

УДК 351.86

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2025-1\(77\)-28](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2025-1(77)-28)

Вячеслав ТУПІКОВ

аспірант кафедри публічного адміністрування,
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ СПІЛЬНОТ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Стаття присвячена комплексному дослідженню інституційного забезпечення правосуб'єктності національних спільнот в Україні, що набуває особливої актуальності в умовах геополітичної нестабільності, внутрішньої міграції, децентралізації та реформування публічного управління. У роботі розкривається зміст поняття «правосуб'єктність національних спільнот» як системної категорії, що охоплює політичне, правове, адміністративне та соціальне визнання національних меншин, спільнот і корінних народів у структурі української державності. Особливу увагу приділено нормативно-правовим підходам до формування інституційного механізму реалізації прав національних спільнот, аналізу діяльності органів державної влади, спеціалізованих консультативно-дорадчих структур, органів місцевого самоврядування, а також організацій громадянського суспільства. Визначено низку проблем у сучасній інституційній моделі: фрагментарність повноважень, недостатню координацію між органами влади, відсутність ефективної участі спільнот у прийнятті рішень, слабку фінансову та кадрову базу. Розглянуто відповідність української моделі міжнародним стандартам, зокрема Рамковій конвенції про захист національних меншин, Європейській хартії регіональних мов або мов меншин, Декларації ООН про права корінних народів. На основі компаративного аналізу європейських практик (Польща, Німеччина, Канада) автор формулює пропозиції щодо вдосконалення інституційного забезпечення правосуб'єктності спільнот в Україні. Зроблено висновок про необхідність інтеграції політики щодо національних спільнот у загальну систему стратегічного публічного управління.

Ключові слова: національні спільноти, правосуб'єктність, інституційна модель, публічне управління, державна політика, міжетнічні відносини, міжнародні стандарти.

Viacheslav Tupikov. INSTITUTIONAL SUPPORT OF THE LEGAL SUBJECTIVITY OF NATIONAL COMMUNITIES IN UKRAINE: CHALLENGES AND PROSPECTS

The article is devoted to a comprehensive study of the institutional support for the legal subjectivity of national communities in Ukraine, which is gaining particular relevance in the context of geopolitical instability, internal migration, decentralization, and public administration reform. The paper reveals the essence of the concept of "legal subjectivity of national communities" as a systemic category that includes the political, legal, administrative, and social recognition of national minorities, communities, and indigenous peoples within the structure of Ukrainian statehood. Special attention is paid to legal approaches to the formation of an institutional mechanism for the implementation of community rights, as well as the analysis of the activities of public authorities, specialized advisory bodies, local governments, and civil society organizations. A number of problems in the current institutional model are identified, including the fragmentation of powers, insufficient coordination between institutions, lack of effective community participation in decision-making, and weak financial and human resources. The compliance of the Ukrainian model with international standards is examined, in particular the Framework Convention for the Protection of National Minorities, the European Charter for Regional or Minority Languages, and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Based on a comparative analysis of European practices (Poland, Germany, Canada), the author formulates proposals for improving institutional support for community subjectivity in Ukraine. The article concludes that the effective implementation of national community policy is possible only through its integration into the overall system of strategic public administration.

Key words: national communities, legal subjectivity, institutional model, public administration, state policy, interethnic relations, international standards.

Постановка проблеми. Національні спільноти в сучасній Україні відіграють ключову роль у формуванні демократичної політичної системи, підтриманні соціальної стабільності, зміцненні міжетнічної взаємодії та реалізації гуманітарної політики держави. Їхня правосуб'єктність є складовою державної політики у сфері прав людини, етнонаціонального розвитку та європейської інтеграції. Водночас в умовах воєнного часу, внутріш-

ньої міграції, руйнування територіальних громад та децентралізації, питання ефективного інституційного забезпечення реалізації прав національних меншин, спільнот та корінних народів набуває особливої актуальності.

Попри певні досягнення у законодавчій сфері, зокрема ухвалення Закону України «Про національні спільноти» у 2022 році, інституційна структура, що забезпечує реалізацію цієї політики, залишається фрагментар-

ною, недостатньо скоординованою та такою, що потребує оновлення. Відсутність єдиного стратегічного бачення, інституційної сталості, узгодженості рішень між центральними та місцевими органами влади призводить до ускладнення процесів комунікації, зниження ефективності політики та порушення прав самих спільнот. У цьому контексті постає потреба в науковому осмисленні ролі інституцій як ключового елементу забезпечення правосуб'єктності національних спільнот.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема інституційного забезпечення правосуб'єктності національних спільнот в Україні перебуває у полі зору багатьох сучасних дослідників, які акцентують увагу на важливості законодавчих гарантій, адміністративної ефективності, міжвідомчої координації та відповідності державної політики міжнародним стандартам.

Значний внесок у дослідження нормативно-правових засад забезпечення прав корінних народів зробив О.Ю. Гусєв, який проаналізував етапи формування законодавчої бази щодо цієї категорії суб'єктів у контексті публічного управління [2]. Теоретико-правове підґрунтя публічної правосуб'єктності розкриває В. Січевлюк, зосереджуючи увагу на категоріальному апараті загальної теорії права, що є основою для інституційного трактування статусу національних спільнот [9].

Практичні аспекти реалізації прав національних меншин в Україні, включаючи проблеми фінансування, координації та нормативного розмежування понять «меншина» і «спільнота», розглянуті у статті О. Зозулі, яка також акцентує на необхідності оновлення державної етнополітики [4].

У колективній аналітичній доповіді під редакцією О.М. Майбороди представлено концептуальне бачення цивілізаційної суб'єктності України, у якій національні спільноти розглядаються як органічна частина національного проєкту, що потребує цілісної інституційної підтримки [10]. Комплексне дослідження актуальних проблем реалізації прав національних меншин, їх правосуб'єктності та інституційної інтеграції в публічну сферу представлено також у спеціалізованих правничих виданнях [7].

Метою статті є комплексне дослідження інституційного механізму забезпечення правосуб'єктності національних спільнот в Україні в умовах трансформації публічного управління та зовнішніх викликів, визначення проблем реалізації існуючої моделі, а також формування пропозицій щодо її вдосконалення з урахуванням міжнародних стандартів

і європейського досвіду. У межах поставленої мети розкривається понятійний апарат, аналізуються інституції, що беруть участь у реалізації прав національних спільнот, а також оцінюється ефективність їхньої діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інституційне забезпечення правосуб'єктності національних спільнот в Україні є багаторівневою проблемою, що охоплює правове визначення, адміністративні механізми, політичну волю та участь громадянського суспільства у прийнятті рішень. Після здобуття незалежності Україна формально задекларувала рівні права для всіх громадян незалежно від етнічної приналежності, проте перехід від декларацій до реалізації відбувався нерівномірно й повільно. Визначальну роль у цьому процесі відіграє інституційна структура, яка опосередковує стосунки між державою та національними спільнотами [2, с. 85].

Попри проголошення загальних гарантій, на практиці спостерігається обмежене залучення представників національних спільнот до процесів формування та реалізації державної політики. Значною мірою це зумовлено недосконалістю інституційної моделі, у межах якої державні органи не завжди спроможні забезпечити ефективну комунікацію з етнічними спільнотами, що перебувають поза межами української національної спільноти більшості. Зокрема, на рівні формального представництва зафіксовано низький відсоток участі представників спільнот у консультативно-дорадчих органах, відсутність механізмів впливу на прийняття рішень, а також переважно формальний характер комунікацій із владою [9, с. 27].

Історично в Україні склалась модель, за якої етнополітика визначалася не як комплексна стратегія, а як сукупність реактивних заходів на міжетнічні інциденти або зовнішньополітичні фактори. Це призвело до інституційної розбалансованості: органи влади, відповідальні за реалізацію політики у сфері прав національних спільнот, мають обмежений мандат, слабкі кадрові ресурси та відсутність стратегічного бачення [4, с. 36].

Особливо гостро проблема інституційної слабкості виявляється у роботі Державної служби з етнополітики та свободи совісті (ДЕСС), яка фактично виконує роль координатора, але не має виконавчих повноважень, що суттєво обмежує її вплив. У звітах самої установи вказується на системні труднощі з реалізацією моніторингових функцій через дефіцит фахових кадрів, недостатнє фінансування, а також низьку активність місцевих

органів влади у сфері забезпечення прав національних спільнот [10, с. 7–9].

Крім того, національні спільноти мають нерівний доступ до ресурсів, які надаються з державного чи місцевого бюджетів. Існуючі грантові програми часто недоступні для невеликих громадських організацій, що представляють етнічні спільноти, через складність процедур, мовні бар'єри, а також обмежений досвід написання проєктної документації. У свою чергу, в умовах війни ситуація ускладнюється ще більше: національні спільноти, які проживають у прикордонних або деокупованих регіонах, взагалі позбавлені можливості повноцінно реалізовувати культурні та освітні ініціативи через відсутність інфраструктури й загрозу безпеці [7, с. 4–6].

Невід'ємною складовою правосуб'єктності національних спільнот є їхня участь у процесах ухвалення публічних рішень, що визначається як політичним представництвом, так і ефективністю інституційної взаємодії на рівні центральних і місцевих органів влади. В Україні зберігається низький рівень інституціоналізованої участі спільнот у формуванні державної політики. Так, чинні органи, які мали б виконувати представницьку функцію (зокрема, громадські ради при міністерствах або регіональні міжетнічні ради), часто залишаються або нефункціональними, або фактично монополізованими великими всеукраїнськими організаціями, що не завжди репрезентують реальні потреби етнічних спільнот [5, с. 95].

Крім того, у низці регіонів національні спільноти фактично не мають формалізованого доступу до органів місцевого самоврядування. Хоча стаття 5 Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» 2022 року декларує право на участь у політичному житті, на практиці відсутній механізм забезпечення цього права. Наприклад, лише в окремих обласних радах передбачено квоти для представників національних товариств у профільних комісіях або дорадчих органах, а на рівні громад (особливо у сільській місцевості) такі інституції переважно не функціонують зовсім [12, с. 103–105].

Проблеми регіонального інституційного забезпечення значною мірою пов'язані із загальною слабкістю органів місцевого самоврядування у сфері міжетнічної інтеграції. Аналіз програм місцевого розвитку за участі спільнот (наприклад, у Чернівецькій, Закарпатській та Одеській областях) свідчить про відсутність системного підходу: культурні ініціативи спільнот підтримуються епізодично, фінансування здебільшого спрямовується на

загальні заходи, а не на збереження мови, традицій чи системну освіту національними мовами [8, с. 124–127].

Окремого висвітлення потребує питання інституційної підтримки освітніх прав національних спільнот. З одного боку, Конституція України та Закон «Про освіту» гарантують право здобувати освіту рідною мовою поряд із державною. З іншого боку, з огляду на реформу освітнього сектору та обмеження викладання мовами меншин у старших класах, багато представників спільнот, особливо угорської, румунської та болгарської, вважають ці процеси такими, що звужують їхню правосуб'єктність. Як зазначає І. Пашук, відсутність сталої інституційної моделі підтримки освітніх закладів з мовами нацменшин призводить до нерівного доступу до якісної освіти для представників спільнот [6, с. 91–92].

У цьому контексті європейські підходи демонструють важливість не лише правових гарантій, але й створення стабільних інституцій, які функціонують у форматі міжкультурного діалогу. Наприклад, у Румунії та Польщі діють постійні урядові уповноважені з питань національних меншин, міжпарламентські комісії, а також спеціалізовані департаменти в структурах органів місцевого самоврядування, що координують виконання етнокультурних програм [1, с. 211–213]. В Україні ж відсутній єдиний орган з конституційним статусом, уповноважений представляти інтереси всіх категорій національних спільнот.

Однією з ключових характеристик ефективної реалізації правосуб'єктності національних спільнот є наявність структурованої, стабільної та підзвітної інституційної моделі, яка забезпечує представництво, участь, моніторинг і захист прав. В Україні така модель все ще перебуває на стадії формування, незважаючи на нормативне закріплення базових принципів у Конституції та окремих спеціальних законах. Як зауважує М. Дністрянський, держава історично тяжіла до уніфікованого підходу до міжетнічних відносин, що зумовило сприйняття національних спільнот радше як об'єкта політики, а не повноцінного суб'єкта [3, с. 65–66].

Сучасне українське законодавство передбачає низку правових гарантій для національних спільнот, однак інституційні механізми їх реалізації залишаються малоефективними або взагалі відсутніми. Зокрема, попри існування Державної служби з етнополітики та свободи совісті, реальне представництво інтересів національних спільнот в системі органів державної влади залишається обме-

женим. Як свідчить звіт ДЕСС за 2023 рік, більшість програм у сфері етнополітики реалізуються точково, без системної координації між центром і регіонами, а грантові механізми залишаються недоступними для частини меншинських організацій [10, с. 7–9].

Варто відзначити, що в умовах війни проблема інституційної недостатності вийшла на новий рівень гостроти. Через окупацію, руйнування інфраструктури, вимушене переміщення та посилення безпекових ризиків чимало національних спільнот опинилися в ситуації фактичного правового вакууму. Представники цих спільнот втратили можливість отримувати культурну, освітню, правову та соціальну підтримку через знищення або евакуацію інституцій, які забезпечували реалізацію відповідних прав. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання адаптації інституційного інструментарію до умов воєнного стану, включно із залученням громадських ініціатив, цифрових платформ, інструментів мобільного реагування.

Як наголошує І. Пашук, без сталих механізмів комунікації між органами державної влади та національними спільнотами значна частина громад не лише втрачає можливість представляти свої інтереси, але й опиняється в зоні ризику соціальної маргіналізації, особливо в умовах багатошарової кризи: гуманітарної, демографічної, безпекової [6, с. 91–92].

Водночас, проблема інституційного представництва не обмежується лише воєнною ситуацією. Вона є наслідком тривалої відсутності загальнонаціональної стратегії інтеграції національних спільнот у систему публічного управління. У щорічних доповідях Уповноваженого Верховної Ради з прав людини неодноразово підкреслювалась відсутність ефективних консультаційних майданчиків, низький рівень залучення представників спільнот до розробки нормативно-правових актів, брак моніторингу виконання програм та нерівномірне регіональне охоплення [12, с. 102–105].

Крім того, більшість інституцій, які покликані забезпечити комунікацію між владою і спільнотами, створені на тимчасовій або формально-консультативній основі. Такі органи зазвичай не мають сталого бюджету, штатного персоналу, повноважень або процедур, які б забезпечили їхню сталу роботу. У результаті, реалізація політики підтримки національних спільнот значною мірою залежить не від системи, а від особистої ініціативи окремих посадовців або підтримки міжнародних донорів.

Досвід країн Центрально-Східної Європи демонструє, що інституційна сталість є базо-

вою умовою для реалізації прав спільнот. У Польщі, Угорщині, Словаччині існують спеціалізовані органи з конституційним статусом, які координують реалізацію державної політики у сфері етнополітики. Як зазначає І. Бекешкіна, ці інституції виконують не лише представницьку, але й контрольну функцію щодо дотримання державою взятих на себе міжнародних зобов'язань [1, с. 208–210].

Україна поки що не спромоглася створити аналогічну модель. Як справедливо зауважує І. Філіппі, поточна система управління у цій сфері характеризується фрагментарністю, відсутністю міжвідомчої координації, надмірною залежністю від політичної кон'юнктури та відсутністю індикаторів ефективності [11, с. 144].

Таким чином, питання інституційного забезпечення правосуб'єктності національних спільнот залишається відкритим і потребує не просто нормативних змін, а глибокої управлінської трансформації, яка базуватиметься на принципах сталості, прозорості, залучення та стратегічного бачення.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз сучасного стану інституційного забезпечення правосуб'єктності національних спільнот в Україні дає підстави стверджувати, що чинна система організації державної етнополітики має переважно декларативний характер та не забезпечує належної реалізації конституційно гарантованих прав національних меншин і корінних народів. В умовах сучасних викликів, спричинених зовнішньою агресією, внутрішньою міграцією, зміною демографічного складу та руйнуванням інфраструктури, проблема інституційної незабезпеченості набула особливої актуальності.

Аналіз функціонування відповідальних органів державної влади, таких як ДЕСС, консультаційних рад та локальних ініціатив у регіонах показав, що відсутність сталого фінансування, чіткої координації, системи моніторингу та механізмів реальної участі представників національних спільнот у формуванні політики призводить до фрагментації державної етнополітики. Формальний характер участі, відсутність повноцінного представництва, нерівний доступ до ресурсів, складні процедури отримання грантів – усе це посилює відчуття маргіналізації на рівні етнічних спільнот.

Водночас, вивчення досвіду окремих регіонів України та країн Центрально-Східної Європи дає підстави для формування нової моделі інституційного забезпечення прав національних спільнот, яка передбачає

системну інтеграцію культурних, освітніх, управлінських і правових аспектів на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування. Позитивні приклади співпраці органів влади з національними спільнотами свідчать про потенціал до формування цілісної державної політики у цій сфері.

З урахуванням вищезазначеного, важливим елементом сучасної державної політики має стати перегляд підходів до інституційної взаємодії з національними спільнотами, ухвалення загальнонаціональної стратегії,

зміцнення міжвідомчої координації, інституційна сталість органів управління у цій сфері, а також реальне залучення самих спільнот до формування політики через прозорі механізми участі.

Отже, тільки за умови інституційно забезпеченого, правово врегульованого та управлінськи сталого підходу можна говорити про ефективну реалізацію правосуб'єктності національних спільнот як одного з ключових чинників стабільності, єдності та демократичного розвитку української держави.

Література:

1. Бекешкіна І. Інституційні моделі етнополітики в країнах Центрально-Східної Європи: компаративний аналіз. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2019. Вип. 25. С. 207–215.
2. Гусев О. Ю. Становлення законодавства у сфері забезпечення прав корінних народів України. *Вісник юридичного факультету Ужгородського національного університету*. 2023. Вип. 15. С. 85–90.
3. Дністрянський М. С. Етнополітична географія України: проблеми теорії, методології, практики: монографія. Львів: Літопис; Вид. центр ЛНУ імені Івана Франка, 2006. С. 56–65.
4. Зозуля О. Правовий статус національних меншин (спільнот) України: сучасний стан та особливості гарантій. *Форум права*. 2024. № 2. С. 34–55.
5. Крупник А. Проблеми етнополітики в умовах децентралізації. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2021. Вип. 115. С. 94–100.
6. Пащук І. Реалізація освітніх прав національних меншин в Україні: між нормою і реальністю. *Публічне управління: теорія та практика*. 2021. № 2(26). С. 89–94.
7. Правовий статус національних меншин в Україні: проблеми та реалії забезпечення. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 5. С. 45–53.
8. Саламаніна І. Регіональні особливості реалізації етнополітики в Україні: стан та виклики. *Актуальні проблеми державного управління*. 2020. № 3(95). С. 123–129.
9. Січевлюк В. Публічна правосуб'єктність: категоріально-понятійне пізнання в контексті загальної теорії права. *Публічне право*. 2020. № 2. С. 26–31.
10. Суб'єктність України в сучасному світі: оцінки, стратегії, прогнози. Аналітична доповідь / За ред. О.М. Майбороди. Київ: ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2020. 88 с.
11. Філіппі І. Політика національної інтеграції в Україні: між декларативністю і практикою. *Вісник Національної академії державного управління*. 2021. № 2. С. 140–146.
12. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. 2022. Розділ «Права національних меншин і спільнот». С. 101–108. URL: <https://ombudsman.gov.ua/>.