

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2025-2.7>

В. В. Філатов, доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ РЕФОРМ НА ПОСТКОНФЛІКТНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті здійснено аналіз засобів адміністративно-правового забезпечення реалізації інституційних реформ на етапі постконфліктного розвитку України. Автор констатує, що наразі в державі відсутні нормативно-правові акти у сфері інституційного розвитку в рамках постконфліктного періоду. Зазначено, що ефективності зусиль держави по впровадженню інституційних реформ залежатиме як швидко країна пройде перехідний етап та вийде на етап сталого розвитку. Наголошено, що адміністративно-правове забезпечення впровадження інституційних реформ є дуже важливим завданням для органів виконавчої влади. Автор зауважує, що інституційні реформи є невід'ємним етапом суспільного переходу та спрямовані на відновлення зруйнованих або деформованих збройним конфліктом інституційних меж. При цьому акцентовано увагу на тому, що інституційні реформи на етапі постконфліктного розвитку забезпечують усунення тих чинників, які сприяли системним порушенням прав людини, а також мають значний відновлювальний ефект. До числа сфер, які підлягають реформуванню на постконфліктному етапі розвитку автор пропонує зарахувати: сектор безпеки і оборони, сфера захисту прав людини; сфера економічного та інфраструктурного розвитку; демографічна сфера; освітня сфера; сфера державного управління; сфера правосуддя; сфера розвитку територіальних громад. Запропоновано під адміністративно-правовим механізмом забезпечення інституційних реформ на постконфліктному етапі розвитку слід розуміти сукупність засад, методів та форм діяльності органів виконавчої влади щодо організації та впровадження низки реформ в різних сферах суспільного життя з урахування національного контексту. Встановлено, що інституційні реформи мають ідеологічне значення, оскільки сприяють неповторенню конфлікту та формуванню узагальненого історичного досвіду. Обґрунтовано, що ключовим викликом на етапі впровадження інституційних реформ є часткове несприйняття окремих ініціатив, які були не узгоджені з суспільством. Наголошено, що процес формування досліджуваного механізму вимагає залучення широкого кола учасників (представників влади, громадянського суспільства, а також жертв конфлікту).

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, збройний конфлікт, інституційні реформи, постконфліктний розвиток, перехідне правосуддя, суспільний перехід.

V. V. Filatov. Administrative and legal support for institutional reforms at the post-conflict stage of Ukraine's development

The article analyzes the means of administrative and legal support for the implementation of institutional reforms at the stage of post-conflict development of Ukraine. The author states that currently the state lacks regulatory and legal acts in the field of institutional development within the framework of the post-conflict period. It is noted that the effectiveness of the state's efforts to implement institutional reforms will depend on how quickly the country passes the transition stage and enters the stage of sustainable development. It is emphasized that administrative and legal support for the implementation of institutional reforms is a very important task for executive authorities. The author notes that institutional reforms are an integral stage of social transition and are aimed at restoring institutional boundaries destroyed or deformed by armed conflict. At the same time, attention is focused on the fact that institutional reforms at the stage of post-conflict development ensure the elimination of those factors that contributed to systemic violations of human rights, and also have a significant restorative effect. The author proposes to include the following areas to be reformed at the post-conflict stage of development: the security and defense sector, the sphere of human rights protection; the sphere of economic and infrastructure development; the demographic sphere; the educational sphere; the sphere of public administration; the sphere of justice; the sphere of development of territorial communities. It is proposed that the administrative and legal mechanism for ensuring institutional reforms at the post-conflict stage of development should be understood as a set of principles, methods and forms of activity of executive bodies in organizing and implementing a number of reforms in various spheres of public life, taking into account the national context. It is established that institutional reforms have ideological significance, as they contribute to the non-repetition of the conflict and the formation of generalized historical experience. It is substantiated that the key challenge at the stage of implementing institutional reforms is the partial rejection of individual initiatives that were not agreed with society. It is emphasized that the process of forming the studied mechanism requires the involvement of a wide range of participants (representatives of the authorities, civil society, as well as victims of the conflict).

Key words: administrative and legal regulation, armed conflict, institutional reforms, post-conflict development, transitional justice, social transition.

Постановка проблеми. В умовах збройного конфлікту перед державою постали значні виклики і загрози, які змусили владу переглянути окремі напрями державної політики та спрямувати зусилля на сектор безпеки і оборони. На сьогодні сфера державного управління цілком адаптувалася до національного контексту, однак вже зараз слід опрацьовувати окремі питання постконфліктного розвитку нашої країни. Це достатньо важливе питання, особливо що стосується запровадження інституційних реформ в рамках перехідного періоду, коли суспільство постане перед новими, не менш актуальними викликами. В умовах сьогодення цьому питанню вже приділяється певна увага, втім вона не достатня. Зокрема, спостерігається відсутність наукового обґрунтування адміністративно-правових механізмів розвитку України в умовах перехідного періоду. Внаслідок цього, наша країна може виявитися не готовою до впровадження необхідних інституційних реформ після завершення збройного конфлікту.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У вітчизняній юридичній науці питання адміністративно-правового забезпечення процесу впровадження інституційних реформ на постконфліктному етапі розвитку держави досі не досліджувалося, що вказує на актуальність обраного напрямку наукового пошуку.

Метою статті є аналіз засобів адміністративно-правового забезпечення реалізації інституційних реформ на етапі постконфліктного розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи сучасний стан реформ в державі М. М. Тернушак наголошує, що в рамках обраного європейського вектора розвитку Українська держава розпочала проводити реформи практично в усіх сферах публічного адміністрування, а також започаткувала реформу судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів. Зазначимо, що успіх реалізації відповідних реформ як прямо, так і опосередковано залежить від комплексного підходу запровадження заходів правового й організаційного характеру, міжвідомчої координації всіх гілок влади, об'єктивного суспільно-громадського контролю та повної аполітичності керівництва держави [1, с. 235]. Аналіз численних наукових праць вчених-адміністративістів показує, що предметом їхніх досліджень переважно є окремі сфери реформування (освіта, державне управління, судочинство тощо). Втім на сьогодні відсутні наукові праці, в яких досліджуються особливості впровадження інституційних реформ після закінчення збройного конфлікту.

Якщо звернути увагу на нормативно-правові акти, то ми спостерігаємо приблизно таку ж ситуацію. Інакше кажучи, уся нормотворчість також індивідуалізована на рівні окремих сфер діяльності органів влади. Наприклад, в нормах Стратегії відновлення, сталого розвитку та цифрової трансформації малого і середнього підприємництва на період до 2027 року деталізовано окремі питання розвитку відповідної сфери діяльності, з урахуванням міжнародних зобов'язань нашої держави [2]. Частково втратили свою актуальність Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, які були окреслені ще у 2019 році, і не враховують сучасного контексту повномасштабного вторгнення [3]. Необхідно відзначити, що Стратегія відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України на сьогодні існує лише на проектному рівні [4].

Подібна ситуація спостерігається і на рівні органів місцевого самоврядування. Усі їхні документи обмежені поточними проблемами і не містять стратегічних цілей. Наприклад, Концепція відновлення та підвищення енергетичної стійкості міста Києва містить лише окремі механізми забезпечення спроможності енергетичного сектору міста Києва функціонувати у штатному режимі в умовах збройного конфлікту [5]. Отже варто констатувати, що держава наразі немає нормативно-правових актів у сфері інституційного розвитку в рамках постконфліктного періоду. З одного боку, це логічно, оскільки зараз влада сконцентрована на протидії поточним загрозам і викликам. Натомість з іншого, необхідно вже сьогодні подбати про напрями впровадження інституційних реформ після завершення збройного конфлікту.

Виходячи з термінології перехідного правосуддя, постконфліктний період – це проміжок в історії розвитку держави від моменту закінчення активної фази конфлікту до примирення й сталого розвитку, у межах якого відбуваються розбудова нових інституційних меж верховенства права та модернізація правоохоронної системи й системи правосуддя [6, с. 219]. Цей період є дуже важливим, адже від того, наскільки будуть ефективними зусилля держави залежить як швидко країна пройде перехідний етап та вийде на етап сталого розвитку. Велике значення також має інтенсивність перехідних процесів, яка визначає динаміку відновлення країни після збройного конфлікту. Тому, адміністративно-правове забезпечення впровадження інституційних реформ на цьому етапі є дуже важливим завданням для влади. Важливим етапом перехідного періоду є запровадження комплексу інституційних реформ в різних сферах суспільного життя.

Під інституційними реформами пропонуємо розуміти окремий напрям перехідного правосуддя, який полягає в реалізації в постконфліктній державі системних реформ, що спрямовані на оновлення політичної влади, розбудову громадянського суспільства та відновлення інституційних меж, зруйнованих унаслідок системного порушення прав людини й насильства, які стали причиною розколу суспільства та подальших соціальних потрясінь. Ключова мета інституційних реформ – це створити нову соціально-економічну та політико-правову інфраструктуру, яка дасть змогу постконфліктній державі вийти на етап сталого розвитку [6, с. 292]. Тобто, інституційні реформи є невід'ємним етапом суспільного переходу та спрямовані на відновлення зруйнованих або деформованих збройним конфліктом інституційних меж.

Слід зазначити, що запобігання зловживанням прав людини через інституційні реформи є першим важливим кроком до подолання безкарності та досягнення сталого переходу на основі прав людини, а також

економічного розвитку. Усвідомлення цих аспектів правосуддя перехідного періоду дає змогу людям розвивати інститути перерозподілу для реалізації економічних, соціальних і культурних прав у майбутньому [7, с. 168]. Тобто, інституційні реформи на етапі постконфліктного розвитку забезпечують усунення тих чинників, які сприяли системним порушенням прав людини, а також мають значний відновлювальний ефект.

Необхідно зауважити, що інституційні реформи повинні захищати інтереси не лише елітних політичних гравців, а й інших верств постконфліктного суспільства. Отже, інституційні реформи не існують у вакуумі, а взаємодіють із контекстними умовами постконфліктних суспільств. Причому інституційні реформи на етапі перехідного правосуддя повинні реалізуватися в межах окремої політики, яку формують усі національні актори за підтримки міжнародних суб'єктів [8, с. 8]. Мова йде про максимальну залученість різних суспільних груп до процесів повоєнного відновлення держави, що сприяє консолідації суспільства та дозволяє окремим категоріям жертв конфлікту приймати участь в ухваленні управлінських рішень і розвитку громад.

Слід враховувати, що інституційні реформи – це єдиний напрям перехідного правосуддя, який вимагає попередніх законодавчих змін, тобто формалізації на національному рівні механізмів впровадження окремих реформ. Міжнародно-правові акти в цьому сенсі можна сприймати виключно як джерела відповідних стандартів (прав людини, якості державних послуг, засад розбудови громадянського суспільства тощо). Це зумовлено національним контекстом перехідного правосуддя, який завжди буде набором унікальних (неповторних) елементів [9, с. 27]. Отже, вже зараз слід працювати над розробкою механізмів адміністративно-правового забезпечення впровадження інституційних реформ на етапі постконфліктного розвитку України. Мова йде про ухвалення законодавчих і підзаконних актів в цій сфері, і перш за все національної стратегії постконфліктного розвитку.

Реформуванню першочергово підлягають наступні сфери: сектор безпеки і оборони, сфера захисту прав людини; сфера економічного та інфраструктурного розвитку; демографічна сфера; освітня сфера; сфера державного управління; сфера правосуддя; сфера розвитку територіальних громад. При чому, питання впровадження інституційних реформ не можуть бути на периферії, адже мають знаходитися в центрі стратегій постконфліктного розвитку. Від цього залежить ефективність адміністративно-правового механізму забезпечення реформ, який повинен також бути унікальним, з точки зору національного контексту.

У Доповіді Генерального секретаря Ради безпеки ООН «Панування права та правосуддя перехідного періоду в конфліктних та постконфліктних суспільствах» від 21 серпня 2004 року зазначено, що забезпечення планування інституційних реформ, реформування системи правосуддя є пріоритетним завданням на етапі постконфліктного розвитку [10]. Тобто, на сучасному етапі розвитку, навіть в умовах конфлікту, влада повинна формувати напрями державної політики перехідного періоду. На нашу думку, інституційні реформи мають вирішальне значення, адже вони трансформують ідеологічні засади функціонування постконфліктних держав, спрямовуючи їх у русло правопорядку й безпеки. До того ж, альтернативних інструментів забезпечення сталого розвитку, окрім запровадження інституційних реформ, не існує, головне правильно визначити основні адміністративно-правові засади такої діяльності.

З урахуванням цього, під адміністративно-правовим механізмом забезпечення інституційних реформ на постконфліктному етапі розвитку слід розуміти сукупність засад, методів та форм діяльності органів виконавчої влади щодо організації та впровадження низки реформ в різних сферах суспільного життя з урахування національного контексту. Останній представляє собою комплекс унікальних елементів, які відображають передумови виникнення відповідного соціального потрясіння, сценарій розвитку конфлікту, набір проблем постконфліктної держави, види системних порушень прав людини, особливості статусу жертв та переміщених осіб, бачення сторонами конфлікту правди і справедливості, очікування жертв конфлікту щодо репарацій та компенсації, стан політичної й судової систем держави [6, с. 203]. Досліджуваний адміністративно-правовий механізм має формуватися владою у тісній співпраці з громадянським суспільством та при обов'язковій залученості жертв конфлікту, що є умовою його ефективності та актуальності.

Аргументом на користь необхідності запровадження інституційних реформ є той факт, що норма неповторення конфлікту в перехідному правосудді одночасно прирівняна до заходів інституційної реформи. В історичному аспекті йдеться про історію деконтекстуалізації розуміння норми та подальші спроби реконтекстуалізації тієї самої норми у перехідному правосудді [11, с. 406]. Тобто, інституційні реформи важливі не тільки з огляду на необхідність подолання наслідків конфлікту та виходу та етап сталого розвитку. Вони мають значне ідеологічне значення, оскільки сприяють неповторенню конфлікту та формуванню узагальненого історичного досвіду. Слід зазначити, що ключовим викликом на етапі впровадження інституційних реформ, який має бути врахований при формуванні адміністративно-правового механізму їхнього забезпечення, є часткове несприйняття суспільством або його частиною окремих ініціатив, які будуть не узгоджені.

Це несприйняття може виникнути внаслідок нав'язування реформ міжнародними гравцями. З цього приводу Ерік Де Брабандере стверджує, що однастайність щодо необхідності справжнього процесу постконфліктної реконструкції є цілком очевидною та зумовлена потребою відтворення інституційного середовища й оновлення політичної влади. Натомість, будь-яка спроба транспонувати або накласти правові зобов'язання на втручання в перехідні процеси може бути сприйнята сторонами конфлікту в негативному

руслі [12, с. 147]. Звідси випливає, що процес реалізації інституційних реформ вимагає максимального дис-танціювання міжнародних інституцій, роль яких повинна бути зведена до ініціювання реформ та подальшого спостереження за їхньою реалізацією. Будь-яке нав'язування інституційних реформ може призвести до їхнього негативного сприйняття постконфліктним суспільством.

Продовжуючи дискусію звернемо увагу на наукову працю Д. Аггіре та І. П'єтропаолі, в якій досліджу-ються інституційні реформи виключно через контекст запобігання зловживанням корпоративними правами на землю. Цікавою з наукового погляду є така теза авторів: запобігання зловживанням прав людини через інституційні реформи є першим важливим кроком до подолання безкарності та досягнення сталого переходу на основі прав людини, а також економічного розвитку. Усвідомлення цих аспектів правосуддя перехідного періоду дає змогу людям визначати роль корпорацій та розвивати інститути перерозподілу для реалізації економічних, соціальних і культурних прав у майбутньому [13, с. 168]. Отже вбачається, що ефективність інституційних реформ забезпечується через баланс суспільних та державних інтересів.

У своїй науковій праці Б. Хіллман зазначає, що інституційні реформи покликані посилити спромож-ність інституцій постконфліктних держав. Ключовою проблемою реалізації зазначеної правової форми роботи є вкрай інституціоналізована державна служба постконфліктних країн. У таких умовах упрова-дження системних реформ стає не просто технічним завданням, а складною метою перехідних урядів. Тобто процес реформування набуває певної політичності, що робить його суперечливим з правової точки зору [14, с. 13]. Тобто, надмірна інституалізація може стати на заваді інституційним реформам та знизити їхню ефективність. Окрім вище згаданих застережень, слід систематизувати наступні виклики реалізації інститу-ційних реформ на постконфліктному етапі розвитку України:

1. Тотальний контроль над тимчасово окупованими територіями державою-агресором. За умов тоталь-ного контролю тимчасово окупованих територій складно реалізувати інституційні реформи, адже органи вико-навчої влади не мають доступу до цих територій, і відповідно, не можуть реалізувати власні повноваження.

2. Неадаптованість структури владних інституцій до потреб перехідного правосуддя. Цей виклик пов'язаний з інституційними реформами, які на сьогодні залишаються незавершеними. Військові адміні-страції не мають дієвих механізмів реалізації повноважень та належної структури. Для прийняття ними рішень характерні бюрократичні затримки, тоді як проблеми населення вимагають оперативності та наяв-ності специфічних повноважень.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямку. Таким чином формування адміністративно-правового механізму забезпечення процесу впровадження інституційних реформ на постконфліктному етапі розвитку держави є пріоритетним питанням для органів виконавчої влади. Елементи цього механізму мають передбачати загальні засади, методологію та форми виконавчо-розпорядчої діяльності, адаптовані до умов повоєнного розвитку. Процес формування досліджуваного механізму вимагає залучення широкого кола учасників (представники влади, громадянське суспільство, жертви конфлікту). Адмі-ністративно-правовий механізм впровадження інституційних реформ повинен стати організаційною, полі-тичною та ідеологічною основою перехідного періоду. Елементи цього механізму повинні бути деталізовані в Національній стратегії перехідного періоду, діапазон якої має передбачати реформи в усіх сферах суспіль-ного життя. Перспективним напрямом подальших досліджень в цій сфері залишається питання узгодження переліку інституційних реформ з загальнодержавними стратегіями і концепціями розвитку.

Список використаних джерел:

1. Тернушак М. М. Вплив адміністративної реформи та інших галузевих реформ на теорію адміністра-тивно-правових дисциплін. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 2. С. 235–241.
2. Про схвалення Стратегії відновлення, сталого розвитку та цифрової трансформації малого і серед-нього підприємництва на період до 2027 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024-2027 роках: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2024 р. № 821-р. *Урядовий кур'єр*. 2024. № 184.
3. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України 30 вересня 2019 р. № 722/2019. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 188.
4. Стратегія відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України. URL: <https://unity.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/proekt-strategiyi-.pdf> (дата звернення: 18.01.2025).
5. Про схвалення Концепції відновлення та підвищення енергетичної стійкості міста Києва (Розподілена когенерація): Рішення Київської міської ради від 16 травня 2024 р. № 461/8427. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MR240811> (дата звернення: 18.01.2025).
6. Філатов В. В. Модель перехідного правосуддя: теорія та практика миробудування : монографія. Дні-про: Гельветика, 2023. 471 с.
7. Aguirre D., Pietropaoli I. Institutional Reform in Myanmar: Preventing Corporate Land Rights Abuses. *International Journal of Transitional Justice*. 2021. Vol. 15. P. 148–168.
8. Julia Strasheim. The Politics of Institutional Reform and Post-Conflict Violence in Nepal. *GIGA Working Papers*. 2017. № 296. P. 4–22.

9. Філатов В. В. До питання міжнародно-правових форм роботи ЄС у сфері перехідного правосуддя. *Право і суспільство*. 2022. № 6. С. 318–323.
10. Панування права та правосуддя перехідного періоду в конфліктних та постконфліктних суспільствах: Доповідь Генерального секретаря Ради безпеки ООН від 21 серпня 2004 року. URL: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PCS%20S%202004%2061%206.pdf> (дата звернення: 19.01.2025).
11. Davidovic M. The Law of «Never Again»: Transitional Justice and the Transformation of the Norm of Non-Recurrence. *International Journal of Transitional Justice*. 2020. Vol. 10. P. 386–406.
12. Eric De Brabandere. The Responsibility for Post-Conflict Reforms: A Critical Assessment of Jus Post Bellum as a Legal Concept. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 2010. Vol. 43. P. 119–149.
13. Ben Hillman. Public administration reform in Post-conflict societies: Lessons from Aceh, Indonesia. *Public Administration and Development*. 2013. Vol. 33. P. 1–14.
14. Aguirre D., Pietropaoli I. Institutional Reform in Myanmar: Preventing Corporate Land Rights Abuses. *International Journal of Transitional Justice*. 2021. Vol. 15. P. 148–168.