

Антон МЕЛЯКОВ

ДІЯЛЬНІСТЬ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ ГУМАНІТАРНОГО СПРЯМУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ



МЕЛЯКОВ

Антон Володимирович, кандидат історичних наук, доцент, докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: У статті розглянуто діяльність консультативно-дорадчих органів гуманітарного спрямування, що були утворені при Президентові України в період 1995-2013 рр. Проаналізовано їх склад, тривалість та продуктивність дії. Наведено приклади практичної участі цих органів у реалізації державної гуманітарної політики.

Ключові слова:

Ключові слова: консультативно-дорадчі органи, гуманітарна політика, президент.

УДК 351.323.93

Постановка проблеми. Об'єктивна оцінка діяльності консультативно-дорадчого органу (далі - КДО), серед іншого, має базуватися на аналізі тих можливостей, які були закладені в основу його створення, розгляді його кадрового потенціалу, наближеності до осередків прийняття політичних рішень, тощо. Ретельний аналіз цих відомостей дасть можливість скорегувати ті оцінки, які отримують КДО з боку експертного середовища, з'ясувати відповідність покладених на нього завдань обсягам ресурсного забезпечення. В цьому контексті варто також погодитися із тезою про те, що ефективна реалізація будь-якої функції неможлива, якщо для виконання відповідних завдань зазначені суб'єкти не володіють достатніми повноваженнями [8, с. 76].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні аспекти діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України висвітлені в публікаціях В. Бульби, В. Нестеровича, М. Оганесяна та О. Свірської, В. Шутовича. Класифікацію КДО в контексті функціонування інституту президентства запропонували В. Мельниченко та Н. Плахотнюк. Як один з інструментів вдосконалення державної гуманітарної політики КДО згадуються в наукових розвідках С. Зубченка, О. Литвиненка, О. Дніпрова. Консультативно-дорадчим органам з питань етнополітики присвятили статті А. Леонова, І.Фікс. Роль КДО в реалізації молодіжної політики досліджували Є. Бородін, Ю. Молоканов, Т. Тарасенко. Діяльність окремих дорадчих органів була охарактеризована авторським колективом НАДУ при Президентові України на сторінках навчального посібника, що і до сьогодні зберігає статус кращого навчального видання з гуманітарних питань в системі підготовки магістрів державного управління [2].

В той же час, вся сукупність консультативно-дорадчих органів гуманітарного спрямування які існували за роки незалежності України, до сьогодні не стала предметом наукових досліджень в галузі державного управління. Характерно, що в одній з найзначніших монографій останнього десятиліття з проблематики гуманітарного розвитку, роботі існуючих на той час КДО не приділено жодного речення [1]. Цей факт, на нашу думку, підкреслює те периферійне місце в реалізації державної гуманітарної політики, яке відводили дорадчим органам провідні науковці.

Мета статті полягає у порівняльному аналізі нормативних заasad функціонування консультативно-дорадчих органів гуманітарного спрямування при Президентові України, які діяли/діють протягом 1995-2013рр..

Вклад основного матеріалу. Основні положення та висновки даної статті побудовані на опрацьованні установчих документів консультативно-дорадчих органів, які створювалися при Президентові України починаючи з 1995 р. і представлені в нижченаведеній таблиці 1, укладеній автором за матеріалами [6].

Консультативно-дорадчі органи при Президентів України (1995-2013 рр.)

Назва консультативно-дорадчого органу	Утворено	Ліквідовано
Національна рада з питань молодіжної політики	3.12.1995	12.11.2009
Комісія з питань відтворення видатних пам'яток історії та культури при Президентів України	12.03.1996	13.11.2001
Рада з питань науки та науково-технічної політики	25.03.1996	21.08.2009
Рада з питань мовної політики	24.02.1997	13.11.2001
Всеукраїнська координаційна рада з питань розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян ¹	27.04.1999	13.11.2001
Рада представників громадських організацій національних меншин України	19.04.2000	22.05.2006
Національна рада з питань культури та духовності	24.11.2005	02.04.2010
Національна рада з питань фізичної культури і спорту	3.02.2006	02.04.2010
Рада з питань етнонаціональної політики	22.05.2006	02.04.2010
Національна рада з питань охорони здоров'я населення	26.05.2006	02.04.2010
Національна комісія з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі	6.07.2006	02.04.2010
Національна рада з питань благодійництва «Зігрій любов'ю дитину»	19.12.2007	02.04.2010
Національна рада з питань науки, інновацій та сталого розвитку України	21.08.2009	02.04.2010
Національна рада з питань становлення та розвитку молоді	12.11.2009	02.04.2010
Громадська гуманітарна рада	2.04.2010	діє
Рада з питань розвитку Національного культурно-мистецького та музейного комплексу «Мистецький арсенал»	28.04.2011	діє

Розглядаючи хронологію варто зважати на те, що вона визначена за формальною ознакою – відповідними указами Глави держави. Тобто, і верхня і нижня хронологічні межі в низці випадків на практиці не завжди позначають як реальний початок, так і реальне припинення роботи КДО. Так, діяльність Нацради з питань молодіжної політики формально тривала найдовше з усіх наведених в таблиці – майже 14 років. Проте, через низку причин, що заслуговують на самостійне глибоке опрацювання, практична активність даного дорадчого органу помітно зменшилася вже у 2002-2003рр.

В історії створення та діяльності дорадчих органів можемо визначити кілька періодів, чітко залежних від персоналії Президента України. Природно, що формуючи владну команду, кожен з керівників Української держави прагнув утворити ті КДО, які б відповідали його баченню пріоритетів розвитку держави. Відзначимо, що і Л. Кучма, і В. Ющенко, і В. Янукович на різних етапах реалізації президентських повноважень ініціювали створення консультативно-дорадчих органів з чотирьох напрямів: правового, соціального, економічного, гуманітарного.

Отже, перший період бере свій початок 3 грудня 1995р. коли було створено Національну раду з питань молодіжної політики. Протягом наступних років президентства Л. Кучми з'явилося ще п'ять консультативно-дорадчих органів, таким чином, перший пул складався з шести КДО утворених з 1995 по 2000 рр.

¹ Приналежність даного КДО до конкретного інституту влади в Указі Президента від 27 квітня 1999 року № 456/99 та в Положенні про Раду не визначена

Відзначимо, що саме в цей період мала місце практика, яка не набула поширення в майбутньому. Мова йде про ліквідацію КДО у відповідності до указів того ж президента, за якого вони були створені. Так, з метою вдосконалення системи консультативних, дорадчих та інших органів, утворених для сприяння здійсненню повноважень Президентом України, раціонального використання бюджетних коштів, в листопаді 2001 р. припинили своє існування кілька КДО, в тому числі, і три – гуманітарного спрямування. Останнє спричинило зупинку реалізації тих програм, які були розроблені за безпосередньої участі дорадчих органів. Наприклад, ліквідація Всеукраїнської координаційної ради з питань розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя, зумовила фактичне припинення імплементації в практику державного управління «Основних напрямів розвитку духовності захисту моралі та формування здорового способу життя громадян України» [2, с. 7].

Характерними рисами даного періоду було те, що, по-перше, всі КДО мали в своєму складі робочий орган, і, по-друге, Адміністрація Президента в жодному з прикладів не була єдиним суб'єктом фінансового, матеріально-технічного та/або організаційного забезпечення діяльності дорадчих органів, як це показано в таблиці 2.

Таблиця 2

Робочі органи окремих КДО при Президентіві України

Назва консультативно-дорадчого органу	Наявність робочого органу	Орган, що забезпечує діяльність
Національна рада з питань молодіжної політики	Секретаріат ради	АПУ, Держкоммолоді
Комісія з питань відтворення видатних пам'яток історії та культури	Бюро, науково-методична рада	н/д
Рада з питань науки та науково-технічної політики	Бюро, секретаріат	МОН України
Рада з питань мовної політики	Секретаріат ради	АПУ, Держкомнаціміграції
Всеукраїнська координаційна рада з питань розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян	Секретаріат ради	Держкомсім'ї та молоді
Рада представників громадських організацій нац. меншин України	Президія ради, секретаріат ради	Держкомнаціміграції

В цей же період було зроблено і перші спроби встановити вертикальні зв'язки «центр-регіони». Зокрема, з 27 квітня 1999р. та з 21 травня 1999р. при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях утворювалися координаційні ради з питань розвитку духовності, захисту моралі та формуванню здорового способу життя громадян і ради з питань молодіжної політики, відповідно. Роки 2001-2005 можна визначити як період консервації, адже ані створення нових, ані ліквідації діючих КДО не відбувалося.

Другий період розпочинається з 2005 – року утворення Національної ради з питань культури та духовності. Загальна ж кількість консультативно-дорадчих органів гуманітарного спрямування, утворених за ініціативи третього президента України сягає восьми – найбільше як за попереднього, так і за наступного Президента. Відзначимо, що на відміну від першого періоду, діяльність усіх утворених КДО забезпечувалася виключно Секретаріатом Президента України. Разом з тим, лише три з восьми нових КДО утворювали з свого складу робочий орган, призначений для ведення поточної діяльності. Одночасно, збільшилася кількість дорадчих органів на чолі яких стояв особисто Глава держави. Якщо Л. Кучма очолював один з шести, то В. Ющенко керував роботою трьох з восьми новостворених КДО, а ще один – На-

ціональну раду з питань благодійництва «Зігрій любов'ю дитину» очолювала донька Президента – Віталіна Ющенко. В зазначені роки тривала практика поширення регіональних дорадчих органів, зокрема, Указом Президента від 28 лютого 2006р. рекомендувалося утворити ради з питань культури і духовності при Раді Міністрів АР Крим, ОДА, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях. Три КДО, утворені у 1995, 1996 та 2000рр., були ліквідовані, що втім, не свідчило про ігнорування Президентом відповідної тематики, адже відбулася скоріше зміна окремих формальних ознак органів, аніж їх безповоротна ліквідація.

З 2010 р. і по сьогоднішній день триває третій період в історії КДО. Його початок знаменувався радикальними змінами як кількісних, так і якісних показників функціонування дорадчих органів. Зокрема, протягом 2 квітня 2010 р. було ліквідовано вісім КДО гуманітарного спрямування, натомість, того ж дня утворено один – Громадську гуманітарну раду при Президентові України (далі - ГГР), а ще через рік – 28 квітня 2011 р. постала Рада з питань розвитку Національного культурно-мистецького комплексу «Мистецький арсенал», співголовами якої стали діючий на той момент міністр культури України М. Кулиняк та третій Президент України В. Ющенко. Відзначимо, що особливістю обох діючих КДО є відсутність органу, покликаного забезпечувати їх поточну діяльність.

Враховуючи вузько тематичну спрямованість Ради з питань «Мистецького арсеналу», можемо стверджувати, що на сьогодні саме ГГР при Президентові України є тим КДО, який покликаний сприяти Главі держави у забезпеченні відповідних прав громадян України. Наголосимо, що розглядати діяльність ГГР варто в конкретно-історичних умовах, зокрема, з урахуванням надзвичайної поширеності в практиці державного управління останніх трьох років діяльності громадських рад, створених при міністерствах, інших ЦОВВ, обласних та районних державних адміністраціях. Окремий дослідницький інтерес становить взаємодія громадських рад і гуманітарних громадських рад як центрального, так і регіонального рівнів у справі реалізації конкретних проектів розвитку гуманітарної сфери.

Гуманітарна рада стала першим КДО в незалежній Україні, що опікується надзвичайно широким колом питань: від здорового способу життя і екологічної безпеки до створення електронних бібліотек і боротьби із забудовою буферних зон архітектурних пам'яток. Разом з тим, подібна всеохопність може негативно позначитися на якості, глибині вирішення нагальних проблем гуманітарного розвитку. Так, у фаховій літературі з'являються обґрунтовані думки щодо необхідності створення дорадчих органів, діяльність яких має спрямовуватися на сприяння у розв'язанні вузького кола конкретних завдань. В цьому контексті варто погодитися із думкою О. Литвиненка, про перспективи створення при Президентові КДО з проблем національних меншин, а при КМУ – з мовних питань [4]. Показово, що в обох випадках київський дослідник пропонує утворити дорадчі органи, які протягом багатьох років вже діяли раніше, як зазначено у вищенаведеній таблиці 1.

Існують і певні особливості у персональному складі робочих груп Ради, причому стосуються вони не стільки тих осіб, які до них входять, скільки тих, хто залишився поза їх межами. Так наприклад, до складу робочої групи з питань науки і освіти не входить жодного представника природничих, фізико-математичних наук. Привертає увагу відсутність у групі з питань культури і мистецтв голів всеукраїнських творчих спілок, як то : художників, архітекторів, кінематографістів, письменників, журналістів. В робочій групі з питань міжнаціональних та державно-церковних відносин, яка складається з п'ятих знаних в Україні науковців, не представлено керівника жодного національно-культурного об'єднання, жодної з релігійних конфесій в особі їх ієрархів.

Наявність прикладів альтернативного підходу до формування КДО засвідчує не тільки новітня вітчизняна історія, але й зарубіжна практика. Зокрема, Рада з питань міжнаціональних відносин при Президентові РФ (голова – Президент) складається

з 51 особи, з яких 22 – представники національно-культурних об'єднань, які презентують інтереси національних меншин (в т.ч. і українців), що проживають на території Росії, ще 15 членів – працівники вищих органів влади та управління, в тому числі міністр культури, міністр освіти, голова Федеральної міграційної служби. До складу Ради з питань релігійних об'єднань (голова – керівник АП Президента РФ), яка налічує 22 особи, входять священники 15 релігійних конфесій, які репрезентують християнство, іслам, іудаїзм, буддизм тощо [7].

Гідним вивчення є приклад формування Консультативної ради в справах національних меншин при Президентів Латвії. З 14 осіб – членів Ради, 13 є діячами національно-культурних об'єднань (в т.ч. і українців). До складу дорадчого органу не входить жодного представника виконавчої влади, а його голова – очільник центру азербайджанської культури [3].

Подібний підхід, що передбачає мінімальне представництво чиновників АПУ та КМУ з одночасним широким залученням до роботи в дорадчому органі представників національно-культурних об'єднань, був використаний і у вітчизняній практиці у 2000р. під час формування Ради представників громадських організацій національних меншин України.

Характерною і, на наш погляд, негативною відмінністю ГТР від усіх попередніх дорадчих органів є відсутність заступників Голови ради. Одночасно, секретар ради у відповідності до Положення про діяльність ГТР не наділений повноваженнями з проведення засідань. З одного боку, особиста участь Президента у дискусії, у виробленні необхідних рішень, надає їм належної ваги та позитивно впливає на рівень виконавської дисципліни. З іншого, така монособ'єктність робить неможливим засідання за відсутності Голови ради – Президента України. Те ж, що динаміка роботи ГТР не є позитивною свідчить негативна динаміка кількості проведених засідань ГТР за період з 2010 (5 засідань) по 2013 рр. (2 засідання).

Ще однією особливістю Гуманітарної ради є обов'язковість розгляду прийнятих нею рішень для органів виконавчої влади. Так, в Положеннях, які регламентують діяльність частини КДО першого і другого періодів, міститься окремий пункт про те, що хоча рішення певної Ради і має рекомендаційний характер, воно є обов'язковим для розгляду не тільки центральними і місцевими органами виконавчої влади, але й підприємствами, установами та організаціями. Натомість, в п. 8 Положення про ГТР при Президентів України зазначено лише, що рішення Ради можуть надсилатися для розгляду центральним та місцевим органам виконавчої влади [6].

Поряд із відмінностями, можемо визначити і ті риси які є спільними для функціонування більшості досліджених КДО. Одна з них – незначна територіальна репрезентативність їх складу. Більшість членів ради, як правило, репрезентують Київ, значно рідше Донецьк, Львів, Харків, у поодиноких випадках: Дніпропетровськ, Запоріжжя. Така регіональна вузькість може бути компенсована за рахунок аналогів центральних КДО, працюючих при обласних державних адміністраціях, звичайно за умови налагодження продуктивних вертикальних зв'язків. Проте, як засвідчує трирічний досвід існування ГТР при Президентів України, наявність ефективної співпраці по лінії «центр-регіони» залишається актуальним завданням майбутнього, але не повсякденною практикою.

Висновки та перспективи подальших досліджень. З роки незалежності при Президентів України було створено шістнадцять консультативно-дорадчих органів гуманітарного спрямування. Вони діяли як на постійній основі, так і створювалися для розв'язання конкретних суспільно-значущих завдань. До складу КДО завжди входили визнані в своїй справі особистості, які відбулися не тільки як власне професіональні науковці, митці, тощо, але й відзначилися в якості ефективних управлінців в тих галузях, інтереси яких вони репрезентували на найвищому державному рівні. Найдосвідченішим членом дорадчих органів є Ю.П. Богуцький, який входив до складу 9 з 16 досліджених нами.

Історія КДО може бути розділена на три періоди, зміст яких залежав від особистого бачення діючим Главою держави місця дорадчих органів в системі інституту президентської влади. Як показано в статті, кожен з Президентів, відмовляючись від структури, не відмовлявся від принципу і на місце ліквідованих КДО, у багатьох випадках – одночасно, приходили новостворені.

Діяльність існуючих на сьогодні КДО потребує вдосконалення в таких аспектах як інформаційний супровід, персональний склад, розподіл повноважень, тощо. Вірогідним в середньостроковій перспективі є розширення кола дорадчих органів, зокрема, за рахунок трансформації окремих робочих груп ГТР в самостійні КДО. Тим більше, що Президент України продемонстрував готовність до перегляду тих рішень, які не довели свою ефективність на практиці, публічно визнавши у лютому 2013 р. помилковість ідеї щодо об'єднання в межах одного міністерства питань освіти і науки, молоді та спорту [5].

Предметом подальших досліджень має стати критичний аналіз практичних кроків КДО, їх участі у виробленні засадничих документів гуманітарного розвитку нашої держави. Перспективним вбачається і дослідження практичної взаємодії дорадчих органів утворених при Президентові України і при органах виконавчої влади, як між собою, так і з громадськими організаціями. На окрему увагу дослідників в подальшому заслуговують і вертикальні зв'язки КДО, зокрема в тих випадках, коли утворення їх регіональних аналогів у відповідності до указів Президента мало не рекомендаційний, але обов'язковий характер.

Література:

1. Гуманітарна політика Української Держави в новітній період: Монографія / За ред. С. І. Здіюрука. - К. : НІСД, 2006. - 403 с.
2. Державна політика в соціогуманітарній сфері: Навч. посіб. / В.П.Трощинський, П.К.Ситнік, В.А.Скуратівський та ін.; За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна, А.О.Чемериса, В.П.Трощинського, С.В.Загороднюка, О.Л.Приходько, Л.О.Воронько. - К.: Вид-во НАДУ, 2007. - 96 с.
3. Консультативный совет по делам национальных меньшинств [Електронний ресурс] // Президент Латвийской Республики. - Режим доступу: http://www.president.lv/pk/content/?cat_id=6407
4. Литвиненко О.М. Проблеми правового та інституційного забезпечення збереження і підтримки культур національних меншин в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О. М. Литвиненко // НІСД при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/894/> ; Литвиненко О.М. Актуальні проблеми правового забезпечення мовної політики держави. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О. М. Литвиненко // НІСД при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1227/>
5. Міністерство освіти і науки, молоді та спорту розділять на два різних. 22 лютого 2013 р. [Електронний ресурс] // Харківська обласна державна адміністрація. – Режим доступу : <http://www.kharkivoda.gov.ua>
6. Офіційні документи [Електронний ресурс] // Президент України Віктор Янукович. Офіційне Інтернет-представництво. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/>
7. Совет по межнациональным отношениям [Електронний ресурс] // Президент России. – Режим доступу: <http://state.kremlin.ru/council/28/staff>
8. Шутович В.В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики / В.В. Шутович // Стратегічні пріоритети. – 2009. - №3. – С. 74-78.