ОБСЄ з документування ромів</p> <p>Мерефська громада, Ромська об'єднана територіальна громада (ОТГ)</p> <p>Роми в АТО</p> <p>Фейсбук-сторінка</p>



## Запорізька область

Виконавча структура	Коментар	Загальні консультативно-дорадчі структури	Консультативно-дорадчі структури, які займаються питаннями національних меншин	Фінансування	Місцева практика
<p>Департамент культури, туризму, національностей та релігій</p> <p>↓</p> <p>Управління міжнаціональних відносин</p> <p>↓</p> <p>Відділ національностей та релігій</p> <p>2 особи</p>	<p>Питання культури та міжнаціональних відносин розділені</p>	<p>Громадська рада в ОДА, координує департамент і внутрішню політику</p> <p>При обласній раді діяла Громадська рада, проте вона погано працювала</p>	<p>Координаційна рада громадських об'єднань національних меншин під керівництвом голови Запорізької ОДА</p> <p>представники 28 національних і культурних громад</p> <p>Незалежні організації національних меншин Громадська асоціація національних меншин Запорізької області</p>	<p>Обласна програма підтримки розвитку культур національних меншин у Запорізькій області на 2018–2022 роки, фінансування: 600 тис.</p>	<p>Центр національних культур «Сузір'я»</p> <p>Запорізької універсальної обласної наукової бібліотеки</p> <p>Проект «Багатонаціональне Запоріжжя. Зустрічі з цікавими людьми»</p> <p>Міжнаціональні відносини активно розвиваються завдяки підтримці департаменту</p>

## місто Мелітополь (Запорізька область)

Виконавча структура	Коментар	Загальні консультативно-дорадчі структури	Консультативно-дорадчі структури, які займаються питаннями національних меншин	Фінансування	Місцева практика
<p>Відділ культури Мелітопольської міської ради Запорізької області</p>	<p>Робоча група, затверджена розпорядженням міського голови</p> <p>Реалізація «Плану міжкультурної інтеграції міста Мелітополя на 2015–2020 роки», затверджена Мелітопольською міською радою</p> <p>До робочої групи входять представники влади, депутатського корпусу, наукових та освітніх установ, громадських організацій, національних і культурних суспільств, експертів РЕ Програми міжкультурних міст.</p> <p>Робочу групу очолює міський голова.</p> <p>Моніторинг та оцінювання Плану імплементації проводить Департамент стратегічного розвитку виконавчого комітету, Управління культури Мелітопольської міської ради Запорізької області</p>	<p>Робоча група, затверджена розпорядженням міського голови</p> <p>Реалізація «Плану міжкультурної інтеграції міста Мелітополя на 2015–2020 роки», затверджена Мелітопольською міською радою</p> <p>До робочої групи входять представники влади, депутатського корпусу, наукових та освітніх установ, громадських організацій, національних і культурних суспільств, експертів РЕ Програми міжкультурних міст.</p> <p>Робочу групу очолює міський голова.</p> <p>Моніторинг та оцінювання Плану імплементації проводить Департамент стратегічного розвитку виконавчого комітету, Управління культури Мелітопольської міської ради Запорізької області</p>	<p>Мелітопольський союз громадських організацій «Рада національних товариств».</p>	<p>«План міжкультурної інтеграції міста Мелітополя на 2015–2020 роки»</p>	<p>Інтеркультурний етнографічний музей «Кале», який заснували члени НУО «Мелітопольське національно-культурне караймське товариство «Джамаат».</p>

## Миколаївська область

Виконавча структура	Коментар	Загальні консультативно-дорадчі структури	Консультативно-дорадчі структури, які займаються питаннями національних меншин	Фінансування	Місцева практика
<p>Управління культури, національностей та релігій Миколаївської обласної державної адміністрації</p> <p>Відділ у справах національностей та релігій</p> <p>Відділ закладів культури та охорони культурної спадщини</p>	<p>Структура відповідає нормативній базі</p> <p>Питання захисту культурної спадщини та національностей були розмежовані</p> <p>Національні меншини говорять про потребу у збільшенні кількості співробітників у конкретних структурах, які займаються питаннями меншин</p>	<p>Громадська рада у Миколаївській обласній державній адміністрації (представники національних меншин не були обрані)</p> <p>Меншини заявили про те, що вони не були поінформовані про умови подання документів. Тому ніхто не подав документи для участі у виборах.</p> <p>Постійна депутатська комісія обласної ради, яка розглядає питання культури і затверджує цільову національно-культурну програму</p> <p>Депутати обласної ради: узбеки, корейці, туркмени, росіяни, молдовани, болгары, білоруси</p> <p>Міська рада національних товариств – консультативний орган при міському голові з питань національних меншин (усі питання на міському рівні, що не входять до компетенції ОДА)</p>	<p>Рада представників громадських організацій національних меншин в області, що співпрацює з головою обласної державної адміністрації, 19 осіб (організації національних меншин-голови організації)</p> <p>Вони засідають кожні півроку</p> <p>Громадська організація «Рада національних товариств у Миколаївській області»</p> <p>Новоодеський культурно-освітній центр національних меншин</p>	<p>Цільова національно-культурна програма «Збереження та розвиток етнічної, культурної та мовної ідентичності національних меншин у Миколаївській області»</p> <p>Громадська організація «Рада національних товариств у Миколаївській області» отримує фінансову підтримку</p> <p>План дій з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні протягом 2016–2020 років у Миколаївській області</p>	<p>Голова, методист і головний бухгалтер громадської організації «Рада національних товариств у Миколаївській області» отримують половину окладу від обласної адміністрації</p> <p>Розміщена у муніципальній раді, має окремих офіс.</p> <p>Стратегія розвитку Миколаєва, 2016–2021 роки.</p> <p>Збереження історичної спадщини та національних традицій</p> <p>Розмаїття продуктів культури, Розпорядження Голови обласної державної адміністрації:</p> <p>– Про затвердження плану заходів для реалізації Стратегії захисту й інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини до 2020 року</p> <p>– Про введення теми «Національне різноманіття України» до навчальної програми в освітніх установах</p> <p>– Про відзначення Міжнародного дня голокосту ромів</p> <p>Міжнародне співробітництво (Білорусь, Болгарія, Хорватія, Грузія)</p>

## Одеська область

Виконавча структура	Коментар	Загальні консультативно-дорадчі структури	Консультативно-дорадчі структури, які займаються питаннями національних меншин	Фінансування	Місцева практика
<p>Управління культури, національностей, релігій та охорони об'єктів культурної спадщини</p> <p>Відділ культури, національностей та релігій</p> <p>Відділ охорони об'єктів культурної спадщини</p>	<p>2 особи займаються справами національних меншин.</p> <p>Необхідно збільшити кількість працівників. Для Одеської області ця кількість державних чиновників недостатня</p>	<p>ОДА та районні адміністрації мають власні громадські ради</p> <p>Одеська ОДА не задоволена роботою громадської ради</p> <p>Зараз триває період виборів нових членів</p> <p>Обласна державна адміністрація працює безпосередньо з організаціями громадянського суспільства без використання громадської ради на основі меморандумів</p> <p>Ніяких квот, ми проводили консультації, ця формула погано працює</p> <p>Районні державні адміністрації також мають громадські ради.</p> <p>Представники національних меншин були присутні в радах 11 районних державних адміністрацій</p> <p>Наразі є лише дві районні ради</p> <p>Лиманська районна державна адміністрація має окремий консультативно-дорадчий орган у справах національних меншин</p> <p>Формування місцевих громадських рад</p>	<p>Місто – Робоча група з питань стратегії ромської меншини</p> <p>Засідає щоквартально</p> <p>Для розв'язання невідкладних питань вони проводять позапланові консультативні зустрічі з органами влади та представниками Конгресу ромів</p> <p>Рада представників національно-культурних товариств Одеської області – 33 особи</p> <p>Розглядали Концепцію державної етнічної політики, Зу «Про національні меншини», Стратегію інтеграції ромів, Закон про освіту</p> <p>Протистояння румунів та молдован, польське протистояння між організаціями і товариством болгар</p> <p>Існувала Молодіжна рада у виконавчому комітеті Одеської міської ради, яку тепер усунуто</p>	<p>Обласна програма розвитку громадянського суспільства в Одеській області до 2020 року</p> <p>Існувала окрема «Програма сприяння національним меншинам і діяльності національно-культурних товариств в Одеській області», її більше не фінансують</p> <p>Була запропонована Програма розвитку національних меншин</p> <p>програма охоплює культуру (окремий розділ у питанні національних меншин)</p>	<p>Підписання меморандумів з активними установами громадянського суспільства замість роботи з Громадською радою.</p> <p>Меморандум, залучає неурядові організації до різноманітних заходів</p> <p>За підтримки обласної адміністрації було розроблено опитувальник для об'єднаної територіальної громади, який стосувався релігійних будівель та центрів національної культури</p> <p>5 різних центрів національних культур: Гагаузький, Болгарський (болгарський) та Ізмаїльський центри національних культур, Український культурний центр в Одесі та польської культури в Одесі</p>

## місто Болград, Одеська область

Виконавча структура	Коментар	Загальні консультативно-дорадчі структури	Консультативно-дорадчі структури, які займаються питаннями національних меншин	Фінансування	Місцева практика
Відділ культури Болградської районної державної адміністрації 1 особа Національні меншини вимагають розширення кадрового потенціалу, наголошують на необхідності проведення роз'яснювальної роботи з законами та підтримки соціально-економічного розвитку	Специфіка району: Болградський район порушив питання незалежності на референдумі про незалежність 1991 року, а люди району підтримали його. Спроби створити Народну Раду Бессарабії (російська провокація) та пропозиція створити Республіку Буджак, до якої належали Болградський, Ізмаїльський, Тарутинський райони Одеської області (прояви сепаратизму)	Громадська рада при Болградській районній державній адміністрації, 18 громадських організацій (50% національних меншин) Був розглянутий Закон «Про освіту» та питання децентралізації	національні меншини залучені до роботи Громадської ради	Підтримка та розвиток культурної та освітньої діяльності в межах регіональної цільової програми Програма культурного розвитку міста Болграда затверджена рішенням Болградської міської ради Програма збереження мов національних меншин (підручники, болгарська, албанська, російська мови, стажування в Болгарії) фінансована лише з місцевих бюджетів Раніше підтримка надавалася в межах Програми підтримки розвитку національних меншин і діяльності національно-культурних товариств в Одеській області Програма ООН з відновлення історичних будівель	Комісія з питань збереження Болградського району Асоціація місцевих органів влади в Одеській області

## Чернівецька область

Виконавча структура	Коментар	Загальні консультативно-дорадчі структури	Консультативно-дорадчі структури, які займаються питаннями національних меншин	Фінансування	Місцева практика
Радник голови обласної державної адміністрації  Управління культури ОДА ↓  Відділ з питань охорони культурної спадщини, національностей та релігій  1 особа  Працівники обласної державної адміністрації володіють румунською, польською та німецькою мовами  Департамент з питань науки й освіти ОДА	Перший заступник голови ОДА – член двосторонньої українсько-румунської комісії на державному рівні; внесено пропозиції.  Голова обласної ради – представник національної меншини  У кожному управлінні є представники національних меншин	Кожне управління ОДА має власну Грамадську раду  Управління культури містить дві ради:  Грамадську раду управління та Раду директорів закладів загальної середньої освіти Чернівецької області, 36 осіб (8 осіб з етнічних меншин)  Засідає за потреби  Є окрема Грамадська рада з питань освіти, науки та освіти  Управління науки та освіти – 24 особи (1 особа належить до меншини)	Обласна рада ОДА з питань етнічнонаціональної політики (при обласній державній адміністрації), створена відповідно до розпорядження голови ОДА  Очолована першим заступником голови обласної державної адміністрації.  До неї належать науковці/політологи, представники громадських організацій, а також усі національні меншини; засідає систематично.  Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства  Представники органів державного врядування + 50 % неурядових організацій, також є національно-культурні товариства	Обласна програма підтримки національно-культурних товариств Чернівецької області та української діаспори  Обласна програма розвитку громадянського суспільства в Чернівецькій області, програми національних меншин  Фінансують Конкурс проєктів громад	Міжнародний фестиваль національних культур  Національно-культурні товариства також представлені на міжнародному рівні  Брак методичних матеріалів, їх друкують і купують, громади не мають самостійно розв'язувати свої проблеми, усі громади співпрацюють з їхніми рідними країнами

## Закарпатська область

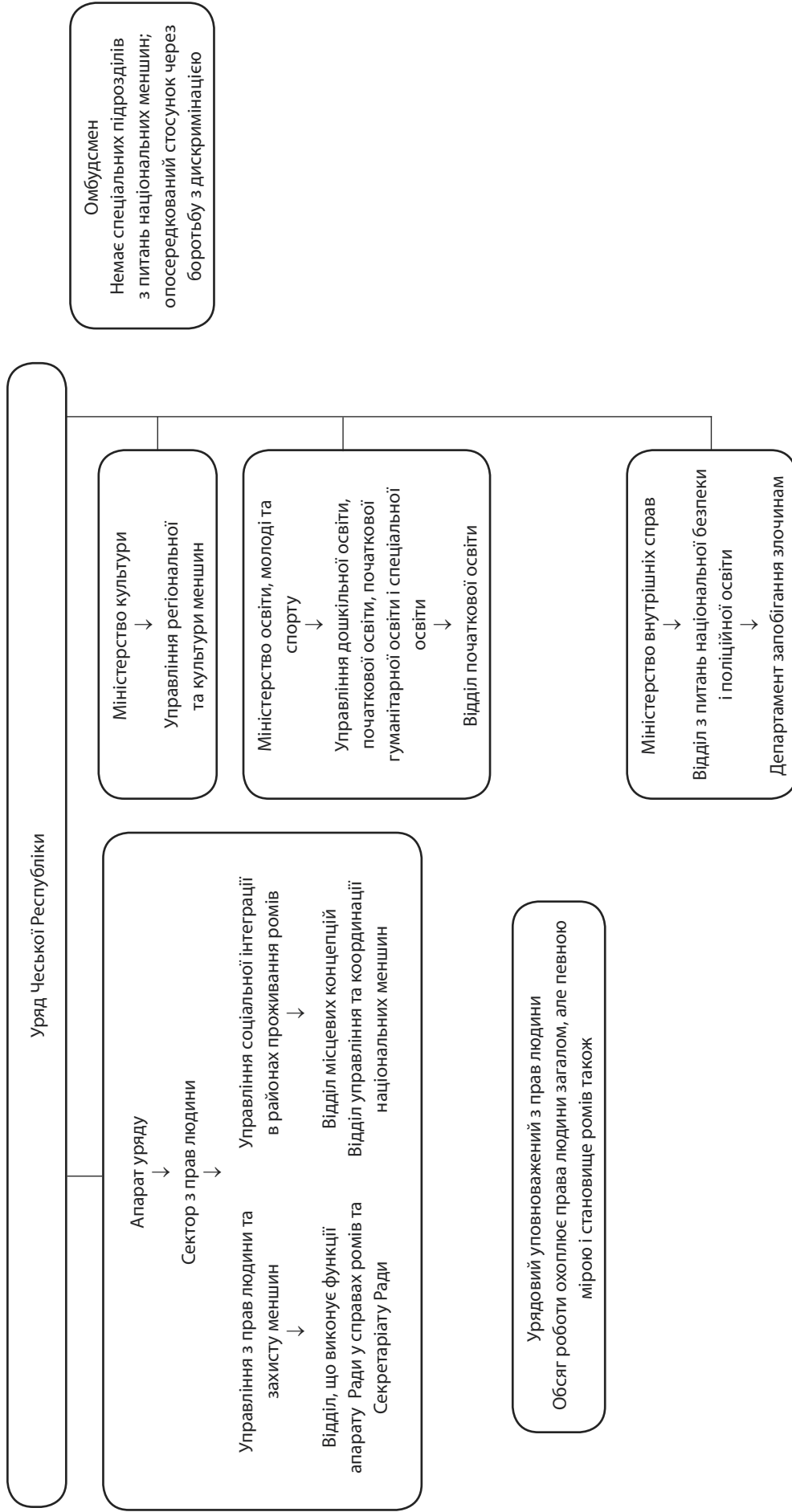
Виконавча структура	Коментар	Загальні консультативно-дорадчі структури	Консультативно-дорадчі структури, які займаються питаннями національних меншин	Фінансування	Місцева практика
<p>Нова структура, голова ОДА погодив створення окремого Управління національних меншин та релігій</p> <p>Відділ у справах національних меншин та релігій</p> <p>Відділ у справах релігій і фінансових послуг</p> <p>Управління має 11 співробітників, 10 з яких вже працює в інших структурах (раніше було тільки 6)</p> <p>Є потреба найняти ще трьох працівників. Разом з тим бракує фінансових можливостей і положення про персонал.</p> <p>Управління має юриста, який займається релігійними питаннями, реєстрацією статутів, майновими питаннями і судовими справами</p>	<p>Раніше структура не була націлена на результат</p> <p>Оптимізацію провели нещодавно</p> <p>Голова Закарпатської обласної державної адміністрації – колишній Голова Державного комітету у справах національностей та міграції України</p> <p>Виноградівська та Брегівська районні державні адміністрації утворили структурні підрозділи, один спеціаліст в управлінні культурі; порушували питання стосовно релігій і національних меншин</p> <p>Але проблема полягає у фінансуванні, жоден орган державного врядування не бажає віддавати свої структурні підрозділи</p> <p>Вони мають проблеми з висвітленням інформації. У них немає вебсторінки, але є сайт Центру національних меншин, начальник управління використовує свою особисту фейсбук-сторінку для поширення інформації (це звичайна практика в Україні)</p> <p>Очікується окремих вебсайт</p> <p>Також потрібна людина для поширення інформації про заходи, які проводить відділ.</p> <p>Співробітництво між департаментами обласної адміністрації. Проблема інформування</p> <p>Голова Громадської ради ромів відвідує районну адміністрацію та звертається до неї; два ромські радники</p> <p>Активізувати молодіжні питання. Є Тячівський та Рахівський проекти, вони звертаються до міжнародних джерел та молоді</p>	<p>Громадська рада при обласній державній адміністрації, 120 громадських організацій.</p> <p>16 невеликих комісій, тому проводять засідання відразу кількох комісій. Кількість осіб у комісії становить 8–10. Одна особа може одночасно працювати у двох комісіях.</p> <p>Щоквартально проводять засідання всієї Громадської ради. Комісії обговорюють питання і ухвалюють рішення.</p> <p>Це означає, що комісії мають більше свободи та повноважень, ніж комітети центральних виконавчих органів центрального рівня</p>	<p>Окрема Рада ромів в ОДА (36 ромських організацій), 13 районів Закарпаття, представники всіх ромських організацій)</p> <p>Рада має представників у районах. Рада працює вже два роки й фінансована власним коштом, тому в разі нагальної потреби немає можливості виїжджати на місце.</p> <p>Заплановано створити ще один консультативний орган, Раду молодіжних організацій Закарпаття</p>	<p>Програма «Центр культур національних меншин Закарпаття» на 2016–2020 роки 888 500 гривень, утримання приміщень, зарплати, канцтовари, публікація матеріалів центром</p> <p>Програма розвитку освіти, культури, традицій національних меншин у регіоні на 2016–2020 роки та взаємодії з українцями за кордоном до 2020 року</p> <p>Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 344 від 10 травня 2018 року «Про затвердження Державної програми співпраці з українцями за кордоном до 2020 року»</p> <p>Програма «Ромське населення Закарпаття» на 2016–2020 роки (75 000)</p> <p>Програма розширення вивчення української мови у закладах загальної середньої освіти, де навчання ведеться мовою національних меншин (170 000)</p>	

## Львівська область

Виконавча структура	Коментар	Загальні консультативно-дорадчі структури	Консультативно-дорадчі структури, які займаються питаннями національних меншин	Фінансування	Місцева практика
<p>Департамент з питань культури, національностей і релігій</p> <p>→</p> <p>Управління у справах національностей, релігій та фінансово-планової роботи</p> <p>→</p> <p>Відділ релігій та національностей</p> <p>з особи – державні службовці, та одна особа, провідний спеціаліст, яка не державний службовець</p>	<p>Нерівномірний розподіл працівників, багато проєктів, народні будинки Є відділ і менеджер відділу</p> <p>Наявна структура неефективна, потрібно створити незалежний окремий Департамент з двома відділами; ромське питання, національності, релігійні питання, питання культурної спадщини і питання нових мігрантів мають розв'язуватися окремо</p> <p>Потрібна інша структура виконавчого органу</p> <p>Спеціалісти, які працюють в інших галузях, потребуватимуть фінансових ресурсів</p> <p>Немає представника національних меншин у міській раді</p> <p>У міській раді немає особи, яка б відповідала за питання національних меншин, нема структур та активних ресурсів</p> <p>Національні меншини підкреслюють те, що вони хочуть незалежно обирати особу, яка б представляла інтереси національних меншин на рівні міста.</p> <p>Ідею створення відповідного структурного підрозділу з питань національних меншин у міській раді підтримали; потрібна система заходів, мають бути зустрічі з міським головою та лобювання проєктів.</p> <p>Міська рада розподілила проєкти за політичним принципом, тому національні меншини не співпрацюють з містом.</p>	<p>Громадська рада ОДА Заступник голови ОДА головує в ній. Меншин немає</p> <p>Робочий план містить статтю про участь творчих спілок, національно-культурних товариств, громадських організацій (зокрема дитячих та молодіжних) у реалізації освітніх програм; у сфері культури, релігій і національностей</p> <p>Аналізують звіти з реалізації обласної «Комплексної програми розвитку Львівської області 2017–2020 року»</p> <p>Порушувалося питання щодо відновлення покинутого народного культурного ремесла в Львівській області ініціюванням створення інформаційно-виставкового центру історичних і культурних пам'яток Львівської області у Пороховій вежі Львова з постійною експозицією туристичних шляхів та архітектурних пам'яток Львівської області.</p> <p>Проведення конкурсу творчих проєктів серед громадських організацій, національних товариств і творчих спілок Львівської області</p> <p>Освітні питання розглядає Громадська рада з питань освіти в ОДА</p>	<p>Рада національних меншин існувала хіба що на папері, до 2016 року робота не велася</p> <p>Робота розпочалася 2016 року, Департамент відновив Національну громадську раду</p> <p>Положення затверджені, проте рада не має голови</p> <p>За відсутності голови на засіданнях тимчасово головує</p> <p>Головне управління у справах національностей, релігій і фінансового планування</p> <p>Створено календар спільних заходів (усі меншини повідомлено про заходи одна одною)</p> <p>Громадська рада засідає щомісяця</p> <p>Росіяни поводитися агресивно на засіданнях і займали привілейоване становище, якого наразі вони не мають.</p>	<p>Лише другий рік триває боротьба за фінансування проєктів. Раніше фінансування не було</p> <p>14 проєктів профінансовано; 2018 року на розгляд подано 16 проєктів, і всі вони отримали фінансування</p> <p>Комісії з добору проєктів, національні меншини, представники Департаменту культури</p> <p>Комплексна програма розвитку Львівської області на 2018–2020 роки; 250 тис. грн отримано цього року</p> <p>До 2017 року підтримки національних меншин не було</p>	

## ДОДАТОК 7. ОРГАНІГРАМА «ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ»

### Центральний рівень

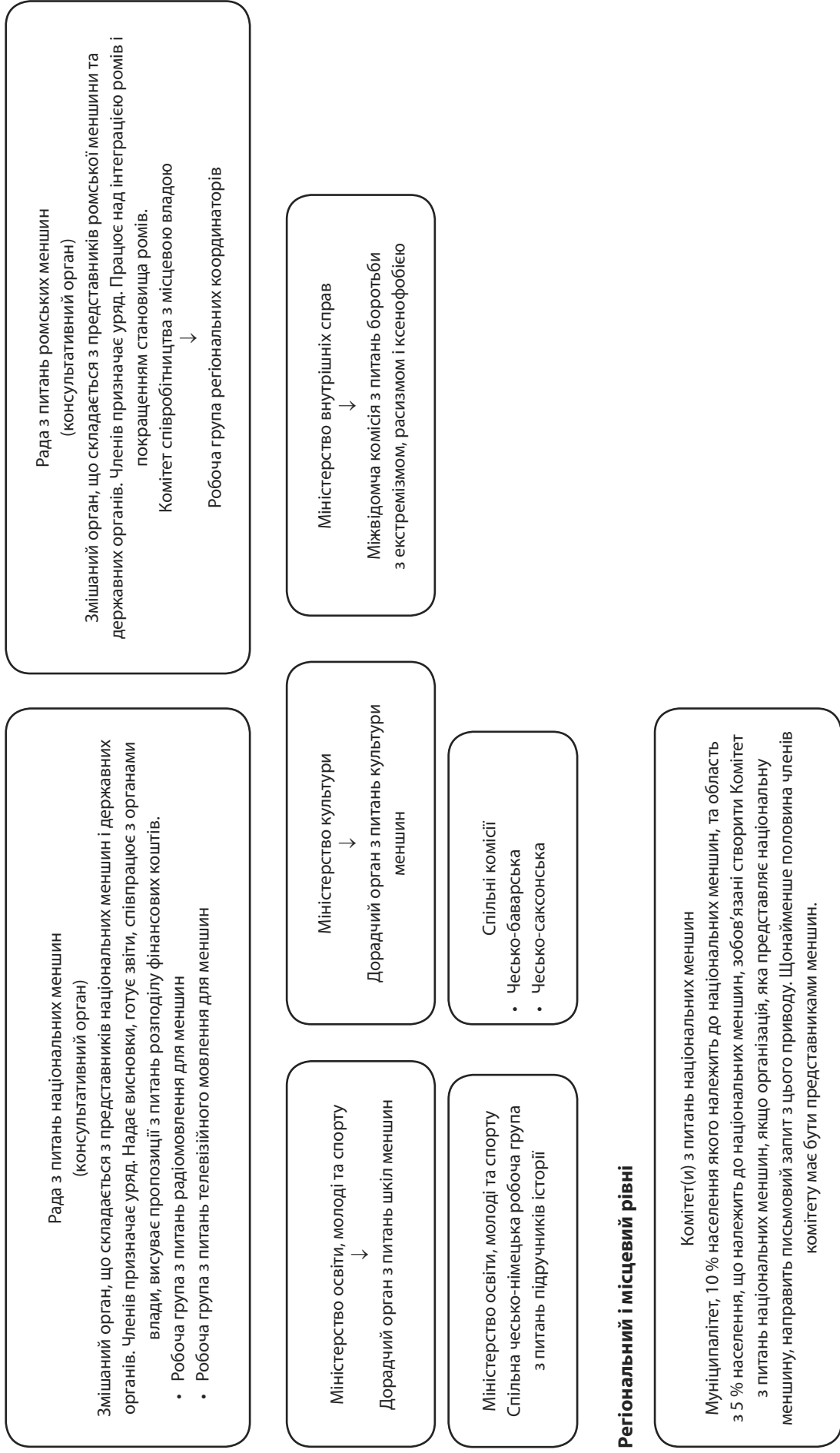


Примітка. Цікаво, що з 2012 року немає (під)комітету, що займається національними меншинами в Палаті депутатів (нижній палаті парламенту).

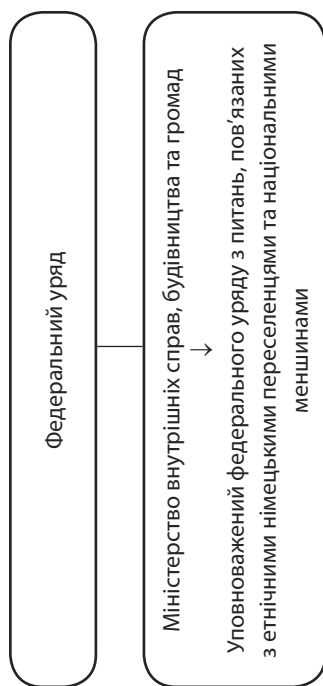


## ДОДАТОК 8. ОРГАНІГРАМА «КОНСУЛЬТАТИВНІ МЕХАНІЗМИ ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ»

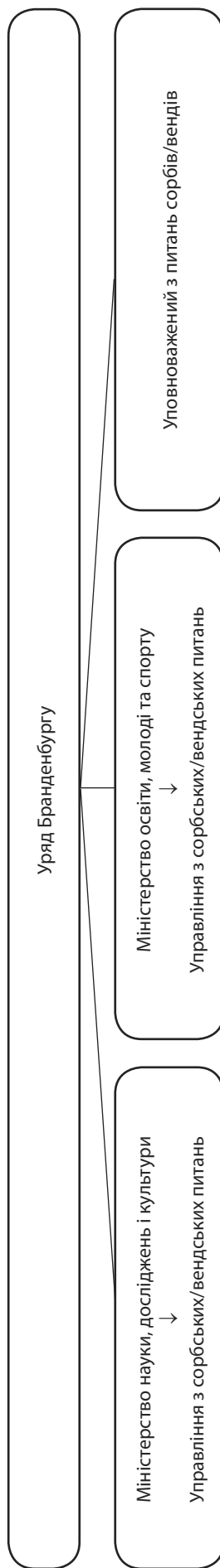
### Центральний рівень



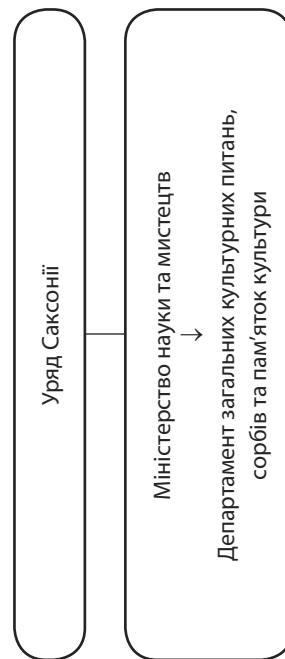
## ДОДАТОК 9. ОРГАНІГРАМА «ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ НІМЕЦЧИНИ» Федеральний рівень (бунд)



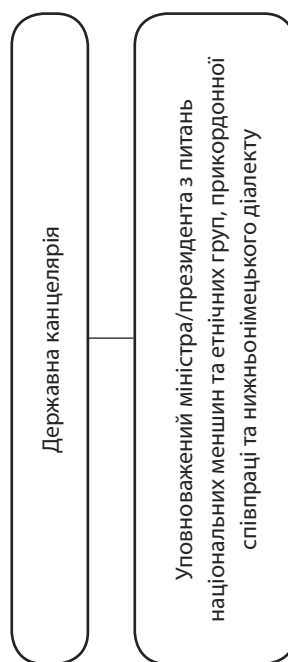
### Федеральні одиниці (землі) Бранденбург



### Саксонія



### Шлезвіг-Гольштайн



## ДОДАТОК 10. «ОРГАНІГРАМА КОНСУЛЬТАТИВНІ МЕХАНІЗМИ НІМЕЧЧИНИ»

### Федеральний рівень (бунд)

**Рада меншин** (*Minderheiterrat*)  
головна організація меншин; представляє інтереси меншин у спілкуванні з державними органами

**Секретаріат меншин** (*Minderheitensekretariat*)  
Надає підтримку асоціаціям меншин у Німеччині

- Міністерство внутрішніх справ, будівництва та громад
- Дорадчий комітет з питань данської меншини
- Дорадчий комітет з питань фризів
- Дорадчий комітет з питань, пов'язаних з сорбським народом
- Дорадчий комітет з питань, пов'язаних з німецькими синті та ромами
- Дорадчий комітет з питань нижньонімецької мовної групи

Федеральний парламент (*Bundestag*)  
періодичні круглі столи національних меншин

Спільні конференції на федеральному рівні Німеччини з регіонами (*землями*) та меншинами щодо Рамкової конвенції про захист національних меншин і Європейської хартії мов (конференції з впровадження)

Експертні зустрічі між німецькими федеральними та регіональними (*земельними*) адміністраціями з питань нижньонімецького діалекту

### Федеральні одиниці (землі)

#### Баден-Вюртемберг

Державна канцелярія  
↓  
Рада з питань німецьких синтів та ромів

#### Бранденбург

Парламент (*Landtag*)  
↓  
Рада з сорбських/вендських питань

#### Саксонія

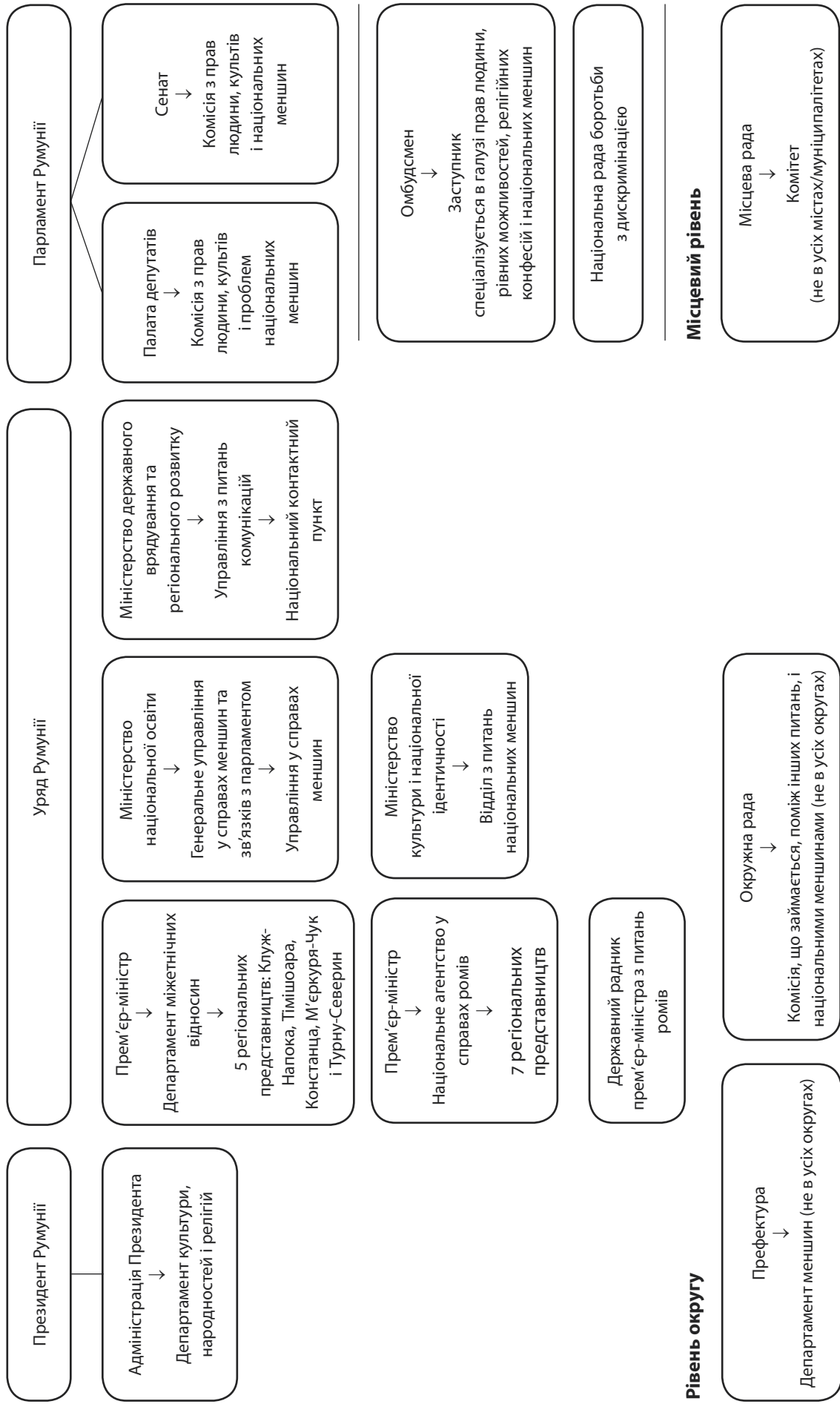
Парламент (*Landtag*)  
↓  
Рада з сорбських питань

#### Шлезвіг-Гольштайн

Парламент (*Landtag*)  
↓  
• Форум з питань фризької етнічної групи землі Шлезвіг-Гольштайн  
• Форум з питань синті та ромів  
• Публічна дискусія з питань півночі

## ДОДАТОК 11. ОРГАНІГРАМА «ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ РУМУНІЇ»

### Центральний рівень



## ДОДАТОК 12. «ОРГАНІГРАМА КОНСУЛЬТАТИВНІ МЕХАНІЗМИ РУМУНІЇ»

### Центральний рівень

Рада національних меншин  
(консультативний орган)

Члени – лише особи, що належать до меншин: представники організації меншин, що представлені в парламенті. Основний інструмент діяльності – надання пропозицій. За підтримки Департаменту міжетнічних відносин.

5 комітетів:

- культури, культурів і засобів масової інформації
- фінансових справ
- законодавства та державного врядування
- освіти і молоді
- соціально-економічних справ

Рівень округу

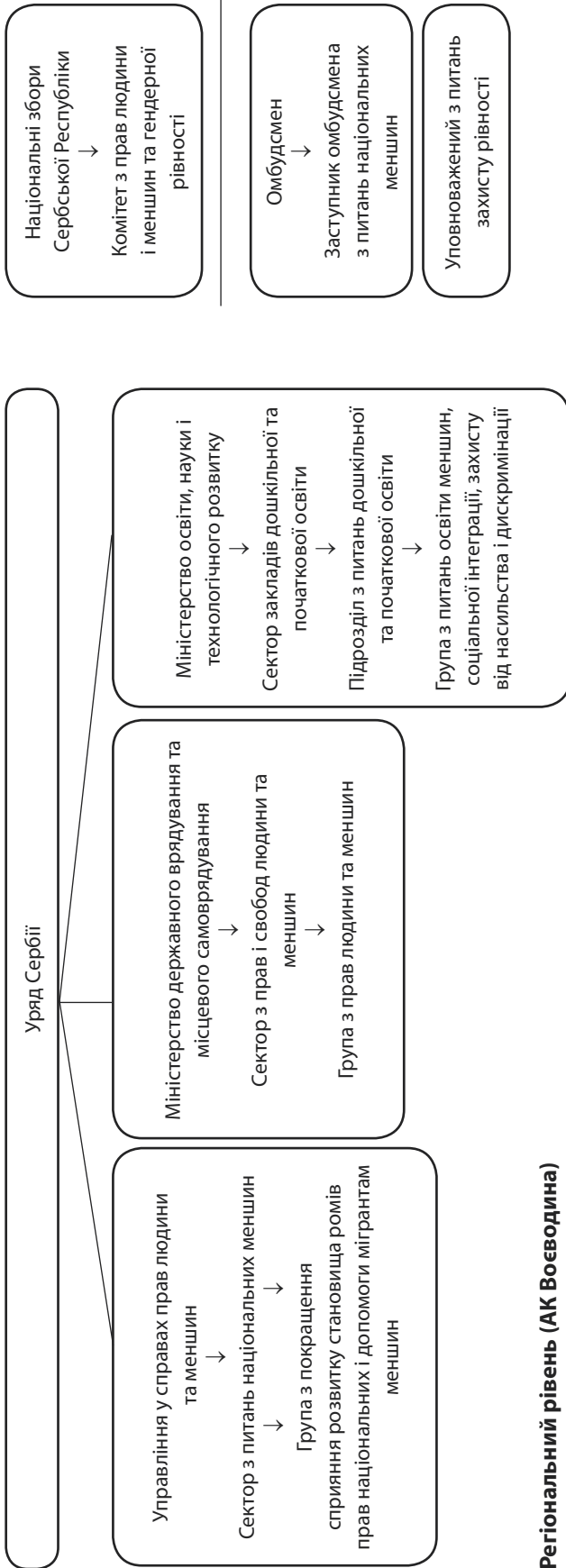
/

Місцевий рівень

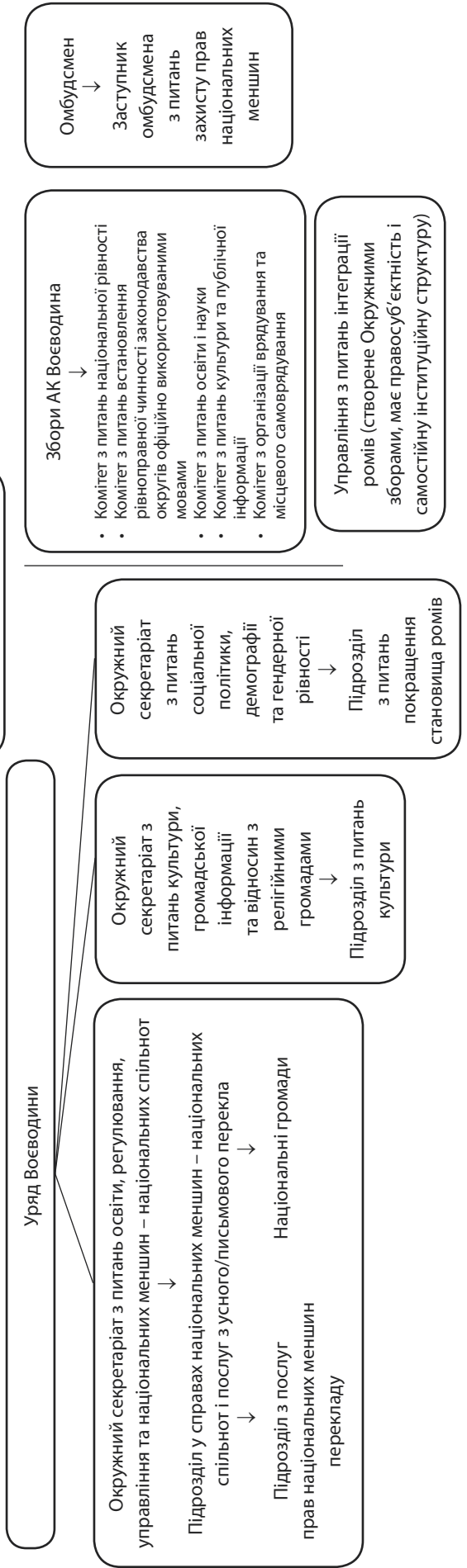
/

# ДОДАТОК 13. «ОРГАНІГРАМА ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ СЕРБІЇ»

## Центральний рівень



## Регіональний рівень (АК Воєводина)



## ДОДАТОК 14. «ОРГАНІГРАМА КОНСУЛЬТАТИВНІ МЕХАНІЗМИ СЕРБІЇ»

### Центральний рівень

Рада з питань національних меншин  
(консультативний орган)

Змішаний і спільний орган: члени – представники державних органів та голови всіх національних рад національних меншин. Означають як постійний робочий орган уряду. Він сприяє діалогові між високопоставленими державними чиновниками та високопоставленими представниками національних меншин стосовно поточного стану справ меншин.

Рада з питань покращення статусу ромів і реалізації  
десятиліття інтеграції ромів

Координаційний орган з моніторингу виконання Стратегії  
соціальної інтеграції ромів

Національні ради національних меншин

Це організації, що представляють національні меншини. Вони мають правосуб'єктність та деякі державні повноваження. Сфери діяльності охоплюють культуру меншин, освіту меншин, медіа меншин, а також офіційне використання медіа меншин. Кожна національна меншина може обирати одну національну раду. Хоча національні ради створені як централізовані органи, вони служать автономними органами/консультативними органами меншин на центральному, окружному та місцевому рівнях врядування.

### Місцевий рівень

Ради міжетнічних відносин

Етнічно змішані муніципалітети (тобто ті, у яких 5 % місцевого населення, що належать до однієї національної меншини, або 10 % місцевого населення, що належать до всіх національних меншин) зобов'язані створити Раду міжетнічних відносин.

## ДОДАТОК 15. ТАБЛИЦЯ 3 – ПОРІВНЯЛЬНІ ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ

### Центральний рівень

Держава	Адміністрація Президента	Апарат уряду	Вказаний підрозділ Міністерства адміністрації	Вказаний підрозділ Міністерства освіти	Вказаний підрозділ Міністерства культури	Вказаний підрозділ Міністерства внутрішніх справ	Урядовий уповноважений з НМ	Парламентський комітет, що займається НМ	Омбудсмен	Омбудсмен, який має внутрішні підрозділи, що займаються саме НМ	Вказаний орган з питань рівності (крім омбудсмен)
Чехія	-	X	-	X-	X	X-	X-	-	X	-	-
Німеччина	-	-	-	-	-	X-	X	-X	-	-	-
Румунія	X	X	X (роми)	X	X	-	-X (роми)	X	X	X	X
Сербія	-	X	X	X	-	-	-	X	X	X	X
Україна	X	X	-	X	X	-X	-	X	X	-	-

### Регіональний рівень

Держава	Комітет в окружних зборах	Підрозділ окружної адміністрації	Підрозділ федеральних міністерств	Уповноважений з питань НМ	Омбудсмен	Управління
Чехія	X (періодично)	-	-	-	-	-
Німеччина	-	-	X (періодично)	X (періодично)	-	-
Румунія	X (періодично)	X (періодично)	-	-	-	-
Сербія	X	X	-	-	X	X (Роми)
Україна	-	X (періодично)	-	-	-	-

### Місцевий рівень

Держава	Комітет у муніципальних зборах	Підрозділ муніципальної адміністрації	Уповноважений	Омбудсмен
Чехія	X (періодично)	-	-	-
Німеччина	-	-	X (періодично)	-
Румунія	X (періодично)	-	-	-
Сербія	X (періодично)	-	-	X (періодично)
Україна (Болград)	-	X	-	-



## ДОДАТОК 16. ТАБЛИЦЯ 4 – ПОРІВНЯЛЬНІ КОНСУЛЬТАТИВНІ МЕХАНІЗМИ

### Центральний рівень

Держава	Національний дорадчий орган (НМ)	Національний дорадчий орган для ромів	Дорадчі органи в межах установ	Спільні комісії	Круглі столи	Головні організації меншин
Чехія	X	X	X	X	-	-
Німеччина	-	-	X	X	X	X
Румунія	X	-	-	-	-	-
Сербія	X	X	-	-	-	X
Україна	X	- (але є для татар)	X	-	-	-

### Регіональний рівень

Держава	Наявність консультативних механізмів
Чехія	X
Німеччина	X
Румунія	-
Сербія	X
Україна	X

### Місцевий рівень

Держава	Наявність консультативних механізмів
Чехія	X
Німеччина	?
Румунія	-
Сербія	X
Україна	X

## ДОДАТОК 17. ОПИТУВАЛЬНИК 1 ПРОЕКТ РЕ – ЄС «ЗМІЦНЕННЯ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ»

### *Загальні питання*

- Які, на вашу думку, головні аспекти взаємодії між державними органами та організаціями громадянського суспільства національних меншин у питаннях, що прямо чи опосередковано стосуються національних меншин?
- Будь ласка, наведіть приклади відповідних механізмів реалізації права національних меншин на участь в ухваленні рішень в Україні.
- Чи могли б ви відобразити структуру взаємодії з національними меншинами у межах вашої установи?
- Чи є дорадчі органи і консультативні механізми в межах вашої установи?
- Яка ваша думка щодо якості реалізації чинних правил та інституційних структур для участі меншин в ухваленні рішень в Україні?
  - а. Конкретне питання 1: якість участі в ухваленні законодавства
  - б. Конкретне питання 2: якість участі через дорадчі та консультативні органи?
- Чи є альтернативні канали комунікації з національними меншинами? Якщо так, то якою мірою вони ефективні?

### *Питання щодо виконавчих структур, що займаються національними меншинами*

Якщо є підрозділ, що займається національними меншинами в межах вашої установи, будь ласка, надайте інформацію щодо:

#### **Правового та інституційного статусу**

- Який правовий статус підрозділу? (наприклад, орган, управління, сектор, контактна особа тощо)
- Яка правова база створення підрозділу? (закон, постанова уряду, рішення міністра, рішення начальника управління тощо?)
- Якою мірою інституційно стабільний цей підрозділ? (чи став він частиною «інституційної традиції»?)
- Який інституційний зв'язок з іншими державними установами?
- Чи є інституційний зв'язок між регіональними та місцевими органами влади?

#### **Внутрішня структура і потенціал**

- Скільки осіб працює у підрозділі?
- Який статус мають особи, які працюють у підрозділі? (державні службовці, працівники, волонтери тощо).

- Чи займаються особи, що працюють у цьому підрозділі, іншими питаннями або ж чи працюють у межах інших підрозділів?
  - Чи належать особи, що працюють у підрозділі, до національних меншин та/або говорять мовами меншин?
  - Яка внутрішня структура ухвалення рішень у підрозділі?
  - Як фінансують підрозділ?
  - Який адміністративний і технічний потенціал має підрозділ?
- Повноваження**
- Яким колом питань займається підрозділ?
  - Робота підрозділу стосується однієї, декількох або всіх меншин?
  - Які специфічні повноваження має підрозділ?
  - Чи має підрозділ повноваження щодо ухвалення рішень?
  - Якщо підрозділ має повноваження щодо ухвалення рішень, який правовий статус мають ухвалені рішення/акти?
  - Як реалізують рішення підрозділу?
  - Чи є можливість правового захисту від рішень підрозділу?

#### **Співробітництво з національними меншинами**

- Чи має підрозділ регулярну комунікацію та співробітництво з національними меншинами?
- Чи є «філії» в регіонах або муніципалітетах, у яких проживають меншини?
- Чи є можливість використання інших мов, окрім української, у спілкуванні з підрозділом?
- Чи беруть до уваги погляди/позицію національних меншин під час ухвалення рішень?
- Чи відомо особам, що належать до меншин, про існування та діяльність підрозділу?

#### ***Питання стосовно дорадчих та консультативних органів***

Якщо є інституціоналізований механізм для консультацій з національними меншинами в межах вашої установи, будь ласка, надайте інформацію щодо:  
Правового та інституційного статусу

- Який правовий статус відповідних дорадчих та консультативних органів? Будь ласка, опишіть їхні мандат, сферу дії, функції.
- Як забезпечити справедливе представництво національних меншин у дорадчих і консультативних органах?

- Яка інституційна позиція консультативного органу в межах широкої виконавчої структури?
- Який правовий статус органу?
- Які обов'язки та відповідальність мають члени, обрані до складу дорадчих і консультативних органів? Чи несуть вони особисту відповідальність?

#### **Внутрішній склад**

- Консультативний орган «спільний» (для кількох меншин) чи концентрує увагу на одній меншині?
- Чи консультативний орган – «змішаний орган» (такий, що складається з представників органів влади та національних меншин), чи орган, що представляє меншину (члени – лише представники меншин)?
- Будь ласка, опишіть, як ви визначаєте, кого консультувати чи залучити; або як це зробити, коли потрібно ухвалити рішення?
- Як ви визначаєте, що ті, хто беруть участь, мають достатнє розуміння питань, які розглядають?
- Як ви визначаєте, що ті, хто бере участь, мають повне та надійне представництво меншини?
- Скільки членів має консультативний орган?
- Якщо це змішаний орган, скільки членів представляють органи влади, а скільки представляють меншини?
- Як обирають членів, що представляють органи влади?
- Які національні меншини представлені в консультативному органі?
- Членів, що представляють меншини, обирають чи призначають?
- Чи не могли б ви стисло пояснити зміст процедури обрання/призначення?
- Якою мірою організації меншин залучені до процедури обрання/призначення?
- Чи можливо оскаржити призначення, тобто подати скаргу проти рішення щодо призначення?
- Яка тривалість мандату членів консультативних органів?

#### **Повноваження**

- У яких сферах може працювати/діяти консультативний орган?
- Які специфічні повноваження має консультативний орган?
- Чи є в суб'єкта владних повноважень «зобов'язання» стосовно консультацій?
- Як суб'єкти владних повноважень відповідають на ініціативи, висновки та запити консультативного органу?
- Чи має консультативний орган повноваження щодо ухвалення рішень?
- Якщо консультативний орган має повноваження щодо ухвалення рішень, яким буде правовий статус ухвалених актів?

- Чи потрібен дозвіл державних органів для набуття чинності актів консультативного органу?
- Якою мірою уряд, міністерство чи інший суб'єкт владних повноважень може контролювати акти консультативного органу?
- Чи може консультативний орган подати позов чи іншим способом порушити справу в адміністративних органах чи судах?
- Чи можуть треті особи оскаржити рішення консультативного органу?

### **Функціонування**

- Чи збирається консультативний орган на регулярній основі?
- Як фінансують консультативний орган?
- Чи має консультативний орган достатні адміністративні (секретаріат) і технічні ресурси?
- Чи чітко врегульовано робочі механізми консультативного органу? Якщо так, то чи були вони затверджені суб'єктом владних повноважень або самим консультативним органом?
- Чи прозора робота консультативного органу?
- Чи національні меншини обізнані щодо наявності та діяльності консультативного органу?
- Чи бачите ви зміни в рівні довіри до органів влади внаслідок співробітництва з громадянським суспільством через дорадчі та консультативні органи?
- Що, на вашу думку, потрібно покращити в наявних механізмах консультацій з національними меншинами?

## ДОДАТОК 18. ОПИТУВАЛЬНИК 2

### *Опитувальник для національних меншин (термін «національна меншина» стосується всіх категорій визнаних груп в Україні).*

1. Які національні меншини беруть участь у консультативних механізмах (як формальних, так і неформальних), встановлених органами державної влади?
2. Для цих груп неможлива така участь, чи вони вимагають такої участі?
3. Чи є відмінності в якості участі між групами залежно від їхнього статусу (національні меншини, етнічні меншини, корінні народи тощо)?
4. Чи є дані про кількість неурядових організацій меншин?
  - a. Чи активні національні меншини?
  - b. Чи ситуація з НУО меншин загалом зрозуміла та плюралістична? (якщо ні, то чи є програми та ініціативи, встановлені органами влади, направлені на досягнення цієї мети)
5. Як меншини номінують/обирають своїх представників у консультативних органах?
  - a. Чи є головні організації, відповідальні за вираження інтересів національних меншин і висування кандидатів до консультативних органів?
  - b. Якщо кілька неурядових організацій мають погодити спільного кандидата(ів), чи проходить цей процес без перешкод?
  - c. Якщо кілька неурядових організацій можуть висунути кожного свого кандидата, як органи влади обирають серед цих кандидатів?
6. Чи висування та вибори/призначення відображають плюралізм у меншинах: якою мірою стать, вік, соціальний статус, географічне охоплення (міський/сільський, різні регіони) тощо беруть до уваги?
7. Яка ваша думка стосовно якості представництва меншин у консультативних органах?
8. Оцініть якість співробітництва між різними національними меншинами в разі «спільних органів»?
9. Чи склалося у вас враження, що певні неурядові організації монополізували представництво меншини або що органи влади виражають свою прихильність до певних неурядових організацій меншин?
10. Чи склалося у вас враження, що інтересам та позиції певних національних меншин віддають перевагу державні органи (коли позицією деяких інших меншин нехтують)?
11. Як ви оцінюєте якість оперативності реагування органів влади на позови, позицію, ініціативи меншин?
12. Яка ваша думка стосовно якості представництва меншин в українському парламенті?
13. Яка ваша думка щодо якості впливу меншин на ухвалення рішень в українському парламенті?

14. Як ви оцінюєте спроможність національних меншин брати ефективну участь в ухваленні рішень?

- a. Розвиток організаційних структур (НУО).
- b. Фінансовий, технічний, адміністративний потенціал.
- c. Освітні та мовні навички.
- d. Обізнаність та інтерес.

15. Якою мірою сприятливий загальний контекст участі у державних справах для меншин?

- a. Свобода слова.
- b. Свобода об'єднань.
- c. Професійне врядування, засноване на верховенстві права.
- d. Рівень міжетнічної відстані та загальна якість міжетнічних відносин.
- e. Економічні та соціальні умови для активного громадянства.

# КОМЕНТАР ВІД ДЕПАРТАМЕНТУ У СПРАВАХ РЕЛІГІЙ І НАЦІОНАЛЬНОСТЕЙ МІНІСТЕРСТВА КУЛЬТУРИ УКРАЇНИ

---

## щодо змісту дослідження «ЗМІЦНЕННЯ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ: ВИКОНАВЧІ СТРУКТУРИ І СПЕЦІАЛІЗОВАНІ МЕХАНІЗМИ ВЕДЕННЯ ДІАЛОГУ У МІЖНАРОДНІЙ ПЕРСПЕКТИВІ»

Українське експертне середовище у сфері етнонаціональної політики висловлює подяку Департаменту з питань боротьби з дискримінацією Ради Європи та офісу Ради Європи в Україні за організацію проведення порівняльного аналізу виконавчих структур і консультативних механізмів захисту меншин в Україні та чотирьох країн Європи.

Перед тим, як перейти до детального аналізу змісту дослідження, слід зазначити, що за роки незалежності Україна позиціонувала себе і утвердилася як держава з високим рівнем толерантності та міжнаціональної взаємоповаги. Вона неухильно дотримується виконання зобов'язань взятих як у межах національного, так і міжнародного права.

Бувши багатонаціональною державою та пишаючись культурним, мовним, релігійним розмаїттям своїх громадян, Україна повсякчас дбає про непорушність фундаменту споконвічної традиції толерантного та мирного співіснування на українській землі представників різних національностей та про створення належних умов для захисту їхніх прав.

Обравши шлях побудови відкритого демократичного правового суспільства, Україна, як європейська країна, вивчала й застосовувала у своєму законодавстві міжнародний досвід захисту прав національних меншин. За рівнем правового забезпечення основних прав і свобод національних меншин Україна посідає одне з провідних місць в Європі.

У перші роки незалежності Україні вдалося сформуванати потужну правову базу для гармонійного поєднання інтересів усіх етнічних компонентів українського суспільства та забезпечити рівні умови для їхнього національного розвитку.

Правову основу у сфері міжнаціональних відносин та захисту прав національних меншин заклали Декларація про державний суверенітет України та Декларація прав національностей України. Ці засадничі для Української держави документи сформулювали принципи, на яких сьогодні будується етнонаціональна політика, забезпечуються повага та рівність прав громадян України різних національностей, заборона дискримінації за національною ознакою. Згодом гарантії прав національних меншин були закріплені в Конституції України та знайшли свій розвиток у ряді законодавчих та нормативно-правових актів.

Проте наша держава усвідомлює актуальність подальшого удосконалення та вироблення нових підходів у сфері державної етнонаціональної політики.

Зіткнувшись із зовнішньою агресією, Україна має абсолютно чітке усвідомлення того, що без продукування відповідальної та виваженої державної етнонаціональної політики неможливо усунути небезпеку порушення міжнаціонального миру.

Питання забезпечення прав і свобод національних меншин перебувають під контролем Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

Попри вкрай складну суспільно-економічну ситуацію, сьогодні керівництво держави намагається якомога повно забезпечувати права національних меншин та докладає зусиль, щоб були створені належні умови



для вивчення і використання мов національних меншин, для отримання і поширення інформації рідною мовою, для збереження і розвитку національної культури.

Тому висновки автора дослідження про те, що «на державному рівні все ще немає зв'язної політики щодо національних меншин, що проблеми національних меншин не враховують належним чином, і до уваги не беруть можливі наслідки зміни законодавства стосовно доступу до прав осіб, які належать до національних меншин» можна вважати завідомо невірними і такими, що становлять не підтверджену вагомими аргументами суб'єктивну думку окремої особи.

Під час ознайомлення з деталями цього дослідження, виявлено ряд неточностей і невідповідностей, які стосуються як державного устрою України (наприклад, експерт подає інформацію, що Україна на сьогодні є президентсько-парламентська республіка), так і розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади тощо.

Багато описаних процедурних питань не відповідають ні Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», ні Закону України «Про Регламент Кабінету Міністрів України», ні іншому чинному законодавству України.

Як уже зазначено, велика кількість наведених у дослідженні фактів чи тверджень – суб'єктивні роздуми автора, не підтверджені фактами чи аргументами, без будь-яких посилань на чинні нормативно-правові акти чи інші джерела. Зокрема щодо «невдачі» в розробленні всебічної системи захисту меншин Урядом України, щодо «нешодоавнього звернення представників національних меншин до уряду з проханням розглянути потребу в оновленому й ефективному законодавстві, зокрема в розробленні комплексної стратегії щодо етнокультурних відносин», щодо недосконалості та розпорошеності нормативно-правових актів, які містять положення щодо захисту національних меншин, по всьому спектру правової системи тощо.

Також проглядається багато неточностей у формулюваннях та назвах інституцій чи структурних підрозділів. Наприклад, в абзаці *«Здається, національні меншини дістають чудові можливості бути почутими через Раду національних спільнот України. Однак процес її формування призвів до виникнення певного незадоволення серед організацій національних меншин, і, на думку деяких респондентів опитування щодо консультативних органів, практика запрошення лише керівників головних організацій далека від ідеалу. Окрім обмеження членства, респонденти порушували такі питання, як брак прозорості складу органу та його діяльності. Про чергові засідання ради не оголошують заздалегідь і не оприлюднюють інформації про них на вебсайті Міністерства культури чи на сторінці у фейсбуці. Засідання ради закриті; на них не запрошують представників національних громад, нечленів. Зустрічі проводять у Міністерстві культури, куди можливо потрапити лише у разі, якщо їм'я особи внесено до списку учасників засідання. Звіти про засідання неінформативні. Отже, багато хто сприймає раду як інструмент міністерства для спрощення процесу затвердження рішень на користь міністерства, а не як консультативний орган для організацій національних меншин.»* автор переплутав назву консультативно-дорадчого органу при Мінкультури – Раду етнопонаціональних організацій із однією із «парасолькових» громадських організацій – **Радою національних спільнот України**.

Наприклад, у абзаці *«...протягом останніх трьох років реформ зазнали кілька політичних сфер, які безпосередньо чи опосередковано впливають на захист національних меншин. Найважливіше те, що триває перегляд і реформування законодавства у сфері забезпечення та дотримання прав людини, а також програмування політики, що має безпосередній вплив на захист національних меншин. Правові інструменти, що безпосередньо стосуються цього питання, варіюють від актів щодо національних меншин і ВПО до кримінальних кодексів про розпалювання ненависті та злочинів на ґрунті ненависті; вони також охоплюють законодавство про освіту, вибори і представництво в партіях, а також законодавство про територіальну реформу. Також запропоновано законодавство в галузі мовної політики, корінних народів і кримських татар.»* некоректно вжито термін «політичні сфери», а також не названо жодного конкретного нормативно-правового акта.

В абзаці *«На регіональному рівні в державних адміністраціях чотирьох досліджуваних областей (Одеської, Львівської, Чернівецької, Закарпатської) існують відповідні структурні підрозділи або призначено уповноважених осіб. Однак на рівні обласних та районних рад у цих регіонах не впроваджено жодної функції для моніторингу захисту національних меншин»* не названо жодного конкретного структурного підрозділу.

Часто одні й ті ж самі структурні підрозділи названі по-різному або консультативно-дорадчі органи віднесено до структурних підрозділів центральних або місцевих органів виконавчої влади. Наприклад, в абзаці *«Беручи до уваги те, що при всіх міністерствах створено громадські ради із загальних питань, лише два галузеві міністерства створили спеціалізовані органи з питань національних меншин (Міністерство культури України та Міністерство освіти і науки України)»* незрозуміло, про які органи йде мова.

У частині, яка стосується консультативно-дорадчих органів, зовсім нема інформації про чотири двосторонні міжурядові комісії з питань забезпечення прав національних меншин, організацією роботи яких займається Міністерство культури України, та про Міжвідомчу робочу групу з питань розроблення законодавства у сфері етнополітики, яка утворена при Міністерстві культури України.

Не зазначено в дослідженні, що, відповідно до Регламенту Верховної Ради України, існує такий механізм консультацій з громадськістю, як парламентські слухання, а також, відповідно до регламенту Кабінету Міністрів України, громадське обговорення проектів нормативно-правових актів.

Слід також зазначити, що діяльність усіх органів виконавчої влади регламентується відповідними положеннями, які затверджуються постановами Кабінету Міністрів України, і для того, щоб ознайомитись із межами компетенції будь якого з таких органів, не обов'язково проводити анкетування. Із положеннями про відповідні органи, їх структурою та основною діяльністю можна ознайомитися на офіційних сайтах цих органів.

Варто зауважити, що немає логічної потреби створювати структурні підрозділи, до компетенції яких належатимуть питання захисту прав національних меншин, у всіх ЦОВВ (на чому наголошує автор дослідження- «побудова всеосяжної системи керування з питань меншин»), тому що кожен центральний орган виконавчої влади в Україні відповідальний за формування і реалізацію державної політики в межах своєї компетенції.

А враховуючи різноманітний склад населення України та різне співвідношення представників національних меншин у регіонах, не в усіх областях існує потреба створення великої кількості дорадчих органів чи структурних підрозділів, які б опікувалися зазначеними питаннями.

Щодо рекомендацій

**«Політичні рекомендації, що передбачають:**

- (4) забезпечення рівності всіх груп меншин на центральному рівні,
- (6) забезпечення узгодженого і єдиного підходу на центральному рівні,
- (11) розширення і зміцнення консультативних механізмів на центральному рівні
- (12) розширення і **створення** нових органів на регіональному та місцевому рівнях.

**Технічні рекомендації, що передбачають:**

- (13) підвищення обізнаності з міжнародними зобов'язаннями України щодо прав меншин,
- (14) посилення потенціалу і можливостей на всіх рівнях врядування,
- (15) надання основних інструментів для участі й обміну інформацією.»

зауважуємо, що положення загальні та розмиті, незрозуміло, кого вони стосуються.

У посиланнях на рекомендації комітету експертів РКНМ використано застарілі рекомендації попередніх моніторингових звітів, які вже опрацював український уряд, і вони не актуальні на сьогодні. Наприклад:

*«Що стосується виконавчих структур, у РКНМ зазначено, що*

*... Відділ взаємодії з національними спільнотами України та закордонними українцями Департаменту у справах релігій та національностей Міністерства культури України залишається основним державним органом, відповідальним за координацію і реалізацію державних проектів, що стосуються національних меншин. На жаль, ця структура, яка не має достатніх ресурсів і належного фінансування, не може вести повноцінну діяльність в інтересах осіб, що належать до національних меншин. Той факт, що відділ, на додачу до національних меншин, також несе відповідальність за українську діаспору за кордоном (при цьому переважну частину його бюджету направляють на останню), серйозно обмежує можливості органів влади з проведення узгодженої, скоординованої і тривалої політики щодо національних меншин.»*

Стосовно іншої рекомендації

*«Департамент у справах релігій та національностей, в якому працюють 25 співробітників, і тільки деякі з них займаються питаннями національних меншин, не в змозі належним чином реагувати на проблеми національних меншин або проводити будь-яку послідовну довгострокову політику щодо національних меншин. Оскільки сфера його компетенції обмежена питаннями культури, він також не може бути посередником громад меншин в інших сферах.»*, то вона теж не зовсім коректна, тому що Міністерство культури України – спеціально уповноважений орган з питань релігії та етнополітики, про що зауважено в національному коментарі України щодо цього звіту експертів.

Протягом усього тексту дослідження автор використовує слова «можливо», «не завжди», «якщо», «мабуть», «не було можливості оцінити», «невідомо», «нема інформації про», «не надали відповіді», «діалог глухих», «не зрозуміло» тощо. Доволі часто також вживаються умовні речення. Враховуючи те, що стиль досліджень має бути науково-публіцистичним, а наведені в них факти і твердження мають бути підтвержені посиланнями на відповідні джерела, вважаємо, що використання вищезазначених слів та виразів не відповідає форматові тексту дослідження.

Що стосується абзацу *«Збір та аналіз даних був багатокomпонентний та ускладнювався через ієрархічну структуру центральних органів влади та державних органів місцевого самоврядування. Не завжди були отримані відповіді на листи-запрошення, надіслані державним службовцям, особливо якщо вони не були адресовані уповноваженій особі, чи подані в період відпусток. Не завжди відповідали важливі респонденти, а деякі з тих, що відповіли, не з'являлися на зустрічі, що стосувалися цього дослідження. До того ж не було можливості повністю і всебічно оцінити ефективність спеціалізованих структур. Там, де це було можливо, внесено випадкові вислови респондентів, але не відповідно до будь-якого систематичного аналізу. Комплексний аналіз ефективності структур потребує поглиблених інтерв'ю та опитувань і, відповідно, значного окремого дослідження. Анкети були перекладені українською мовою та поширені серед респондентів через електронну пошту та особисто під час візитів, які відбувалися для проведення оцінювання. Багато хто з респондентів не відповів і не повернув анкети.»*, то тут варто порекомендувати авторам дослідження ознайомитись із законами України «Про доступ до публічної інформації» та «Про звернення громадян», якими регулюються надання інформації центральними органами виконавчої влади та правила оформлення відповідних запитів чи звернень.

У Додатку № 1 (органіграма «Виконавчі структури України центрального рівня») робоча група з правоохоронної та міграційної діяльності зазначена як структурний підрозділ Міністерства внутрішніх справ України, що насправді не відповідає дійсності, бо робоча – це консультативно-дорадчий орган, який також може бути тимчасовим.

У Додатку № 2 (органіграма «Консультативні органи центрального рівня») у структурі Міністерства закордонних справ України є пункт *«внесено пропозиції щодо створення двосторонніх комісій на державному рівні»*. Не зрозуміло, про що йдеться, бо, як уже зазначено, в межах укладених міждержавних договорів Україна співпрацює з питань національних меншин з державами, з якими має відповідні етнічні спільноти. Таке співробітництво має формат міжурядових двосторонніх комісій. Зокрема, на сьогодні чинна діяльність:

- Двосторонньої українсько-словацької комісії з питань національних меншин, освіти і культури;
- Змішаної міжурядової українсько-румунської комісії з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин;
- Змішаної українсько-угорської комісії з питань забезпечення прав національних меншин;
- Міжурядової німецько-української комісії із співробітництва у справах осіб німецького походження, які проживають в Україні.

Тож, підбиваючи підсумки щодо аналізу цього дослідження, можна відзначити таке.

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що матеріали дослідження не опрацьовані належним чином. Подана інформація не вичерпна, бракує важливих відомостей та даних. Аналітичне дослідження виконано в негативному ключі без розставлення акцентів та деталізації компетенцій і конкретної діяльності органів виконавчої влади, структурних підрозділів та консультативно-дорадчих органів.

Хочеться наголосити на тому, що за останні роки в Україні відбулося дуже багато позитивних змін, зокрема й у сфері забезпечення прав національних меншин. Проведена велика робота та досягнуто важливих результатів у сфері двостороннього співробітництва, у сфері забезпечення освітніх та культурних прав представників національних меншин. Українські експерти беруть активну участь у роботі Ad Hoc Комітету Ради Європи з питань ромів та кочівників (CAHROM), де вже представляють позитивний досвід нашої держави в цій площині. Також налагоджено активну співпрацю між центральними органами виконавчої влади, міжнародними інституціями (Радою Європи, ОБСЄ, ООН, НАТО) та громадськими організаціями з метою оновлення нормативно-правової бази та впровадження нових міжнародних стандартів.

Попри перебування України у стані військового конфлікту та анексії АР Крим РФ з 2014 р., належне забезпечення прав представників національних меншин та збереження культурного розмаїття завжди було і є один з основних пріоритетів Уряду України у формуванні державної політики. Питання забезпечення прав національних меншин перебуває в центрі уваги на всіх рівнях урядування від центрального до місцевого.