

НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНІ ТОВАРИСТВА УКРАЇНИ:  
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

За результатами Всеукраїнського перепису населення 2001 р. на території України проживає понад 130 представників різних національностей, або 22% населення країни<sup>1</sup>. У політиці стало звичним явищем, що багатонаціональний склад тієї чи іншої країни так чи інакше відбивається на позиціях різних політичних сил і, в свою чергу, активно використовується ними як на внутрішньо-державному, так і міждержавному рівнях. Більшість політиків добре усвідомлює можливість впливу національних меншин та їх структурованих організацій на суспільно-політичну ситуацію в державі. Адже це значний політичний потенціал, численний електорат, компактна сукупність людей, у яких є спільні проблеми та інтереси. Від того, наскільки сприятливими будуть умови для представників різних національностей зберігати та розвивати свою етнічну самобутність, мову, культуру, традиції, буде налагоджено ефективну співпрацю між ними та органами державної влади, залежить стабільність міжнаціональних відносин та політичного життя в країні.

В Україні права громадян — представників різних національностей, а також гарантії цих прав, у тому числі і в культурно-освітній сфері, зафіксовані в Конституції України (1996 р.), законах України «Про національні меншини в Україні» (1992 р.), «Про мови в Українській РСР» (1989 р.), «Про громадянство» (1991 р.), «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (1992 р.), «Про інформацію» (1992 р.), «Про радіо і телебачення» (1993 р.), «Про освіту» (1991 р.), «Про вищу освіту» (2002 р.), «Про місцеве самоврядування» (1997 р.), Концепції розвитку культур національних меншин України (1995 р.); міжнародно-правових актах — «Загальній декларації прав людини» (1948 р.), «Рамковій конвенції про захист національних меншин» (ратифіковано Верховною Радою України 9 грудня 1997 р.), «Європейській хартії регіональних мов або мов меншин» (2003 р.) та деяких інших. Також національним законодавством беруться до уваги такі документи як Гаазькі рекомендації з прав національних меншин на освіту (1996 р.) та Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин (1998 р.). Крім цього, чинне законодавство

Україні передбачає захист прав національних меншин шляхом укладення міждержавних договорів та угод. Такі договори або угоди наша країна уклала з Російською Федерацією, Угорщиною, Польщею, Словаччиною, Румунією, Молдовою, Литвою та іншими країнами.

За оцінками таких авторитетних міжнародних організацій, як ООН, РЄ, ОБСЄ, українське законодавство щодо захисту прав національних меншин відповідає принциповим засадам і основним вимогам міжнародно-правових стандартів у цій сфері<sup>2</sup>.

Сьогодні ми маємо всі підстави стверджувати, що одним із найвагоміших здобутків Української держави в роки незалежності є стабільність міжнаціональних відносин, відсутність гострих широкомасштабних конфліктів та протистоянь, хоча випадки спалахів міжетнічного невдоволення все ще трапляються.

Подальше формування мирного поліетнічного суспільства потребує враховувати поєднання процесу етнічної самоідентифікації і формування сучасної нації у розумінні її як громадянського співтовариства. Значне місце у цьому процесі посідають громадські організації, і, насамперед, національно-культурні товариства. Адже, виконуючи роль соціальних посередників між групами виразників різних інтересів і урядовими структурами, між громадянським суспільством і державою, вони спрямовують свою діяльність «на розвиток міжнаціональних відносин, відродження і розвиток національних культур, задоволення духовних запитів іноетнічного населення»<sup>3</sup>. Національно-культурні товариства також є одним з основних інститутів, через які представники національних меншин залучаються до громадського та культурного життя країни, є єдино можливим варіантом їхнього вираження як спільноти у соціально-правовому полі. При цьому за своєю формою вони можуть бути досить різноманітними: існувати у вигляді асоціацій, спілок, земляцтв, конгресів, центрів та рад. Спрямованість діяльності таких організацій може бути досить різною, хоча переважаючою є культурницька. У зв'язку з цим вони тісно пов'язані з різними національними культурними та освітніми установами (художніми колективами, національними навчальними закладами, органами преси тощо).

Процес організаційного оформлення національно-культурних товариств розпочався в Україні наприкінці 80-х років ХХ століття в умовах перебудови і гласності. Спочатку вони функціонували на базі українських товариств дружби і культурних зв'язків із

закордонням, використовуючи їхні приміщення і кошти. Але на протипагу таким офіційним товариствам, що перебували під контролем компартійних структур, почали засновуватися альтернативні об'єднання, на чолі яких постали представники творчої інтелігенції, учасники правозахисного руху, окремі дисиденти і навіть господарники. Ареную їхньої діяльності стали, насамперед, міста Київ, Львів, Донецьк, Одеса, Дніпропетровськ, Ужгород, Сімферополь.

Головною метою створюваних національно-культурних товариств стало згуртування представників національних меншин навколо спільних етнічних інтересів, національної ідентифікації на основі таких чинників, як спільність мови, історичних традицій та пам'яті. Організаційне оформлення товариств супроводжувалося розробленням основоположних документів: статутів, положень, програмових засад, формуванням керівних органів, реєстрацією в Міністерстві юстиції України<sup>4</sup>.

У 1991 р. в Україні було створено 87 національно-культурних товариств, з них 22 єврейські, 8 — російських, 8 — польських, 6 — болгарських, 5 — вірменських, 4 — грузинських, по два кримськотатарських, караїмських, молдовських і румунських. На кінець 1991 р. в країні діяло вже близько 150 таких об'єднань<sup>5</sup>.

З 1993 по 1995 рр. темпи самоорганізації етносів в національно-культурні товариства зростають. У 1995 р. їхня кількість становила 237, з них 16 мали всеукраїнський статус. На початок липня 2007 р. в Україні нараховувалося 1272 громадські організації, серед яких 37 із всеукраїнським статусом<sup>6</sup>.

Реально визначилися як національні меншини, тобто утворили свої громадські організації, які активно представляють і відстоюють перед органами державної влади і органами місцевого самоврядування права та інтереси своєї національності, 38 етносів. Саме вони і є активними та реальними учасниками етнокультурного процесу<sup>7</sup>.

Частина етнічних спільнот сьогодні поки що не скористалася своїм правом і не створила громадські об'єднання, можливо, через нечисленність або через відсутність об'єктивної потреби у такій самоорганізації.

Високий рівень самоорганізації національних меншин та співпраці з обласними державними адміністраціями спостерігається у Закарпатській, Донецькій, Запорізькій, Львівській, Одеській, Миколаївській, Харківській областях та м. Києві. Саме в цих

регіонах національно-культурні товариства мають підтримку місцевої влади, окремі приміщення для здійснення статутної діяльності, отримують кошти з місцевих бюджетів.

Натомість у інших областях (Волинській, Івано-Франківській, Київській, Рівненській, Чернігівській) не приділяється належної уваги створенню умов для забезпечення їх повноцінного функціонування. Так, наприклад, у Чернігівській області зареєстровано 30 національно-культурних товариств і жодне з них не має свого приміщення та не отримувало протягом 2006 р. коштів з місцевого бюджету<sup>8</sup>.

За час, що минув, намітилася позитивна тенденція до зростання громадсько-суспільної активності національних меншин, накопичено позитивний досвід у відродженні етнічної самобутності, посилився вплив їхніх громадських організацій на політичні процеси в країні, удосконалюється співпраця цих об'єднань з органами виконавчої влади різних рівнів.

Ще в 1989 р. для налагодження діалогу між владою і громадськими організаціями національних меншин було створено Раду національно-культурних товариств України, яка у лютому 1993 р. набула статусу представницького органу національних товариств. Водночас вона стала дорадчим органом при Міністерстві в справах національностей та міграції, беручи активну участь у підготовці документів, інформаційних та інструктивних матеріалів, вносячи конкретні пропозиції від тих чи інших національних товариств.

З другої половини 1990-х рр. актуалізувалася і почала активно реалізовуватися ідея створення регіональних органів, які б координували діяльність національних товариств, сприяли обміну досвідом та взаємодії. Так, у західних областях діє Конфедерація національних товариств Західної України, що репрезентує 49 організацій росіян, румунів, угорців, поляків, євреїв, німців, циган та інших етнічних груп; у Харківській області — Асоціація національно-культурних товариств Харківської області, до складу якої ввійшло 22 регіональні організації<sup>9</sup>. Міжнаціональні об'єднання національних меншин існують у Києві, Харкові, Одесі, Миколаєві, Криму. Головна мета таких об'єднань — розробка і сприяння затвердженню законів, що гарантують права національних общин, а також забезпечення їхнього представництва в органах влади й управління.

При обласних державних адміністраціях діють структурні підрозділи — відділи у справах національностей, на які покладено

завдання із координації співпраці з національними меншинами, а також відповідні місцеві ради представників національних меншин як дорадчі органи місцевого самоврядування та державного управління.

Відповідно до Ст. 16 Закону України «Про національні меншини в Україні» державою надається фінансова підтримка на забезпечення діяльності національно-культурних організацій національних меншин, що спрямована на збереження і розвиток їхньої етнічної самобутності<sup>10</sup>. Кошти для виконання цієї норми закладаються у Державний бюджет України, який схвалюється щорічно. Частина об'єднань отримує фінансову допомогу від країн, які є історичними батьківщинами представників тієї чи іншої національності, а також міжнародних фондів, акредитованих в Україні. Однак у своїй більшості національно-культурні товариства можуть розраховувати лише на себе і на ті кошти, які їм виділяє держава.

Головними розпорядниками коштів Державного бюджету є: спеціалізований орган центральної виконавчої влади — Державний комітет України у справах національностей та релігій (у різні роки він мав різні назви і статус та розпоряджався понад 90-відсотковою часткою загальних бюджетних коштів на етнонаціональні потреби), Міністерство культури і мистецтв, Державний комітет телебачення і радіомовлення, Міністерство освіти і науки, Національна академія наук України та деякі інші інституції.

Фінансова підтримка діяльності громадських об'єднань національних меншин здійснюється Державним комітетом у справах національностей та релігій за двома бюджетними програмами: 532 1030 «Заходи з відтворення культури національних меншин та фінансова підтримка газет мовами національних меншин» і 532 1080 «Заходи з реалізації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин».

Кошти, які виділяються з державного бюджету за першою бюджетною програмою, виділяються національно-культурним товариствам (за винятком благодійних фондів та творчих спілок) на проведення таких заходів: міжнародних, всеукраїнських та регіонально-мистецьких фестивалів, конкурсів, днів національних культур, оглядів та виставок творів майстрів образотворчого мистецтва, творчих вечорів, презентації музейних експозицій, а також конференцій, форумів, конгресів, «круглих столів», семінарів; видання буклетів, збірок, матеріалів інформаційно-аналітичного характеру з питань національно-культурного розвитку.

Відповідно до другої програми, пов'язаної з реалізацію положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, фінансова підтримка може надаватися на: видання посібників, словників, довідників з рідних мов, програм, планів, науково-методичних видань для недільних шкіл, проведення конкурсів та олімпіад на краще знання мов національних меншин, проведення навчальних семінарів для керівників недільних шкіл, де вивчаються рідні мови, а також на семінари, конференції, «круглі столи», симпозіуми, присвячені питанням функціонування та розвитку 13 мов національних меншин, на які поширюються зобов'язання Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (15 травня 2003 р., № 802-IV)<sup>11</sup>.

Однак кошти Державного бюджету України, передбачені для розвитку власне етнонаціональної сфери, тільки малою мірою забезпечують їхні потреби. І не лише тому, що фінансові ресурси, які виділяються на ці цілі, є вкрай незначними. Зокрема, станом на 2007 р. обсяг коштів, виділених Держкомнацрелігій для фінансової підтримки діяльності національно-культурних товариств, становив всього 2 млн 675 тис. грн<sup>12</sup>. Дуже важлива причина — існування непрозорих механізмів виділення фінансових ресурсів, відсутність чітких критеріїв ефективності їх використання та незгодженість програм, виконуваних різними розпорядниками.

Товариства заздалегідь подають плани в Держкомнацрелігій та інші відповідні структури. Але як просуваються виділені кошти їх інформують далеко не завжди. Вплинути на це вони не в змозі. Рішення про використання фінансових ресурсів приймається без урахування думки громадськості. Отримає організація бюджетні кошти чи ні в основному залежить від рівня налагоджених комунікаційних зв'язків між представниками влади і лідерами тієї чи іншої національної громади. Саме тому з боку національно-культурних товариств частими є скарги на непрозорість фінансування та суб'єктивізм державних чиновників, які сприяють одним проектам і не дають кошти на інші. Часто такі скарги є справедливими, в інших випадках — безпідставними або такими, щодо обґрунтованості яких складно визначитись.

Проблеми є й у питанні надання фінансової допомоги національно-культурним товариствам в регіонах, оскільки в Бюджетному кодексі України не передбачено відповідного рядка про виділення їм коштів з місцевих бюджетів. Відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» (від 16.06.1992 р. — Ст. 8) Верховна

Рада затверджує вичерпний перелік всеукраїнських громадських організацій, яким держава надає матеріальну допомогу<sup>13</sup>. Тож представники регіональної влади нерідко мають рацію, коли відмовляють національно-культурним товариствам у запитаних коштах. Особливо тоді, коли в одному регіоні існують кілька товариств тієї ж самої етнічної групи і кожне з них позиціонує себе як єдиного або, щонайменше, найповажнішого виразника потреб та інтересів всієї громади, чи принаймні її регіональної більшості, незалежно від того, чи підтримується це товариство представниками національної громади, чи ні.

Національно-культурні товариства сьогодні функціонують у тому ж правовому полі, що й інші громадські організації. З юридичної точки зору, немає нічого, що відрізняло б їх від інших неурядових громадських структур. Будь-який громадянин може зареєструвати громадську організацію. На відміну від порядку реєстрації політичної партії, для легалізації громадської організації закон не встановлює мінімальну кількість осіб, які підтримують цей акт. Записавши в статуті метою організації сприяння збереженню культурних надбань тієї чи іншої етнонаціональної групи, засновники отримують право претендувати на отримання частини бюджетних коштів, звісно, в разі, якщо такі кошти виділяються. Отже, між національно-культурними товариствами часто виникають конфлікти, шляхи розв'язання яких через недосконалість сучасного законодавства виявляються далекими від конструктиву й реальних етнонаціональних інтересів територіальних громад.

Останнім часом з боку активу національно-культурних товариств надходять пропозиції щодо доцільності законодавчого визначення особливого статусу національно-культурних товариств, порівняно з іншими добровільними об'єднаннями громадян. Обґрунтовується це тим, що, маючи той самий статус і ті самі права, що й усі громадські організації, національно-культурні товариства, зважаючи на специфіку їхніх програмних цілей, мають набагато менше можливостей для їх досягнення.

Однак навряд чи можна очікувати змін у правовому статусі неурядових національно-культурних товариств, якщо самі вони не зміняться в частині порядку утворення, внутрішньої організації та практичної роботи. Спеціального, пільгового статусу можна домогтися лише в разі, якщо етнонаціональні групи та їхні лідери спроможуться утворити організацію, яка насправді буде єдиним

і повноважним представником кожної з цих груп. Навряд чи цього варто очікувати нині або в близькій перспективі.

Зняття таких колізій сприяло б впровадження таких правових інструментів, які б дозволили змінити принцип фінансування національно-культурних товариств і відійти від ієрархічної системи бюджетних призначень, на користь впровадження конкурсних механізмів фінансування. Бажаною є також передача найбільш значущих проєктів, на які виділяються кошти Державного бюджету, на розгляд та затвердження Ради національно-культурних товариств України. Це дозволить зробити механізм їх перерозподілу більш прозорим.

Разом з цим, фінансування національно-культурних товариств навіть на конкурсних засадах не може покладатися виключно на державний бюджет. Такі товариства є формою самовираження етнічних груп та їхніх представників. Однак можливості фінансування потреб національно-культурних товариств коштом членів громад вкрай малі. Крім того, навіть підприємці, які мають можливість і бажання фінансувати певні національно-культурні проєкти на засадах благодійництва, не мають для цього економічної мотивації.

Низьку зацікавленість господарюючих суб'єктів у благодійництві або спонсорстві щодо національно-культурної та інших сфер можна пояснити відсутністю у вітчизняному податковому законодавстві відповідних пільг. Так, на підставі Ст. 20 Закону України «Про благодійництво та благодійні організації», фізичні та юридичні особи, які віддають частину своїх прибутків, заощаджень або майна на благодійну діяльність, користуються податковими та іншими пільгами відповідно до законодавства України<sup>14</sup>. Однак податковим законодавством такі пільги не передбачаються (Див.: Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств»)<sup>15</sup>. Це створює ситуацію, коли перерахування якимось господарюючим суб'єктом коштів на добровільні цілі відразу викликає підвищене зацікавлення з боку податківців щодо фінансових аспектів діяльності як цього суб'єкта, так і отримувача допомоги.

Успішному розв'язанню існуючих проблем також не сприяють неодноразові реорганізації центрального органу державної виконавчої влади, який мав би забезпечити реалізацію державної етнополітики. Ст. 5 Закону України «Про національні меншини в Україні» (1992 р.) чітко зафіксувала необхідність створення Міністерства у справах національностей<sup>16</sup>. Проте з 1994 по 1999 рр.



було видано п'ять Указів Президента, які прямо чи опосередковано здійснювали реорганізацію цього органу, а в кінцевому варіанті ліквідували з передачею його функцій Міністерствам юстиції, внутрішніх справ, культури і мистецтв. Нині центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міжнаціональних відносин та забезпечення прав національних меншин, є Державний комітет України у справах національностей та релігій, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через віце-прем'єр-міністра України (відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2007 р. № 201)<sup>17</sup>. Постійні структурні і функціональні зміни центрального органу, в тому числі керівництва, не сприяють підвищенню ефективності його роботи.

Гострою залишається і проблема надання приміщень, які перебувають у державній та комунальній власності для проведення громадськими організаціями національних меншин своїх культурно-просвітницьких заходів. Досить красномовними в цьому плані можна вважати конкретні приклади — ігнорування виконання доручення Президента (листопад 1995 р.) про надання приміщення для створення Культурного центру національних меншин в м. Києві або ж рішення Львівської обласної ради народних депутатів від 12.07.1990 р. про передачу приміщення Вірменського собору у м. Львові вірменській релігійній громаді.

На даний час із 1272 національно-культурних товариств, які функціонують в Україні, забезпечені приміщеннями на правах приватної власності, оренди, суборенди, пільгових умовах оренди всього 349 громадських об'єднань<sup>18</sup>. Така позиція місцевих державних адміністрацій призводить до політизації діяльності національно-культурних товариств, знижує авторитет держави та її органів, які провели впродовж останніх років чималу роботу щодо збереження, забезпечення і розвитку національно-культурної самобутності етносів.

Актуальним залишається питання і щодо заснування на вітчизняному телебаченні та радіо спеціальних програм з роз'яснення законодавства у сфері захисту прав національних меншин, формування в українському суспільстві толерантності та міжнаціональної злагоди.

З урахуванням викладеного та з метою дієвого сприяння розвитку етнічної, культурної та мовної самобутності національних меншин України, запобігання національним суперечностям

і конфліктам необхідно: перевести відносини між структурами влади та громадськими об'єднаннями національних меншин у площину реалізації конкретних проектів та програм. Для запобігання корупції бажаним є формування механізму проведення відкритих та прозорих конкурсів/тендерів щодо їхньої реалізації. Нагальним видається також внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині виділення місцевим органам виконавчої влади окремим рядком видатків на збереження і розвиток етнокультурної самотності.

Підвищення ефективності співпраці держави з національно-культурними товариствами значною мірою сприятиме майбутньому безконфліктному інтеграційному поступу різних етносів в український контекст, становленню України як правової та демократичної держави.

<sup>1</sup> Національний склад населення України та його мовні ознаки за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 р. — К.: Державний комітет статистики України, 2003. — С. 7.

<sup>2</sup> Табачник Д., Попов Г., Пилипенко Т. Національні меншини України: етнокультурний вимір. — К.: Етнос, 2007. — С. 4.

<sup>3</sup> Антонюк О. Культурно-національні товариства // Мала енциклопедія етнодержавознавства / Інститут держави і права ім. В. Корецького НАН України. Відп. ред. Ю. Римаренко. — К.: Довіра, Генеза, 1996. — С. 527.

<sup>4</sup> Національні меншини України у XX столітті: політико-правовий аспект. — К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, 2000. — С. 307.

<sup>5</sup> Табачник Д., Попов Г., Пилипенко Т. Вказана праця. — С. 37.

<sup>6</sup> Державний комітет України у справах національностей та релігій. Інформація про реалізацію положень Закону України «Про національні меншини в Україні» // <http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article>

<sup>7</sup> Табачник Д., Попов Г., Пилипенко Т. Вказана праця. — С. 41.

<sup>8</sup> Державний комітет України у справах національностей та релігій. Інформація про реалізацію положень Закону України «Про національні меншини в Україні» // <http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article>

<sup>9</sup> Національні меншини України у XX столітті: політико-правовий аспект. — С. 310.

<sup>10</sup> Закон України «Про національні меншини в Україні» // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 36. — Ст. 529.

<sup>11</sup> Табачник Д., Попов Г., Пилипенко Т. Вказана праця. — С. 39–40.

<sup>12</sup> Державний комітет України у справах національностей та релігій. Інформація про реалізацію положень Закону України «Про національні меншини в Україні» // <http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article>

<sup>13</sup> Закон України «Про об'єднання громадян» // Відомості Верховної Ради України, 1992. — № 34. — ст. 504.

<sup>14</sup> Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» // Відомості Верховної Ради України, 1997, № 46. ст. 292.

<sup>15</sup> Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» // Відомості Верховної Ради України. — 1995, № 4. ст. 28.

<sup>16</sup> Закон України «Про національні меншини в Україні» // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 36. ст. 529.

<sup>17</sup> Табачник Д., Попов Г., Пилипенко Т. Вказана праця. — К.: Етнос, 2007. — С. 17.

<sup>18</sup> Державний комітет України у справах національностей та релігій. Інформація про реалізацію положень Закону України «Про національні меншини в Україні» // <http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article>