

Вікторія Олегівна ПАНКРАТОВА

к.ю.н., доцент, Сумський державний університет

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4775-565X>

e-mail: v.pankratova@yur.sumdu.edu.ua

ПРАВОВІ ЗАСАДИ КООРДИНАЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ НОРМАТИВНИХ МОДЕЛЕЙ ПОСТКОНФЛІКТНОГО ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА

Роботу виконано в рамках проєкту «Інституційна консолідація через правову синергію: забезпечення національної безпеки в кризових умовах» (номер державної реєстрації 0125U001542)

У статті досліджено конституційно-правові механізми організації взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування у постконфліктних державах (досвід Боснії і Герцеговини, Грузії, Молдови) з погляду адаптації цих правових моделей до українського конституційного ладу. Особливу увагу приділено аналізу нормативних актів, що регламентують розподіл компетенції між різними рівнями публічної влади у перехідний період, правовим процедурам делегування повноважень, конституційно-правовим гарантіям збереження єдності державної влади в умовах децентралізації та механізмам судового контролю за дотриманням принципу розподілу влад.

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, органи публічної влади, місцеве управління, державне регулювання, міжнародне регулювання

ВСТУП

Важливою передумовою динамічного переходу держави до нової, більш ефективної моделі суспільно-політичного та економічного устрою є забезпечення результативної взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування, оскільки ефективність розподілу ресурсів може бути підвищена шляхом збалансованого розподілу повноважень. Тому вирішення питань взаємовідносин між центральною владою та місцевими органами влади вимагає балансу – підтримки влади центрального уряду та одночасного врахування інтересів місцевих органів влади. Важливим орієнтиром для України є досвід держав, які пройшли подібний шлях трансформації після збройних конфліктів, зокрема Боснії і Герцеговини, Грузії та Молдови. Їхні правові моделі координації органів влади показують різні підходи до узгодження інтересів центральної та місцевої влад, врегулювання міжетнічних і територіальних суперечностей, а також до відновлення ефективного публічного управління.

МЕТА статті – дослідження правових засад координації органів публічної влади у постконфліктних державах. У статті здійснено порівняльний аналіз нормативних моделей постконфліктного державного будівництва. Особливу увагу зосереджено на аналізі нормативних актів, що регламентують розподіл компетенції між різними рівнями публічної влади у перехідний період.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною основою дослідження стала сукупність загальних та спеціальних методів з їх комплексним застосуванням, спрямованим на досягнення мети дослідження. Порівняльно-правовий метод дав змогу встановити закономірності механізмів організації взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування у постконфліктних державах; визначити спільні та відмінні риси. Системний підхід допоміг визначити взаємозв'язки розподілу компетенції між різними рівнями публічної влади у перехідний період. Для аналізу правових процедур делегування повноважень застосо-

вано формально-юридичний метод.

РЕЗУЛЬТАТИ

Сучасні виклики, зумовлені масштабною збройною агресією проти України, поставили перед державою завдання відновлення ефективної системи публічної влади та забезпечення узгодженості її діяльності в умовах воєнного й післявоєнного періодів. У процесі переходу від воєнного стану до стабільного мирного розвитку особливого значення набуває правова координація між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Постконфліктні держави (Боснія і Герцеговина, Грузія, Молдова) мають схожий досвід, який можна застосувати в Україні як для впровадження кращих практик, так і для недопущення помилок.

Зокрема, перші кроки до розподілу компетенції між різними рівнями публічної влади у Боснії та Герцеговині зроблено наприкінці 1990-х рр. (1995-1999), коли прийнято закони про місцеве самоврядування. Подальшу модернізацію системи здійснено відповідно до вимог Процесу стабілізації та асоціації з ЄС, а новий набір законів прийнято у 2004-2006 рр. та впроваджено деякі ключові принципи Європейської хартії в законодавство.

Поточна система взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Боснії та Герцеговині є результатом Дейтонської мирної угоди та історичної спадщини колишньої Югославії. Югославія була децентралізованою державою зі слабкою центральною владою та відносно потужними федеративними республіками. Серед країн, що виникли з колишніх югославських республік, Боснія і Герцеговина є єдиною, яка не має переважаючої етнічної групи. Так, відтворення югославського підходу до врахування різних етнічних груп було логічним вибором для Конституції держави [8, р. 84].

Боснія і Герцеговина складається з двох суб'єктів та одного округу. У рамках Дейтонської мирної угоди Боснію і Герцеговину розділено на два значні автономні утворення. Зараз країна складається з чотирьох рівнів управління: державного, суб'єктного, проміжного (лише у

Федерації Боснія і Герцеговина) та муніципального.

Державний рівень: Боснія і Герцеговина, яка поділяється на два суб'єкти: Федерацію Боснії і Герцеговини (боснійсько-хорватська більшість) та Республіку Сербську (сербська більшість). Республіка Сербська не має проміжного рівня, є надзвичайно централізованою і має лише невеликий відсоток місцевої (муніципальної) політичної влади. Інша половина, утворення Федерація Боснії і Герцеговини, є надзвичайно децентралізованою та складається з десяти кантонів з десятьма кантональними прем'єр-міністрами та понад сотнею кантональних міністрів. В наявних конституційних домовленостях відповідно до швейцарської моделі кантони функціонують як міні-держави. Більшість їхніх бюджетів витрачається на освіту, а також на судову систему, охорону здоров'я та інші місцеві справи. Крім того, є нейтральний самоврядний округ Брчко. Складна адміністративна структура надає можливість для розуміння відмінностей між централізованою та децентралізованою частиною Боснії та Герцеговини з акцентом на стані особистих та інших свобод [8, p.86].

Потрібно зауважити, що головним акцентом у процесі взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування було передусім задоволення етнічних прагнень та збереження миру шляхом створення більш узгоджених етнічних адміністративних одиниць місцевого самоврядування. Цієї мети досягнуто, і в переважній більшості муніципалітетів Боснії та Герцеговини спостерігається сильна етнічна концентрація.

Одним із найслабших місць у цьому процесі стала відсутність належної правової бази. Нечіткі обов'язки та відсутність ключових законів і нормативних актів є величезною перешкодою, іноді нездоланною для підвищення ефективності на субнаціональному рівні. Дійсно, адміністративна структура, розроблена в рамках Угоди про мирне партнерство, є складною та значно обмежує можливість для покращення. Через Дейтонську мирну угоду можливості центрального уряду послаблено з політичних причин, а функції державного рівня обмежено. У поєднанні з низькою інституційною спроможністю на субнаціональному рівні це призводить до низької ефективності субнаціонального уряду та повільного економічного розвитку [8, p.87].

Проаналізувавши досвід Боснії та Герцоговини, можна зробити певні узагальнення, які є актуальними й для України. Дейтонські угоди 1995 р. заклали правові основи складної системи розподілу повноважень між центральною та місцевою владою, які спрямовано на запобігання конфліктам між різними рівнями влади. Але надмірна фрагментація гальмує ефективність управління. Визнання суб'єктності Республіки Сербської дає зрозуміти, що тимчасові мирні угоди не є гарантією сталого миру, а навпаки, можуть підживлювати довгостроковий конфлікт. Україна має зосередити увагу на зміцненні національного державотворення, що забезпечить внутрішню єдність і дасть змогу уникнути поступок у питаннях суверенітету заради досягнення тимчасового миру.

Наступним прикладом може стати Грузія, яка є постконфліктною державою через тривалий конфлікт з росією, що призвів до окупації частини грузинських територій та появи внутрішньо переміщених осіб. Грузія поділена на 9 адміністративних регіонів та 3 автономні

території, з яких Абхазія та Південна Осетія визнано законами Грузії територіями, окупованими російською федерацією. Автономний регіон Аджарія керується автономним урядом, призначеним вищою радою. Аджарія має автономні компетенції в таких сферах, як фінанси та економіка, охорона здоров'я, сільське господарство та освіта. Повноваження та компетенції органів місцевого самоврядування викладено в Кодексі про місцеве самоврядування. У Грузії є 5 самоврядних міст та 59 муніципалітетів. Міста самоврядування – це великі міські поселення, тоді як муніципалітети – це агломерації малих сільських та міських поселень [6].

Спроби децентралізації здійснено ще у 1998 р., але вони мали формальний характер. Між 2004 р. і 2010 р. зроблено вирішальні кроки до децентралізації. Грузія ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, прийняла новий органічний закон про місцеве самоврядування, який визначив окремі повноваження місцевих органів самоврядування від центрального уряду, та запровадила новий закон про місцеві бюджети, що включає ідею місцевого оподаткування та бюджетів. Значного прогресу досягнуто між 2014 р. і 2017 р., протягом яких парламент Грузії зібрав усі правові акти, що стосуються місцевого самоврядування, та прийняв «Кодекс місцевого самоврядування» [4].

Грузія розпочала нову реформу децентралізації у 2018 р. Уряд сформулював три ключові цілі для перспективної реформи: надати більше повноважень, передати більше фінансових ресурсів та забезпечити кращі засоби інклюзивного управління місцевим органам самоврядування Грузії [6].

Враховуючи наслідки війни з російською федерацією та наявністю невідконтрольних територій Абхазії та Південної Осетії, сформовано муніципалітети у вигнанні. Поняття «муніципалітет у вигнанні» – це місцевий орган влади, який обрано ще до окупації, а після захоплення території він вимушено перемістився. Нині такі муніципалітети не мають власних джерел фінансування й отримують трансферти з державного бюджету [3, с. 4].

Децентралізація та передача більшої кількості повноважень муніципалітетам є ключовим пріоритетом нової Стратегії децентралізації, прийнятої у 2019 р. Стратегію на 2020-2025 рр. зосереджено на трьох ключових напрямках: посилення ролі самоврядних одиниць у державних справах, забезпечення належних матеріальних та фінансових ресурсів для місцевого самоврядування та створення надійного, прозорого та орієнтованого на результат місцевого самоврядування [6]. У реалізації стратегії на 2020-2025 рр. зроблено кілька кроків, зокрема узгодження чинного законодавства з «Кодексом місцевого самоврядування», надання органам самоврядування додаткових повноважень (таких як нагляд за заборонаю постачання певних товарів дітям) та ініціювання аналізу фінансів самоврядування та участі громадян [4].

Досвід координації органів публічної влади, здійсненої в умовах конфлікту та втрати частини територій, є надзвичайно важливим для України, оскільки показує, як можна поєднати процеси державного відновлення, національної єдності та демократичного розвитку в умовах воєнних і політичних викликів. Зокрема, такий досвід допомагає розробити ефективні механізми управління на підконтрольних територіях, спрямовані на підвищення стійкості місцевих громад, забезпечення ба-

зових послуг і підтримку довіри населення до центральної влади. Це особливо актуально для України, де децентралізація є інструментом відновлення соціальної згуртованості в прифронтових та звільнених регіонах. Важливо уникати надмірної автономізації регіонів, що може створювати ризики для державної єдності. Збалансована децентралізація допомагає поєднати розширення прав місцевих громад зі збереженням ефективного державного контролю.

В аспекті розгляду тематики доцільно також звернутись до досвіду Молдови, яка надає цінний досвід поступового впровадження децентралізації в умовах політичної поляризації та обмежених ресурсів. У Молдові є дворівнева система місцевого самоврядування. 898 адміністративно-територіальних одиниць 1-го рівня: села, комуни, міста та муніципалітети – називаються місцевими органами самоврядування 1-го рівня. Молдовська система місцевого самоврядування включає 32 райони, які є адміністративно-територіальними одиницями 2-го рівня місцевого самоврядування, включаючи муніципалітет Кишинів, столицю. Крім них, є автономний регіон Гагаузія зі спеціальним статусом та досить різноманітними джерелами фінансування порівняно зі всіма іншими місцевими органами влади в країні. Гагаузія має кілька особливостей в адміністративно-територіальній структурі. Наприклад, вона охоплює три райони, які не мають ознак місцевого самоврядування (немає виборного представництва), а радше являють собою адміністративні підрозділи адміністрації Гагаузької автономії. Закон «Про особливий правовий статус Гагаузії (Гагауз Ерї)» визначає принципи співіснування державних і автономних інституцій, забезпечуючи баланс між єдністю держави та правом регіонів на самоврядування [5].

Є також окрема адміністративно-територіальна одиниця Придністров'я, яка, хоча формально та згідно з міжнародним правом вважається територією Молдови, фактично являє собою сепаратистський регіон, неконтрольований офіційною владою Молдови після воєнного конфлікту 1992-1993 рр. На сучасній території Придністров'я є адміністративні органи влади радянського зразка, які не обираються і тому можуть формально називатися лише місцевими органами влади. Загалом їм бракує будь-якої автономії у прийнятті рішень або фінансової автономії. Статус цих регіонів ще не врегульовано [5].

Нині адміністративно-територіальний поділ Молдови визначається Конституцією та Законом Республіки Молдова «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова». Конституція Республіки Молдова встановлює, що територія країни поділяється

на села, міста, райони та автономно-територіального утворення Гагаузії [2, с. 149-150].

Відповідно до Національної стратегії децентралізації реформа в Молдові мала завершитися в 2015 р. За результатами моніторингу місії Конгресу місцевої та регіональної влади Ради Європи, на поточному етапі її реалізовано лише на 50 %. «Стратегію реформи публічного управління на 2016-2020 роки», яка передбачала низку заходів, що стосувалися зміни відносин між органами центральної влади та місцевого самоврядування, повністю не реалізовано [2, с.149].

Не дивлячись на політичні коливання, реформа децентралізації мала й певні досягнення: знищення системи невиборного комуністичного місцевого самоврядування; офіційне, пряме та повне визнання міжнародної та європейської концепції місцевої автономії в рамках конституції та правової бази Республіки Молдова; ратифікація без винятків Європейської хартії місцевого самоврядування (Ради Європи); адміністративно-територіальні реформи, проведені за 1991-2001 рр. [7].

Варто зазначити, що реформа децентралізації в Молдові та Україні є схожими. Зокрема спільність можна відмітити в об'єднанні менших муніципалітетів в більші, обидві країни не завершили реформ з причин неповного законодавчого забезпечення децентралізації, труднощів економічного та політичного характеру [2, с. 151].

ВИСНОВКИ

Досвід постконфліктних держав є важливим для України, оскільки відображає різні моделі трансформації системи управління в умовах постконфліктного розвитку, політичної нестабільності та територіальних викликів. Аналіз цих прикладів дає Україні змогу врахувати ефективні механізми розподілу повноважень між центром і регіонами, підвищення спроможності місцевого самоврядування, забезпечення фінансової автономії громад та зміцнення демократичних інститутів. У зазначених країнах децентралізація стала не лише адміністративною реформою, але й інструментом стабілізації політичної системи, відновлення довіри громадян до влади та забезпечення збалансованого розвитку територій. Водночас вивчення недоліків і труднощів, з якими зіткнулися зазначені держави, допомагає уникнути повторення подібних помилок і сформувати власну збалансовану модель децентралізації. Оскільки процес взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування є складним і може бути успішним, якщо він поєднує політичну волю, ефективне управління та забезпечення прав меншин, але також може призвести до неефективності та подрібнення держави, якщо належно його не контролювати.

Список використаних джерел

1. Міжнародний досвід місцевих та регіональних органів влади в поглинанні фінансування ЄС та їх адміністрування: найкращі практики та рекомендації для України в процесі підготовки до відновлення та членства в ЄС. 2024. URL: <https://surl.li/zdogbf>
2. Панов І.В., Татаренко Г.В Адміністративно-правове регулювання децентралізації в Україні та Республіці Молдова: порівняльний аналіз. *Аналіз проблеми права: теорія і практика*. 2022. №2 (44). С. 143-153.
3. Федірко Б. Співпраця ЄС та Грузії у реформуванні місцевого самоврядування: виклики та перспективи. Публічне управління і політика. 2025. № 3. С. 1-11.
4. Challenges and opportunities: a brief study on local governments in Georgia. URL: <https://surl.li/oozcq>
5. Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development. 2021. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/DLGUD_PN_English.pdf

6. Melua D. Decentralisation and local public administration reform in Georgia. NALAS & PLATFORMA in cooperation with NALAG. 2021. URL: <https://surl.li/uuiaapn>
7. Osadci A. Decentralisation and local public administration reform in Moldova. Status reform. NALAS & PLATFORMA, in cooperation with CALM. URL: <https://surl.li/pjnwea>
8. Soko Aida (Dis)Advantages of decentralization models driven by non-economic reasons: the case of Bosnia and Herzegovina. *South East European Journal of Economics and Business*. 2018. Vol. 13 (1). pp. 81-92. URL : <https://surl.li/yzzihh>

References

1. International experience of local and regional authorities in absorption of EU funding and their administration: best practices and recommendations for Ukraine in the process of preparation for recovery and membership in the EU. 2024. URL: <https://surl.li/zdogbf> (in Ukrainian)
2. Panov I.V., Tatarenko H.V Administrative and legal regulation of decentralization in Ukraine and the Republic of Moldova: a comparative analysis. *Analysis of the problem of law: theory and practice*. 2022. No. 2 (44). pp. 143-153. (in Ukrainian)
3. Fedirko B. Cooperation between the EU and Georgia in reforming local self-government: challenges and prospects. *Public administration and politics*. 2025. No. 3. (in Ukrainian)
4. Challenges and opportunities: a brief study on local governments in Georgia. URL: <https://surl.li/ooxzczq>
5. Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development. 2021. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/DLGUD_PN_English.pdf
6. Melua D. Decentralisation and local public administration reform in Georgia. NALAS & PLATFORMA in cooperation with NALAG. 2021. URL: <https://surl.li/uuiaapn>
7. Osadci A. Decentralisation and local public administration reform in Moldova. Status reform. NALAS & PLATFORMA, in cooperation with CALM. URL: <https://surl.li/pjnwea>
8. Soko Aida (Dis)Advantages of decentralization models driven by non-economic reasons: the case of Bosnia and Herzegovina. *South East European Journal of Economics and Business*. 2018. Vol. 13 (1). pp. 81-92. URL : <https://surl.li/yzzihh>

Viktorii PANKRATOVA

PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Sumy State University

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4775-565X>

e-mail: v.pankratova@yur.sumdu.edu.ua

LEGAL PRINCIPLES OF COORDINATION OF PUBLIC AUTHORITY BODIES IN THE TRANSITION PERIOD: COMPARATIVE ANALYSIS OF NORMATIVE MODELS OF POST-CONFLICT STATEBUILDING

Introduction. The issue of coordination of public authorities in the transition period is part of a broader process of post-conflict state building, which involves not only the restoration of institutions, but also the formation of a new management model capable of ensuring a balance between centralization and decentralization. An important reference point for Ukraine is the experience of states that have undergone a similar path of transformation after armed conflicts, in particular Bosnia and Herzegovina, Georgia and Moldova.

The purpose of the paper is to study the legal foundations of coordination of public authorities.

Results. The paper examines the constitutional and legal mechanisms for organizing interaction between state authorities and local self-government in post-conflict states (the experience of Bosnia and Herzegovina, Georgia, Moldova) from the point of view of adapting these legal models to the Ukrainian constitutional system. Particular attention is paid to the analysis of regulatory acts regulating the distribution of competences between different levels of public authority in the transitional period, legal procedures for the delegation of powers, constitutional and legal guarantees for preserving the unity of state authority in conditions of decentralization, and mechanisms for judicial control over compliance with the principle of the separation of powers.

Conclusions. The experience of post-conflict states is important for Ukraine, as it reflects different models of transformation of the governance system in the conditions of post-conflict development, political instability and territorial challenges. Analysis of these examples allows Ukraine to take into account effective mechanisms for the distribution of powers between the center and regions, increasing the capacity of local self-government, ensuring the financial autonomy of communities and strengthening democratic institutions. In the above-mentioned countries, decentralization has acted not only as an administrative reform, but also as a tool for stabilizing the political system, restoring citizens' trust in the authorities and ensuring balanced development of territories.

Keywords: decentralization, public authority, public authorities, local government, state regulation, international regulation